



Projecto de Lei n.º 625/XV/1.^a

Reforça a proteção dos denunciantes de crimes ambientais, alterando a Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro

Exposição de motivos

Os denunciantes têm um papel fundamental, já que, por via do exercício de um direito e de um dever cívico, asseguram a salvaguarda do interesse público, designadamente mediante a exposição de casos de corrupção, de crimes ambientais, de violações de direitos humanos, de infrações da legislação referente à proteção e bem-estar animal e de outras infrações e ilegalidades. De resto, de acordo com alguns estudos mais recentes, as denúncias são hoje não só a forma mais comum de detecção de fraude na Europa, mas também a forma mais eficaz de a detectar em contexto empresarial.

Ciente da importância dos denunciantes e do facto de serem incontornavelmente um instrumento de política criminal, no final da XIV Legislatura a Assembleia da República, em vésperas da sua dissolução, aprovou, por larga maioria, o Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.^a, apresentado pelo PAN, e outras iniciativas, que deram origem à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que o novo regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que, entre outras coisas, consagrou a obrigação de criação de canais de denúncia interna e externa e um conjunto de importantes garantias aos denunciantes de infrações, como a proteção contra atos de retaliação.

Apesar dos avanços inequívocos dados, pelo novo regime geral de proteção de denunciantes de infrações ficou aquém do que a Diretiva (UE) 2019/1937 permitia e do que uma efectiva proteção dos denunciantes, em especial no domínio ambiental e do bem-estar e protecção animal, exigia.

Desde logo, porque se consagrou no artigo 2.º um âmbito de aplicação que apenas abrange as violações de atos ou omissões contrárias ao direito da União Europeia e os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, o que deixa de fora um conjunto de outras violações de legislação nacional que não resulte de fonte europeia, algo que frustra por completo os objetivos de proteção que estiveram na origem desta Lei. De resto, durante a discussão das diversas propostas apresentadas, o Conselho Superior do Ministério Público defendeu, precisamente, a reformulação da alínea a), do n.º 1, do artigo 1.º, e a necessidade de esta alínea abranger todos os instrumentos normativos nacionais e comunitários.

Por outro lado, apesar de se terem consagrado mecanismos que garantem que a denúncia não poderá ser fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante, não garante qualquer limitação das chamadas *strategic lawsuit against public participation* (SLAPP). O Manifesto "Em Defesa dos Ativistas Ambientais", dinamizado pela CPADA e pela Protejo e subscrito por 28 organizações, apelou à consagração deste tipo de limitações, defendendo que as mesmas protegem o direito de participação na vida pública e põem fim a uma das retaliações mais penosas que se vêm impondo aos denunciantes (especialmente no domínio ambientais). Mais recentemente e prossequindo objectivos similares ao deste manifesto, a Iniciativa Legislativa de Cidadãos intitulada "Pela Proteção do Cidadão Denunciante", promovida por um conjunto de 21 organizações não-governamentais, entre as quais a proTEJO, a ZERO, a WWF, ou a PATAV, defende uma alteração da Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, em termos que garantam um articulado que proteja globalmente os cidadãos que denunciam infracções, como é o caso dos ambientalistas e das suas organizações que denunciam atentados ao ambiente e, que por isso, têm vindo a ser alvo de autênticas acções judiciais estratégicas contra participação pública sem fundamento.

Com esta proposta pretende-se, em especial, reforçar a protecção dos denunciantes ambientais, uma vez que, por um lado, diversos relatórios internacionais¹ têm alertado para o facto de o crime ambiental ter muitas vezes ligações a outras formas de crime, mas principalmente porque os crimes de abuso contra o ambiente constituem hoje a quarta maior actividade criminosa do mundo e têm um custo anual estimado na ordem dos 91 a 259 mil milhões de dólares.

¹INTERPOL-UN Environment (2016), Strategic Report: Environment, Peace and Security: A Convergence of Threats.

Segundo frisa FRANCESCA CARLSSON, do European Environmental Bureau, “os crimes ambientais estão a custar-nos milhares de milhões, assim como o planeta Terra, não é aceitável que os criminosos estejam a escapar a estes crimes, ou que só recebam sanções baixas se forem apanhados. Precisamos de mais recursos para a aplicação da lei em toda a Europa, para assegurar que os crimes ambientais sejam adequadamente investigados e punidos”.

Com a presente iniciativa o PAN, dando cumprimento a estas reivindicações, pretende assegurar que se procede à discussão de propostas que aprofundam a proteção dos denunciantes e que, devido ao fim de legislatura, não foram objeto de discussão aprofundada pela Assembleia da República.

