

GUIA DE APOIO A DENUNCIANTES



AGOSTO 2023

O presente Guia de Apoio a Denunciantes foi elaborado pela Transparência Internacional Portugal ao abrigo do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (RGPDI), o qual foi aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, 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, em conjugação com o Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que prevê o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC).

Este documento não visa constituir ou substituir atos próprios ou exclusivos de procuradoria, apoio ou consulta jurídica.

Todos os esforços foram efetuados para verificar a precisão da informação contida neste Guia. Toda a informação foi considerada correta à data de 31 de agosto de 2023. A TI Portugal não assume responsabilidade por erros ou consequências resultantes do uso impróprio das informações aqui contidas.

© 2023 Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal. Todos os direitos reservados.

INTRODUÇÃO

Denunciar a corrupção, fraude e má gestão e administração constitui um direito e um dever cívico. O silêncio perante atos ou omissões legalmente proibidas ou criminalmente puníveis é uma ameaça tanto à integridade das instituições e organizações, públicas ou privadas, quanto aos princípios e fins fundacionais da sociedade e do estado – dignidade da pessoa humana, estado de direito, democracia, paz, saúde, segurança, respeito pelos direitos humanos, proteção do meio ambiente, entre outros.

Ao divulgar informações sobre tais ilícitos (crimes, ilegalidades, irregularidades), Denunciantes ajudam à descoberta e prevenção das sobreditas violações lesivas do interesse público, a salvar inúmeras vidas e negócios, a poupar colossais somas de fundos públicos e privados, a evitar o agravamento de escândalos e desastres emergentes, apesar do risco pessoal elevado que habitualmente correm.

Os Denunciantes desempenham um papel essencial na sociedade e bem-estar das pessoas.

Por isso, proteger os Denunciantes de tratamento ilegal e injusto, incluindo retaliação, discriminação ou desvantagem, é absolutamente essencial para encorajar as pessoas a denunciar crimes, ilegalidades e irregularidades e, assim, aumentar a probabilidade de que tais violações sejam descobertas, revistas e penalizadas.

O direito dos cidadãos de denunciar irregularidades faz parte do direito à liberdade de expressão e está vinculado aos princípios de transparência e integridade.

Todas as pessoas têm o direito inerente de proteger o bem-estar de outros cidadãos e o bem comum da sociedade, como é reconhecido pelo direito internacional¹, europeu² e, também, pelo direito nacional³.

Em alguns casos, existe igualmente o dever profissional ou legal (ou ainda por cláusula contratual específica), de denunciar os ilícitos conhecidos, aplicável, por exemplo, aos trabalhadores em funções públicas.

¹ Através da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada por Portugal, por via da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2007, de 21 de setembro, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007

² Ver 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.

³ Por via da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprova medidas de combate à corrupção e do RGPDI, entre outros.

PARA QUE SERVE ESTE GUIA?

Atualmente, as denúncias dos trabalhadores, sejam ao empregador, ao regulador, ou mesmo à comunicação social, representam uma das formas mais eficazes de terminar infrações nas organizações, tais como a corrupção, fraude, abusos sexuais, assédio laboral, entre outras condutas graves.

Se, por um lado, são os trabalhadores que mais facilmente as testemunham, por outro, as organizações têm interesse em fomentar uma cultura de transparência e abertura, pois permite-lhes conhecer atempadamente as infrações e remediá-las de forma a mitigar o impacto reputacional, legal e financeiro.

Porém, a decisão de denunciar ou não uma infração⁴ deve ser bem ponderada, considerando os mecanismos legais ao dispor, dado que a ausência de proteção pode ter repercussões sérias na vida e/ou situação profissional da pessoa Denunciante.

O propósito deste guia é, pois, ajudar potenciais Denunciante a tomarem uma decisão consciente e informada quanto aos seus direitos e responsabilidades, com base na legislação atualmente em vigor no nosso país.

A TI Portugal tem sido muito crítica relativamente à forma como a Diretiva da EU foi transposta, mas considera importante que todas as pessoas, sem exceção, tenham acesso à proteção mínima inscrita na atual lei.

⁴ Estão fora de âmbito deste Guia as situações em que a denúncia é legalmente obrigatória.

QUEM PODE FAZER UMA DENÚNCIA?

Nos termos da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o RGPD são consideradas 'Denunciantes' **as pessoas que divulgam publicamente ou denunciam infrações com base em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional**, tais como os trabalhadores, voluntários, estagiários, membros dos órgãos de administração ou gestão, órgãos fiscais ou de supervisão, os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores de organizações dos setores público, privado ou social, e as pessoas que atuam sob a sua supervisão e direção.

Estão igualmente protegidas por lei **as pessoas que de boa-fé denunciem ou divulguem infrações com base em informações que acreditem ser verdadeiras, no momento da denúncia ou da divulgação pública obtidas durante um processo de recrutamento ou em negociações pré-contratuais, bem como obtidas numa relação profissional entretanto cessada.**

QUE INFRAÇÕES PODEM SER DENUNCIADAS?

As infrações passíveis de serem denunciadas são os atos ou omissões violadores de normas referentes aos domínios de:

- Contratação pública;
- Serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;
- Segurança e conformidade dos produtos;
- Segurança dos transportes;
- Proteção do ambiente;
- Proteção contra radiações e segurança nuclear;
- Segurança dos alimentos para consumo humano e animal, saúde animal e bem-estar animal;
- Saúde pública;
- Defesa do consumidor;
- Proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação.

