

[Projeto de Lei n.º 563XV/1 \(BE\)](#)

Altera o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que transpõe a Diretiva (UE) 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

Data de admissão: 13 de fevereiro de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- [I. A INICIATIVA](#)
- [II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- [III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- [IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- [V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- [VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- [VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO](#)
- [VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa alterar o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, conferindo aos trabalhadores da Administração Pública, regional ou local, independentemente do vínculo laboral existente, uma proteção acrescida e alterando, para o efeito, a [Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro](#)¹, que transpõe a [Diretiva \(UE\) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019](#)², relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Os proponentes recordam o âmbito do regime e aludem aos relatórios, de [2020](#) e de [2021](#), do Conselho de Prevenção da Corrupção, os quais revelam que as principais comunicações de denunciante são referentes aos crimes de corrupção, de peculato, de peculato de uso e de abuso de poder e que as autarquias locais representam a maioria dos casos comunicados, identificando como impulso legiferante a necessidade de proteger os trabalhadores da Administração Pública, regional e local, por estarem, devido às relações de proximidade, mais expostos a pressões, obstáculos à denúncia e ações de retaliação mais gravosas.

O Projeto de Lei em apreço contém três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo alterando a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro³ e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda

¹ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

² Texto retirado do portal legislativo da União Europeia EUR-LEX. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

³ Em bom rigor trata-se do aditamento de um novo número 7 ao artigo 21.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

(BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),⁴ que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa a presente iniciativa enquadra-se, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição («Direitos, liberdades e garantias»), no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 10 de fevereiro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 13 de fevereiro, data em que baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em sessão plenária ocorreu a 15 de fevereiro.

⁴ Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)⁵⁶ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Assim, cumpre referir que o título da presente iniciativa - «Altera o regime geral de proteção de denunciante de infrações, que transpõe a Diretiva (UE) 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» - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou de redação final (*cf.* ponto «Conformidade com as regras de legística formal»).

Conforme indicado no artigo 1.º, relativo ao objeto, a iniciativa visa alterar a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 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. Consultando a base *Digesto (Diário da República Eletrónico)*, foi possível constatar que a referida lei não sofreu até ao momento nenhuma alteração, consistindo a presente, em caso de aprovação, a sua primeira alteração.

Em face do exposto, o projeto de lei deverá indicar, preferencialmente no artigo relativo ao objeto, o número de ordem de alteração introduzida à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, de acordo com o qual «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida (...)».

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

⁶ Texto consolidado disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁷, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, no que se refere ao título da iniciativa, recomendam as regras de legística formal que o mesmo deverá identificar a legislação alterada, por motivos informativos. Assim, em caso de aprovação do presente projeto de lei, sugere-se que o seu título seja aperfeiçoado, de forma a identificar o diploma que altera, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

⁷ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro](#)⁸, estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a [Diretiva \(UE\) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019](#)⁹, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

O artigo 5.º define como denunciante «a pessoa singular que denuncie ou divulgue publicamente uma infração com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional, independentemente da natureza desta atividade e do setor em que é exercida» (n.º 1). No conceito incluem-se, nomeadamente, «a) Os trabalhadores do setor privado, social ou público; b) Os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção; c) 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; d) Voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados» (n.º 1).

O diploma confere proteção ao 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» (n.º 1 do artigo 6.º).

Entende-se por infração, para efeitos da aplicação desta lei, e nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, «o ato ou omissão contrário a regras constantes dos atos da União Europeia referidos no anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, a normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos ou a quaisquer outras normas constantes de atos legislativos de execução ou transposição dos mesmos, incluindo as que prevejam crimes ou contraordenações, referentes aos domínios», entre outros, da contratação pública [subalínea i)], da proteção do ambiente [subalínea v)], da saúde pública [subalínea viii)] ou da proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação

⁸ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

⁹ Texto retirado do portal legislativo da União Europeia EUR-LEX. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

[subalínea x)]. É também considerado como infração «o ato ou omissão contrário e lesivo dos interesses financeiros da União Europeia a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), conforme especificado nas medidas da União Europeia aplicáveis» [alínea b)], «o ato ou omissão contrário 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» [alínea c)], «a criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira» [alínea d)], e, «o ato ou omissão que contrarie o fim das regras ou normas abrangidas pelas alíneas a) a c)» [alínea e)].