Assim, esta iniciativa prevê um conjunto de três grandes propostas que têm o objetivo de aprofundar as garantias de proteção dos denunciantes.

A primeira alteração visa assegurar o alargamento do âmbito de aplicação do regime geral de proteção de denunciantes de infrações, nos termos recomendados pelo Conselho Superior do Ministério Público, em setembro de 2021, e reivindicados pelas 21 organizações não-governamentais. Na opinião do PAN, os denunciantes correm elevados riscos devido à divulgação de infrações, pelo que não se afigura minimamente razoável que se lhes exija que consigam identificar se a denúncia que apresentam cabe no âmbito do direito da União Europeia ou se está estritamente no âmbito do direito nacional – caso em que não daria acesso à proteção conferida desta Lei. Desta forma, consagra-se um conceito amplo de denúncia que, para além de abarcar qualquer violação de direito da União Europeia, passa a incluir também a violação de normas nacionais, inclusivamente em matéria penal e contraordenacional, solução que acolhe a redação proposta pelo Conselho Superior do Ministério Público e que inclusivamente é próxima à que foi adotada na transposição da diretiva pela Dinamarca, Letónia, Lituânia, Malta e Suécia.

A segunda visa garantir a previsão de um conceito amplo de denunciante que inclua pessoas que não estão ligados profissionalmente à entidade denunciada. Este conceito amplo, para além de ser recomendado pelas Organizações Não-Governamentais, nomeadamente a Transparência Internacional² e as 21 organizações não-governamentais promotoras da Iniciativa Legislativa de

² Transparência Internacional (2019), Directiva Europeia de Protecção de Denunciantes: Análise e Recomendações.

Cidadãos intitulada “Pela Protecção do Cidadão Denunciante”, e pelo Parlamento Europeu³, é também uma exigência que consta da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a que Portugal está vinculado e que determina, no seu artigo 33.º, que os países devem ponderar medidas que assegurem a protecção de pessoas que denunciem junto das autoridades competentes, independentemente da relação laboral.

No mesmo sentido o Tribunal de Contas⁴, defendeu a consagração de um “conceito de denunciante mais abrangente, considerando como tal qualquer pessoa que possua informação que seja ou possa ser relevante para a investigação de situações de corrupção”, uma vez que o actual âmbito de aplicação da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, “não abrange, de forma direta, a maioria dos autores das denúncias que são feitas chegar ao Tribunal de Contas”.

A consagração deste conceito amplo ora proposto é importante, porque os cidadãos sem vínculo laboral podem, por circunstâncias diversas, ter acesso a informação de relevante interesse público e, sem a protecção legal adequada, podem ser sujeitos a retaliações por parte da entidade denunciada – algo bem patente, por exemplo, nos casos de denúncias de poluição do Rio Tejo ou de denúncia de irregularidades no que respeita ao transporte de animais vivos.

A terceira e última proposta pretende consagrar um mecanismo anti-SLAPP, que proteja o denunciante contra retaliações no âmbito judicial. Esta proposta assegura a concretização no nosso ordenamento jurídico das recomendações da OCDE⁵ e do The Bond Anti-Corruption Group⁶ nesta matéria e de uma solução similar à que existe na Austrália, em 30 estados dos Estados Unidos da América e em algumas províncias do Canadá, onde se aprovou Legislação anti-SLAPP. Esta solução dá ainda resposta às preocupações expressas pelo Parlamento Europeu, que, em 25 de novembro de 2020, aprovou uma resolução⁷ em que, expressando a

³ 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)).

⁴ Tribunal de Contas (2023), Análise global do tratamento das participações, exposições, queixas e denúncias, página 36.

⁵ OCDE (2010), OCDE Anti-Corruption Action Plan, página 10.

⁶ OCDE (2019), OECD Working Group on Bribery - Public Comments: Review of the 2009 Anti-Bribery Recommendation página 53.

⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Novembro de 2020, sobre o reforço da liberdade dos meios de comunicação social: protecção dos jornalistas na Europa, discursos de ódio, desinformação e papel das plataformas (2020/2009(INI)).

