

Projeto de Lei n.º 86/XV/1.^a

Corrige a legislação que concretiza a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e aprofunda as garantias de proteção dos denunciantes

Exposição de motivos

No final da XIV Legislatura a Assembleia da República, em vésperas da sua dissolução, aprovou, por larga maioria, um conjunto de Leis que deram cumprimento ao disposto na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Por um lado, a Lei n.º 94/2021, de 21 dezembro, alterou o Código do Processo Penal, de forma a designadamente prever, nos artigos 24.º, 30.º e 264.º, que o Tribunal ou Ministério Público (na fase de inquérito) possam decidir sobre a conexão ou separação de processo em certas situações e, deste modo, assegurar uma maior eficácia, ou a supressão de uma lacuna que existia relativamente às pessoas coletivas - em que se aplicavam as regras aplicáveis aos arguidos individuais, adaptadas à realidade das mesmas, ou legislação diversa. Por outro lado, na sequência do Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.^a, apresentado pelo PAN, e de outras iniciativas, por via da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, aprovou-se o novo regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que, entre outras coisas, consagrava 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, a falta de tempo ditada pela dissolução da Assembleia da República, levou a que existissem nestes diplomas soluções que se revelaram problemáticas nuns casos e insuficientes noutros.

A Lei n.º 94/2021, de 21 dezembro, levantou um conjunto de problemas, que foram apontados pelas associações representativas das magistraturas, pela Ordem dos Advogados e pelo Conselho Superior da Magistratura. Uma das críticas mais prementes referiu-se ao regime dos impedimentos do juiz, previsto no novo artigo 40.º do Código do Processo Penal, que, segundo diversas opiniões poderia pôr em causa a celeridade da justiça com diversos constrangimentos

ao funcionamento dos tribunais, por via da multiplicação exponencial de substituição de juízes e adiamentos de diligências e de um conjunto de dúvidas no âmbito dos processos pendentes sobre quem deveria ser o juiz. Estas alterações permitem também contornar o princípio do juiz natural, por via de intervenções inócuas do juiz interveniente na fase de inquérito a fim de o afastar de fases processuais posteriores.

Por seu turno, o novo regime geral de proteção de denunciante de infrações ficou aquém do que um combate à corrupção poderia exigir. Por um lado, consagrou-se 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, deixa de fora um conjunto de outras violações de legislação nacional que não resulta 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 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 *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 denunciante (especialmente no domínio ambientais).

Com a presente iniciativa o PAN pretende assegurar não só que as alterações legislativas aprovadas no final do ano de 2021 não têm efeitos contrários aos pretendidos, mas também que se procede à discussão de propostas que aprofundam a proteção dos denunciante e que, devido ao fim de legislatura, não foram objeto de discussão aprofundada pela Assembleia da República.

Assim, esta iniciativa prevê um conjunto de quatro grandes propostas que têm o objetivo de corrigir a legislação que concretiza a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e de aprofundar as garantias de proteção dos denunciantes.

A primeira prende-se com a necessidade de corrigir os erros e lapsos previstos na Lei n.º 94/2021, de 21 dezembro, em linha com as recomendações apresentadas pelas associações representativas das magistraturas, pela Ordem dos Advogados e pelo Conselho Superior da Magistratura, das quais se destaca a redução substancial das situações de impedimento do juiz por participação em processo, impedindo-se a intervenção do juiz em julgamento, recurso ou pedido de revisão, relativos a processo em que tiver aplicado medida de coação que proíba ou imponha condutas, a obrigação de permanência na habitação ou a prisão preventiva, ou que tenha presidido a debate instrutório.

A segunda visa assegurar o alargamento do âmbito de aplicação do regime geral de proteção de denunciante de infrações, nos termos recomendados pelo Conselho Superior do Ministério Público, em setembro de 2021. Na opinião do PAN, os denunciante 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 é próxima à que foi adotada na transposição da diretiva pela Dinamarca, Letónia, Lituânia, Malta e Suécia.

A terceira 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 Internacional¹, e pelo Parlamento Europeu², é também uma exigência que

¹ Transparência Internacional (2019), Directiva Europeia de Protecção de Denunciante: Análise e Recomendações.