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, e deve ser apresentada através dos canais de denúncia interna ou externa, ou divulgada publicamente.

O regime de proteção conferido ao denunciante implica, designadamente, a confidencialidade da sua identidade (artigo 18.º), a proibição de retaliação contra o denunciante (artigo 21.º), a proteção jurídica (n.º 1 do artigo 22.º), bem como medidas de proteção de testemunhas em processo penal (n.º 2 do artigo 22.º).

No que se refere, em concreto, à proibição de retaliação prevista no artigo 21.º, entende-se por tal «o 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, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais» (n.º 2), sendo igualmente puníveis as ameaças e as tentativas (n.º 3). A prática de um ato considerado como de retaliação implica o pagamento, pelo infrator, de uma indemnização pelos danos causados ao denunciante (n.º 4). O n.º 6 da norma determina a presunção ilidível de que determinados atos, quando praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública, são motivados por denúncia interna, externa ou divulgação pública, como sejam, a alteração das condições de trabalho [alínea a)], a suspensão de contrato de trabalho [alínea b)], a não renovação de um contrato de trabalho a termo [alínea e)] ou o despedimento [alínea f)]. Mais determina esta norma, no n.º 7, que «a sanção disciplinar aplicada ao denunciante até dois anos após a denúncia ou divulgação pública presume-se abusiva».

Acresce que se considera, na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, que constitui contraordenação a prática de atos retaliatórios, punível «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» (n.º 2).

A [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#)¹⁰, que aprova medidas de combate à corrupção, estabelece, no artigo 4.º, um princípio genérico de proteção dos trabalhadores da Administração Pública e do setor empresarial do Estado, prevendo que «Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária, ser prejudicados» (n.º 1). A norma estabelece ainda que se presume abusiva a aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores denunciantes, quando seja aplicada no prazo de um ano após a respetiva denúncia (n.º 2). Por fim, reconhecem-se os direitos dos trabalhadores denunciantes ao anonimato, à transferência a seu pedido sem faculdade de recusa, e a beneficiarem, com as devidas adaptações, das medidas para a proteção de testemunhas em processo penal (n.º 3).

A [Lei n.º 93/99, de 14 de julho](#)¹¹, regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal. O diploma define «testemunha» como «qualquer pessoa que, independentemente do seu estatuto face à lei processual, disponha de informação ou de conhecimento necessários à revelação, perceção ou apreciação de factos que constituam objeto do processo, de cuja utilização resulte um perigo para si ou para outrem» [alínea a) do [artigo 2.º](#)]. Deste conceito é possível retirar que a qualidade de denunciante pode ou não coincidir com a de testemunha, tendo em conta que a relevação de informações pelo denunciante não está necessariamente associada à existência de perigo sobre si ou outrem, e que tais informações poderão não ter natureza penal.

À testemunha poderão ser aplicadas as seguintes medidas de proteção, determinadas judicialmente:

¹⁰ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

¹¹ Regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto](#).

1. Ocultação da imagem e/ou distorção de voz aquando da prestação de declarações ou de depoimento, de modo a evitar-se o reconhecimento da testemunha ([artigo 4.º](#));
2. Recurso à teleconferência, nas circunstâncias previstas no [artigo 5.º](#);
3. Medidas pontuais de segurança, nomeadamente, a indicação no processo de residência diferente da residência habitual ou proteção policial ([artigo 20.º](#));
4. Programa especial de segurança, nas circunstâncias previstas no [artigo 21.º](#), programa esse que inclui a aplicação de uma ou várias medidas administrativas de proteção e apoio, eventualmente complementadas por regras de comportamento a observar pelo beneficiário, convenientemente articuladas, como sejam, entre outros, o fornecimento de documentos emitidos oficialmente de que constem elementos de identificação diferentes, a concessão de nova habitação, no país ou no estrangeiro, pelo tempo que for determinado, ou a concessão de um subsídio de subsistência por um período limitado ([artigo 22.º](#)).