sua condenação ao recurso às ações SLAPP “para silenciar ou intimidar jornalistas e órgãos de jornalismo de investigação e criar um clima de medo em torno da comunicação de determinados temas”, apelou ao estabelecimento de normas mínimas contra o recurso a SLAPP nos países da União Europeia. A proposta do PAN, seguindo de perto as soluções constantes da Iniciativa Legislativa de Cidadãos intitulada “Pela Proteção do Cidadão Denunciante”, limita as ações sob a forma de SLAPP (ação intimidatória), ao reconhecer a qualquer pessoa, objeto de proteção por este Estatuto, o direito de invocar a denúncia para requerer potestativamente a declaração de improcedência das ações (tenham elas o objeto que tiverem) e ao prever, em linha com o permitido pelo considerando 97 da 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, a improcedência das ações contra essas pessoas quando o autor da ação não conseguir provar que a pessoa contra quem intentou ação não cumpre as condições de proteção previstas no Estatuto do Denunciante e que a referida ação não está ligada de forma direta ou indireta à denúncia ou à divulgação pública. Prevê-se ainda que a entidade que fizer uso de ações sob a forma de SLAPP tenham, por um lado, de pagar uma multa, reembolsar as despesas a que tenha obrigado a parte contrária (nomeadamente os honorários) e a indemnizar os prejuízos sofridos pela parte contrária como consequência direta ou indireta da ação, e que, por outro lado, tenha de pagar uma coima que poderá ir até aos 250 mil euros.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projecto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à primeira alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores 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.

Artigo 2.º

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

Os artigos 2.º, 5.º, 6.º, 21.º, 24.º e 27.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 - [...]:

a) A conduta que viole normas nacionais ou do direito da união europeia, inclusivamente em matéria penal e contraordenacional, relativas aos domínios

de:

i. [...];

ii. [...];

iii. [...];

iv. [...];

v. [...];

vi. [...];

vii. [...];

viii. [...];

ix. [...];

x. [...].

b) [...];

c) [...];

d) [...]; e

e) [...].

2 - [...].

Artigo 5.º

[...]

1 - A pessoa singular que, dentro ou fora de uma organização e independentemente de qualquer relação laboral, denuncie ou divulgue publicamente uma infração nos termos estabelecidos no capítulo II, é considerada denunciante.

2 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...].

3 - [...].

Artigo 6.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Pessoas coletivas ou entidades equiparadas que sejam detidas ou controladas pelo denunciante, para as quais o denunciante trabalhe ou com as quais esteja de alguma forma ligado num contexto profissional ou de actividade cívica voluntária;
- d) Pessoas apontadas como denunciantes, mesmo que o não sejam, ou que manifestem intenção de fazer denúncia;
- e) Organizações da sociedade civil que dêem assistência aos denunciantes.

5 - [...].

Artigo 21.º

[...]

1 - [...].

2 - Considera-se ato de retaliação o ato ou omissão que, direta ou indiretamente, motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais.

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) [...];

h) [...];

i) [...].

7 - Presumem-se igualmente motivados por denúncia interna, externa ou divulgação pública, até prova em contrário, o levantamento de processo disciplinar ou ação judicial por parte da entidade ou pessoa denunciada, visando o denunciante, quando efetuado até dois anos após a denúncia ou divulgação pública.

8 - [anterior 7].

9 - [anterior 8].

Artigo 24.º

Responsabilidade do denunciante e medidas de proteção contra retaliações no âmbito judicial

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - No âmbito de processos judiciais não pode ser imputado ao denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração qualquer tipo de responsabilidade em

resultado dessa denúncia ou divulgação pública, gozando tais pessoas do direito de invocar tal denúncia ou divulgação pública como meio de defesa.

6 - Independentemente do objeto do processo judicial, a pessoa que iniciou o processo contra denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração de acordo com os requisitos impostos pela presente lei, tem de provar que a pessoa a quem pretende imputar responsabilidades não cumpre as condições de proteção previstas na presente Lei e que a referida ação não está ligada de forma direta ou indireta à denúncia ou à divulgação pública, sob pena de improcedência da ação.

7 - O disposto no presente artigo aplica-se com as devidas adaptações a qualquer das pessoas referidas no artigo 6.º.

8 - A violação do disposto no presente artigo obriga as pessoas singulares e coletivas:

- a) ao pagamento de uma multa;
- b) ao reembolso das despesas e encargos a que tenha obrigado a parte contrária, incluindo designadamente as taxas de justiça e os honorários dos mandatários ou técnicos;
- c) à indemnização dos prejuízos sofridos pela parte contrária como consequência direta ou indireta da violação.

9 - Em tudo o que não esteja previsto relativamente à concretização do disposto nos números 5 e 6, aplica-se o disposto relativamente à litigância de má-fé no Código de Processo Civil.

Artigo 27.º

[...]

1 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) A instauração de processos contra as pessoas a que se refere o artigo 5.º que se venham a provar ser vexatórios ou violadores do disposto no artigo 24.º.

2 - [...].

3 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];
- l) [...];
- m) [...];
- n) [...];
- o) [...];
- p) [...];
- q) [...];
- r) [...];
- s) [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].»

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.



Assembleia da República, Palácio de São Bento, 3 de Março de 2023

A Deputada,

Inês de Sousa Real