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 proteção de pessoas que denunciem junto das autoridades competentes, independentemente da relação laboral. A consagração deste conceito amplo é importante, porque os cidadãos sem vínculo laboral podem, por circunstâncias diversas, ter acesso a informação de relevante interesse público e, sem a proteção 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 quarta 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 OCDE³ e do The Bond Anti-Corruption Group⁴ 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 resolução⁵ em que, expressando a 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 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

² 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)).

³ OCDE (2010), OCDE Anti-Corruption Action Plan, página 10.

⁴ OCDE (2019), OECD Working Group on Bribery - Public Comments: Review of the 2009 Anti-Bribery Recommendation página 53.

⁵ 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)).

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 Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede:

- a) À quadragésima primeira alteração ao Código de Processo Penal (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na sua redação atual;
- b) À nona alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, na sua redação atual, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.
- c) 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

Alteração ao Código de Processo Penal

Os artigos 40.º, 57.º, 196.º, 311.º-B, 418.º, 419.º, 425.º, 429.º e 435.º do CCP, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 40.º

[...]

1 - [...]:

- a) Aplicado medida de coação prevista nos artigos 200.º a 202.º;
- b) Presidido a debate instrutório;
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...].

2 - [...].

3 - [...].

Artigo 57.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - A pessoa coletiva ou entidade equiparada pode ser constituída arguida.

5 - A pessoa coletiva é representada por quem legal ou estatutariamente a deva representar e a entidade que careça de personalidade jurídica é representada pela pessoa que aja como diretor, gerente ou administrador e, na sua falta, por pessoa escolhida pela maioria dos associados.

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].

9 - [...].

Artigo 196.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - No caso de pessoa coletiva ou entidade equiparada, o termo deve conter a sua identificação social, a sede ou local de funcionamento da

administração e o seu representante designado nos termos dos n.ºs 4 a 8 do artigo 57.º

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].

Artigo 311.º-B

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - Ao rol de testemunhas é aplicável o disposto na alínea e) do n.º 3 e nos n.ºs 7 e 8 do artigo 283.º.

Artigo 418.º

[...]

1 - Concluído o exame preliminar, o processo, acompanhado do projeto de acórdão se for caso disso, vai a visto do presidente e dos juízes-adjuntos e depois à conferência, na primeira sessão que tiver lugar.

2 - [...].

Artigo 419.º

[...]

1 - Na conferência intervêm o presidente da secção, o relator e dois juízes-adjuntos.

2 - A discussão é dirigida pelo presidente, que, porém, só vota, para desempatar, quando não puder formar-se maioria com os votos do relator e dos juízes-adjuntos.

3 - [...].

Artigo 425.º

[...]

- 1 - Concluída a deliberação e votação, é elaborado acórdão pelo relator ou, se este tiver ficado vencido, pelo primeiro adjunto que tiver feito vencimento.
- 2 - [...].
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].
- 6 - [...].
- 7 - [...].

Artigo 429.º

[...]

- 1 - Na audiência intervêm o presidente da secção, o relator e dois juízes-adjuntos.
- 2 - [...].

Artigo 435.º

[...]

Na audiência o tribunal é constituído pelo presidente da secção, pelo relator e por dois juízes-adjuntos.»

Artigo 3.º

Alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro

O artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

[...]

- 1 - [...]:
 - a) [...];
 - b) [...];
 - c) [...];
 - d) [...];
 - e) [...];
 - f) [...];

- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- l) [...];
- m) 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;
- n) [...];
- o) Contrafação de moeda e de títulos equiparados a moeda;
- p) [...];
- q) [...];
- r) [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].»

Artigo 4.º

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

Os artigos 2.º, 5.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 24.º

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

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - No âmbito de processos judiciais, nomeadamente por difamação, violação de direitos de autor, violação do sigilo, violação das regras de proteção de dados, divulgação de segredos comerciais ou que tenham por objeto pedidos de indemnização por violação de obrigações contratuais, não pode ser imputado ao denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração de acordo com os requisitos impostos pela presente lei qualquer tipo de responsabilidade em resultado dessa denúncia ou divulgação pública, gozando essas pessoas do direito de invocar tal denúncia ou divulgação pública para requerer a declaração de improcedência das ações.

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, sob pena de improcedência da ação, 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.

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 a que tenha obrigado a parte contrária, incluindo 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 5.º

Entrada em vigor

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

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 20 de maio de 2022

A Deputada,

Inês de Sousa Real