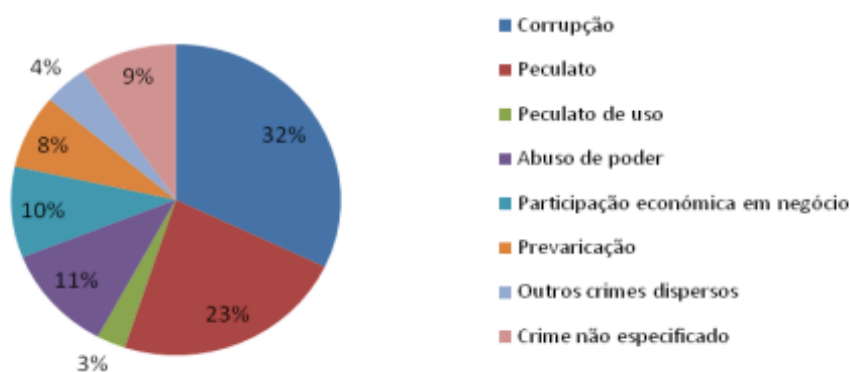
Em 2021, pelo [Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro](#), foi criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção, estabelecendo-se, igualmente, o regime geral de prevenção da corrupção.

O artigo 8.º do regime geral da prevenção da corrupção, determina que as pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores, as sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores, bem como os serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, disponham de canais de denúncia interna e que deem seguimento a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é uma entidade administrativamente independente que funciona junto do Tribunal de Contas e que desenvolve a sua atividade, a nível nacional, no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

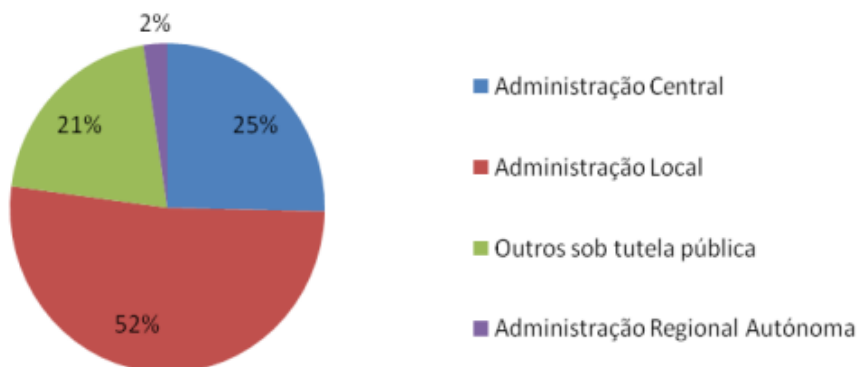
De acordo com o [Relatório das Comunicações recebidas no CPC em 2020](#)¹², os crimes maioritariamente associados aos reportes de natureza judicial foram, nesse ano, a corrupção e o peculato, nas suas diversas formas, traduzindo um total de 427 comunicações, o que representava mais de metade do total deste tipo de reportes:

Principais tipos de crime



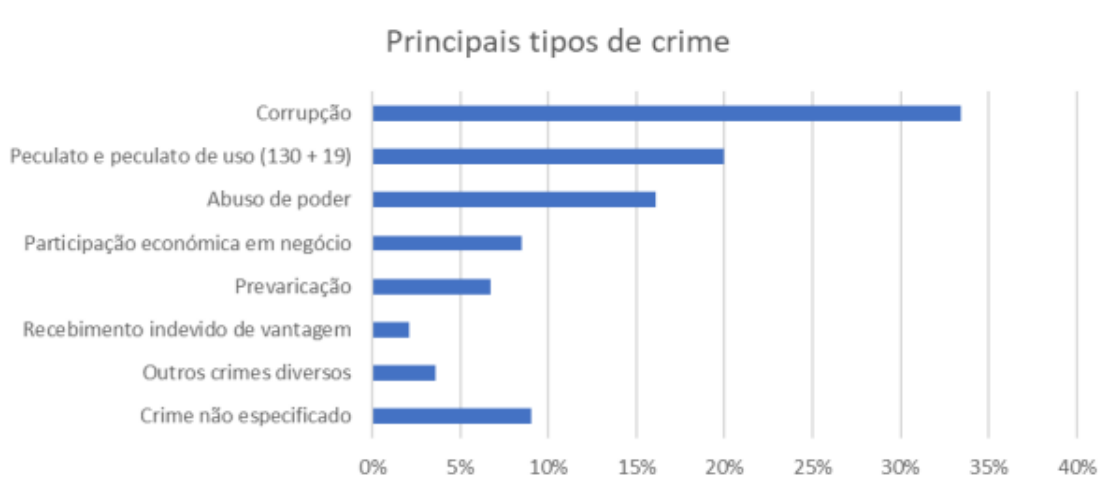
A área da Administração Local era a que surgia destacadamente representada, estando associada a mais de metade dos reportes judiciais (51,8% - 382 comunicações). Deste universo, assumiam particular relevo os municípios, que por si só totalizavam 293 comunicações:

Tipologias de Administração



¹² Disponível no portal da CPC.

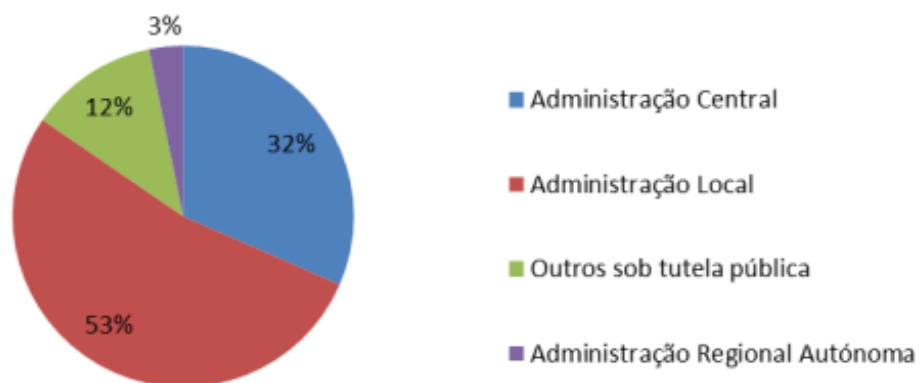
Por seu lado, no [Relatório das Comunicações recebidas no CPC em 2021](#)¹³, os principais crimes maioritariamente associados às comunicações judiciais que foram comunicadas ao CPC continuaram a ser a corrupção e o peculato, ao qual, pela sua natureza, é possível acrescentar o peculato de uso, e ainda o crime de abuso de poder. Este conjunto expressivo de tipos de crimes surgiu associado a um total de 522 comunicações, representando mais de 2/3 (70%) do total das comunicações:



Relativamente às tipologias de Administração associadas às comunicações, à semelhança do registado nos anos anteriores, a área da Administração Local surgiu como a mais representada, estando associada a mais de metade das comunicações (53% - 395 comunicações), sendo que, deste universo, assumiram particular destaque os municípios, que por si só totalizaram 311 comunicações (42% do total):

¹³ Disponível no portal da CPC.

Tipologias de Administração



IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) prevê a obrigação legal de combate à fraude e à corrupção, ao dispor no artigo 325.º que «A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União» (n.º 1). Neste contexto cumpre referir o artigo 83.º, n.º 1 TFUE relativo à proteção dos interesses financeiros da União, onde se inclui a corrupção entre os domínios de criminalidade particularmente graves que apresentam uma dimensão transnacional.

Em outubro de 2017, o Parlamento Europeu aprovou uma [resolução](#) sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos, na qual «Insta a Comissão a apresentar antes do final deste ano, e após análise de uma base jurídica adequada que permita à UE adotar medidas adicionais, uma proposta legislativa horizontal que institua um quadro regulamentar comum e abrangente visando garantir um elevado nível de proteção a todos os níveis, nos setores público e privado, bem como nas instituições nacionais e europeias, designadamente nos organismos, nos serviços e nas agências

nacionais e europeias pertinentes, para os denunciantes na UE, tendo em conta o contexto nacional e sem limitar a possibilidade de os Estados-Membros tomarem outras medidas;».

Neste contexto, tendo em vista o combate às diversas atividades ilícitas e ao abuso de direito e, conseqüentemente, à promoção da proteção das pessoas que trabalham numa organização ou que estão em contacto com ela no âmbito de atividades profissionais e que, frequentemente, são as primeiras a ter conhecimento dessas atividades, foi adotada a [Diretiva \(UE\) 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. Este instrumento estabelece regras para proteger denunciante, ou seja, pessoas que comuniquem informações sobre violações da legislação da União Europeia (UE) em domínios de intervenção fundamentais, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais. As violações incluem atos ilícitos ou omissões, assim como práticas abusivas.

A diretiva não:

- afeta a responsabilidade dos governos da UE de assegurarem a sua segurança nacional;
- afeta a aplicação do direito nacional ou da UE sobre a proteção das informações classificadas, a proteção do segredo profissional médico e dos advogados, o segredo das deliberações judiciais ou as regras de processo penal;
- se sobrepõe às normas nacionais sobre o exercício pelos trabalhadores do direito de consultar os seus representantes ou sindicatos.

Nos termos do artigo 4.º, a referida diretiva aplica-se a trabalhadores no setor público ou privado, incluindo funcionários públicos (alínea a) do n.º 1), estabelecendo o n.º 2 que «A presente diretiva aplica-se igualmente a denunciante nos casos em que comuniquem ou divulguem publicamente informações sobre violações obtidas numa relação profissional que tenha entretanto terminado.» e, ainda, «denunciante cuja relação profissional se não tenha ainda iniciado, nos casos em que tenham obtido as informações sobre violações durante o processo de recrutamento ou noutras fases de negociação pré-contratual.» (n.º3).

Ressalve-se, também, que o artigo 19.º do capítulo VI «Medidas de Proteção» prevê a proibição de retaliação, devendo os Estados-Membros tomar as medidas necessárias para proibir qualquer forma de retaliação contra as pessoas a que se refere o artigo 4.º, incluindo ameaças de retaliação e tentativas de retaliação.

Refira-se, por último, que no seguimento da aprovação da [resolução](#) do Parlamento Europeu de 15 de dezembro de 2022 sobre as suspeitas de corrupção pelo Catar e a necessidade mais ampla de transparência e responsabilização nas instituições europeias, foi também aprovada a [resolução](#) do Parlamento Europeu de 16 de fevereiro de 2023 sobre o seguimento das medidas solicitadas pelo Parlamento para reforçar a integridade das instituições europeias, na qual «exorta à adoção de medidas adicionais mais completas, nomeadamente em matéria de proteção, acompanhamento, informação e supervisão dos denunciadores de irregularidades».

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha, Espanha, França e Reino Unido.

ALEMANHA

A Alemanha não dispõe de uma lei geral de proteção de denunciadores e ainda não procedeu à transposição da [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#), encontrando-se esta matéria atualmente em discussão no Parlamento alemão. O Governo federal apresentou uma iniciativa (disponível [aqui](#)) e o Grupo Parlamentar AfD outra (disponível [aqui](#)), ambas discutidas em Plenário a 29 de setembro de 2022. Não se localizou em qualquer uma delas menção ao prazo de proteção contra represálias. De acordo com [informação](#) constante da respetiva página no portal do *Bundestag* na internet, a iniciativa do Governo foi aprovada por esta câmara a 16 de dezembro, mas terá sido rejeitada no *Bundesrat* a 10 de fevereiro de 2023.

ESPAÑA

Espanha só muito recentemente aprovou legislação sobre a matéria – trata-se da [Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen](#)

[sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción](#)¹⁴. Como se refere no respetivo preâmbulo, esta lei visa proteger as pessoas que, em contexto laboral ou profissional, seja no setor público seja no privado, detetem infrações penais ou administrativas graves ou muito graves e as comuniquem através dos mecanismos nele regulados, e que são designados *informantes*. Para além das infrações ao direito da União Europeia previstas na [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#), esta lei abrange também infrações penais e administrativas graves e muito graves previstas no direito nacional. O período de proteção contra represálias tem a duração de dois anos, sem prejuízo de poder ser prorrogado, a pedido do interessado, nos termos do [artículo 36.4](#).

FRANÇA

Em França, a proteção legal de denunciante decorre essencialmente da [LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)¹⁵, conhecida como Lei Sapin II, que criou regras comuns para a denúncia de irregularidades em todos os setores, a qual define denunciante (*lanceur d'alerte*) como qualquer indivíduo que denuncie, sem contrapartida financeira e de boa fé, um crime, violação de norma (da União Europeia, de tratado internacional, de lei ou de regulamento nacional) ou um perigo para o interesse público, abrangendo trabalhadores dos setores público e privado (*articles 6 a 16*). Esta lei prevê medidas de proteção dos denunciante, designadamente proteção contra represálias, como suspensão, despedimento, mudança de funções ou local de trabalho, entre outras, estabelecendo ainda que, sendo a decisão do empregador contestada e verificando-se que o trabalhador em causa fez uma denúncia, cabe ao empregador denunciado provar que a sua decisão é justificada (*article 10-1*). Não se localizou referência quanto ao prazo de proteção contra as referidas represálias.

Mais informação no portal da administração pública [Service Public](#).

REINO UNIDO

¹⁴ Texto disponível no portal *boe.es*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha deverão considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 22/02/2023.

¹⁵ Texto consolidado, disponível no portal *legifrance.gouv.fr*. Todas as referências legislativas relativas a França deverão considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 22/02/2023.

No tocante a Inglaterra, País de Gales e Escócia, a proteção dos denunciantes está prevista no [Employment Rights Act \(ERA\)](#)¹⁶ de 1996, desde a sua alteração, em 1998, pelo [Public Interest Disclosure Act \(PIDA\)](#)¹⁷. A [Part IV A](#) daquela lei regula as «*protected disclosures*» (denúncias protegidas), comumente designadas «*whistleblowing*». Nos termos do ERA, uma denúncia é protegida se o trabalhador tiver fundadas razões para considerar que a faz no interesse público e se se tratar de factos passíveis de constituírem uma irregularidade, ilegalidade ou crime, ou um perigo para a saúde ou segurança de alguém ou para o ambiente (*section 43B*). O conceito de trabalhador abrange trabalhadores do setor público e do privado e inclui consultores ou prestadores de serviços e antigos trabalhadores (*section 43K*). Um trabalhador que apresente uma denúncia não pode ser prejudicado por qualquer ato ou omissão do empregador ou de outro trabalhador com base nessa apresentação (*section 47B*), podendo o trabalhador apresentar queixa em tribunal no caso de ter sido prejudicado e cabendo ao empregador demonstrar o fundamento do seu ato ou omissão (*section 48*). Um despedimento é considerado sem justa causa se teve como principal fundamento a apresentação da denúncia pelo trabalhador (*section 103A*), devendo o despedimento ser impugnado no prazo de três meses.

No portal do Governo britânico está disponível [informação](#) sobre a questão; especificamente no tocante a funcionários públicos veja-se este documento da [Civil Service Commission](#).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, sobre a matéria em apreço, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

¹⁶ Texto consolidado, disponível no portal [legislation.gov.uk](#). Todas as referências legislativas relativas ao Reino Unido deverão considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 22/02/2023.

¹⁷ A Irlanda do Norte dispõe de legislação própria na matéria, embora de teor semelhante e também de 1998 – mais informação em <https://www.lra.org.uk/workplace-policies/whistleblowing>.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Compulsada a mesma base de dados, verifica-se que, na Legislatura atual, foi apreciado o [Projeto de Lei n.º 86/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Corrige a legislação que concretiza a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e aprofunda as garantias de proteção dos denunciantes*, tendo sido rejeitado na generalidade, na Reunião Plenária de 2022-06-03, com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do BE, a abstenção da IL e a favor do CH, da DURP do PAN e do DURP do L.

Na anterior Legislatura, foi aprovada a [Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro](#), *Estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 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*, que teve a origem nas seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 866/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Criação do Regime de Proteção do Denunciante*;
- [Projeto de Lei n.º 868/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Criação do Estatuto do Arrependido*;
- [Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.ª \(PAN\)](#) - *Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante*;
- e
- [Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - *Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 13 de fevereiro de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 15 de fevereiro de 2022, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

Projeto de Lei n.º 563/XV/1 (BE)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

▪ Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, que aprova o [Regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos](#), devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género, o que se considera consentâneo com o conteúdo da iniciativa, uma vez que o género não parece ficar afetado pela aplicação das normas a aprovar, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Senhores Deputados, na apreciação da iniciativa.,

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA, Luis Filipe Mota - O impacto do novo regime geral de proteção de denunciante nas autarquias locais. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 15 (set./dez. 2022), p. 75-85. Cota: RE-12

Resumo: Este artigo analisa a aplicação da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que aprovou o novo regime geral de proteção do denunciante de infrações (RGPDI) relativo à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Nas palavras do autor «apesar de ter um âmbito de aplicação limitado às denúncias referentes à violação de legislação europeia, a casos de criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada ou de crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, o RGPDI terá um impacto significativo no âmbito das autarquias locais. Isto porque este regime, por um lado, impõe a algumas delas a obrigação de criação de canais de denúncia interna e procedimentos de proteção dos denunciante e, por outro lado, trata-as, também, como entidades competentes para receber denúncias externas, o que as obrigará a ter canais de denúncia externa». O autor analisa: 1 - os canais de denúncia interna; 2 - a possibilidade de partilha destes canais; 3 - a autarquia enquanto autoridade competente para receber denúncias externas; 4 - as medidas de proteção dos denunciante no âmbito das autarquias locais. Na sua conclusão, Luís Almeida refere que o regime de proteção dos denunciante «poderia ter

ido mais longe e prever, nomeadamente, conceitos amplos de denúncia e de denunciante e mecanismos que dessem um apoio mais vigoroso ao denunciante».

BRANDÃO, Nuno – O whistleblowing no ordenamento jurídico português. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. N.º 161 (jan.- mar. 2020), p. 99-113. Cota: RP-179.

Resumo: O presente estudo apresenta uma súmula do regime normativo português relativo ao *whistleblowing*, acompanhada de algumas observações sobre o modo como é levado à prática em Portugal, sob a perspetiva da promoção do *whistleblowing* e, ainda, sob a perspetiva da proteção dos denunciantes.

COELHO, Joana Capaz – A proteção da privacidade dos denunciantes à luz da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à proteção das pessoas que denunciem violações do direito da União. **Privacy and Data Protection Magazine** [Em linha]. N.º 3 (dez. 2021). [Consult. 22 de fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=138005&img=26696&save=true>>.

Resumo: Neste artigo a autora analisa «de que forma a Diretiva (UE) 2019/1937 garante a proteção de dados e a confidencialidade das informações obtidas num contexto onde se pretende que haja mais transparência a um sério combate à fraude e à corrupção, tanto no Estado, como nas Empresas». São abordadas as seguintes matérias:

- 1 – O Direito à privacidade do denunciante (enquadramento nos Direitos Internacional e Europeu e no Direito nacional);
- 2 – A Diretiva (UE) 2019/1937 (enquadramento, âmbito de aplicação, canais de denúncia e procedimentos);
- 3 – A transposição da Diretiva para a ordem jurídica nacional.

Na sua conclusão, Joana Coelho refere que «os denunciantes assumem um papel central na descoberta, investigação e prevenção das infrações cometidas no contexto profissional, e podem, deste modo ser fundamentais para o combate à fraude». Para tal, tanto o direito da União Europeia, como o Direito nacional têm vindo a construir um edifício jurídico robusto no combate à fraude e corrupção, reforçando a proteção e confidencialidade da identidade dos denunciantes.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio - Status axiológico da directiva de protecção do denunciante. **Revista Administración & Cidadanía** [Em linha]. Vol. 15, n.º 1 (2020). [Consult. 22 fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133865&img=20614&save=true>>.

Resumo: Para o autor «a Diretiva sobre Proteção de Denunciantes visa inclinar a balança a favor daqueles que relatam atividades irregulares e terminar - pelo menos legalmente - com a forma negativa de ver o informante ou delator. De forma a que esta transformação jurídica faça parte de uma cultura cívica, é imprescindível analisar os principais problemas axiológicos decorrentes do ato de relatar, tais como: a natureza do dever moral, os conflitos de valores subjacentes, a conexão com a liberdade de expressão, a controvérsia sobre boa-fé, anonimato e recompensas, ou a legitimidade moral das medidas de proteção de denúncias».

Ao longo do seu artigo Fernández Ajenjo vai analisar a figura e estatuto do denunciante presente na Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro, avaliando os conflitos e valores éticos, a ligação com a liberdade de expressão, e distinção moral e jurídica entre o denunciante de boa e má-fé, entre outros. O autor conclui que a Diretiva é «governada por um conjunto de valores axiológicos que visam assegurar a aplicação do princípio democrático de respeito ao ordenamento jurídico. Para tal, define regras substantivas e processuais que têm como principal protagonista o denunciante, mas que não esquece, num equilíbrio de equidade, os direitos do acusado e as autoridades encarregadas de receber as denúncias».

GUERREIRO, Alexandre – A protecção de denunciantes em Portugal : o legado do caso Guja c. Moldávia no contexto de transposição da Directiva (UE) 2019/1973, de 23 de Outubro. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. N.º 163 (jul.- set. 2020), p. 133-173. Cota: RP-179.

Resumo: «O presente estudo autonomiza e trata sobre o “denunciante” enquanto pessoa que comunica factos passíveis de configurarem ilícitos ou contra-ordenações e sem que tenha um interesse directo na denúncia». O autor vai conceptualizar a figura do denunciante e inseri-la no ordenamento jurídico português. Analisa, de seguida, a influência do direito europeu abordando vários casos que foram julgados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Por fim, analisa a Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro.

MAGNIER, Véronique – Lanceur d'alerte dans l'Union européenne. **Revue des affaires européennes**. Bruxelles. ISSN 1152-9172. Ano 24, n.º 4 (2019), p. 677-715. Cota: RE-35.

Resumo: Dossier informativo constituído por um conjunto de artigos de diferentes autorias que abordam questões levantadas pela adoção da Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro e a sua transposição para os normativos nacionais. Aborda as seguintes matérias:

- Génese da Diretiva;
- O novo campo de proteção dos denunciantes;
- Os canais de comunicação, interna e externa, no âmbito da denúncia no Direito Europeu;
- Análise da Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro 2019 sobre a proteção de pessoas que denunciam violações do Direito da União Europeia;
- As sanções previstas na Diretiva, relativas à violação das regras de proteção dos denunciantes.

MAIA, António João ; SIMÕES, Patrick de Pitta – **O Whistleblowing em Portugal : proteção do denunciante nas organizações**. Coimbra : Almedina, 2022. 247 p. ISBN 978-989-40-0604-6. Cota:32.31 – 412/2022.

Resumo: Esta obra congrega contributos de diversos colaboradores que abordam a matéria relativa ao sistema de proteção dos denunciantes e às dinâmicas organizacionais subjacentes ao quadro normativo existente em Portugal. Avalia-se o potencial de utilidade deste quadro normativo pelas organizações, enquanto instrumento que permite despistar situações de fraude, corrupção e infrações conexas. As reflexões apresentadas abrangem diferentes perspetivas: sociológica, histórica, cultural, política, estratégica, jurídica, criminológica, securitária, de proteção de dados e tecnológica.

RAMOS, João António Alencastre de Matos - **Proteção de denunciantes em Portugal** [Em linha] : **estado da arte**. [S.l.] : Transparência e Integridade, 2018. [Consult. 22 de fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134484&img=21423&save=true>>.

Resumo: Para este autor, a proteção de denunciante é uma questão central na luta contra a corrupção e crimes conexos. Assim «através da presente análise do estado da arte relativa à proteção e garantias dos denunciante em Portugal, pretende-se perceber se existiu alguma evolução, nomeadamente legislativa, desde a publicação, pela TI-PT, do relatório sobre proteção de denunciante em 2013. Por serem pertinentes, colocam-se as seguintes questões: existe uma moldura legal adequada para a proteção dos denunciante contra retaliações e outras consequências injustificadas? Essas proteções são efetivas? Quais são os pontos fortes e fracos dos regimes de proteção em vigor?». Na sua conclusão o autor vai emitir um conjunto de recomendações com o objetivo de proporcionar uma base sustentável para alterar mentalidades, normas e práticas.

SIMÕES, Patrick de Pitta ; ALMEIDA, Luís Filipe Mota ; RAMOS, Manuel Ferreira - **Guia sobre a prevenção da corrupção no âmbito das Autarquias Locais. Os canais de denúncia e a proteção do denunciante**. Braga : AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2022. Tomo I. ISBN 978-989-53756-1-5. Cota: 12.06.8 – 426/2022.

Resumo: A obra assume-se como um instrumento para uma leitura compreensiva da legislação vigente sobre a Estratégia Nacional Anticorrupção, bem como de toda a legislação publicada na sua sequência. O tomo I do guia, com o título Os canais de denúncia e a proteção do denunciante, visa ser um «precioso auxiliar de todos os que exercem funções administrativas e políticas nas autarquias locais, contribuindo para o exercício rigoroso e transparente das suas atribuições e competências (...)». Apresenta o enquadramento legislativo de toda a matéria em causa e estrutura-se num modelo de pergunta/resposta às principais questões suscitadas pela aplicação da legislação.