São, igualmente, infrações denunciáveis nos termos da lei:

- **Os atos ou omissões contrários e lesivos dos interesses financeiros da União Europeia;**
- **Os atos ou omissões contrários às regras do mercado interno**, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária;
- **A criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, e a criminalidade organizada e económico-financeira⁵.**

No entanto, **algumas empresas optam por um conceito mais amplo de infração, alargando o âmbito do seu canal interno de denúncias às violações de políticas e procedimentos internos, nomeadamente o código de conduta, política anticorrupção, política de combate ao assédio e discriminação, assim como às condutas contrárias aos valores e princípios éticos da empresa.**

⁵ No âmbito dos crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, na sua redação atual, ou seja: tráfico de estupefacientes; infrações terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, atividades terroristas e financiamento do terrorismo; tráfico de armas; tráfico de influência; recebimento indevido de vantagem; corrupção ativa e passiva, incluindo a praticada nos setores público e privado e no comércio internacional, bem como na atividade desportiva; peculato; participação económica em negócio; branqueamento de capitais; associação criminosa; pornografia infantil e lenocínio de menores; 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, acesso ilegítimo a sistema informático; tráfico de pessoas; contrafação de moeda e de títulos equiparados a moeda; lenocínio; contrabando; tráfico e viciação de veículos furtados.

É, assim, recomendável que aquele que considere fazer uma denúncia leia os regulamentos internos da organização em causa, de forma a perceber se a conduta a denunciar é considerada uma 'infração' nos termos da lei e/ou do canal de denúncias da empresa.

A denúncia pode ter por objeto infrações já cometidas, a decorrer ou que, com grande probabilidade, irão ocorrer.

COMO FAZER UMA DENÚNCIA?

A TOMADA DE DECISÃO

Divulgar ou denunciar uma infração, apesar de ser a atitude correta, pode ter consequências negativas e duradouras para a pessoa Denunciante, nomeadamente represálias por parte da organização ou dos outros colegas que a veem como 'traidora' ou 'desestabilizadora' do seu local de trabalho.

Assim, ao ponderar divulgar ou denunciar uma infração, **a pessoa Denunciante deve assegurar-se que está de boa-fé e que seriamente acredita que a informação na qual se baseia é verdadeira e que constitui uma infração nos termos da lei e/ou dos regulamentos internos da organização em causa.**

É importante notar, porém, que o/a Denunciante não deve recolher provas ou investigar pelos seus próprios meios, pois tal pode prejudicar irremediavelmente a descoberta da verdade, seja pela organização que decide abrir uma investigação interna, seja pelos órgãos judiciais.

Na dúvida, e de forma a garantir os seus direitos, as pessoas Denunciantes devem procurar apoio jurídico.

REPORTE DE FORMA SEGURA

A denúncia de uma infração deve ser apresentada por escrito e/ ou verbalmente através do canal interno de denúncias⁶ ou dos canais externos existentes, conforme aplicável, podendo, em determinados casos, ser divulgada publicamente.

Assim, caso esteja decidida a formalizar uma denúncia, a pessoa Denunciante **deve priorizar os canais internos da organização**, procurando saber como os mesmos funcionam, avaliando se o deve fazer por escrito (usando o canal eletrónico disponível no website e/ou intranet, por email ou por correio postal) ou verbalmente (por telefone, por mensagem de voz ou, se desejar, em reunião presencial), e se pretende manter o anonimato. **De notar que nem todos os canais garantem que a sua identidade se mantenha anónima.**

É também importante conhecer antecipadamente quem é o responsável de cumprimento normativo da organização e as pessoas a quem compete dar seguimento à sua denúncia, bem como os procedimentos em vigor. Só assim conseguirá perceber se a sua denúncia é feita de forma segura através do canal interno e tratada de modo confidencial.

O reporte deve ter a seguinte informação, na medida do possível:

⁶ As pessoas coletivas, incluindo o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, que empreguem 50 ou mais trabalhadores têm obrigatoriamente canais internos de denúncia, nos termos do RGPDI.

- O nome da organização em causa;
- Qual a infração suspeita;
- Quem está envolvido;
- Há quanto tempo está a ocorrer/ ocorreu?
- Onde aconteceu a infração?
- Documentos que sirvam de evidência e de que o Denunciante dispõe (não encorajamos que recolha provas ou investigue pelos seus próprios meios).

As pessoas Denunciantes podem recorrer também aos canais externos de denúncia (i.e., às autoridades competentes para tratar a matéria em causa), mas a lei impõe que tal aconteça apenas nos seguintes casos:

- Quando os canais internos não existem ou quando aceitem apenas denúncias de trabalhadores, não o sendo a pessoa Denunciante;
- Quando existem motivos para crer que a infração não será eficazmente tratada pela organização;
- Quando existem motivos para crer que há risco de retaliação;
- Quando, tendo feito uma denúncia interna, não lhe tenham sido comunicadas as medidas adotadas e/ou a adotar no prazo de três meses;
- Quando a infração em causa seja um crime ou contraordenação punível com sanção superior a €50.000.

A lei determina ainda que a pessoa Denunciante só possa divulgar publicamente uma infração (por ex., através dos meios de comunicação social) nos seguintes casos:

- Quando a infração constitui perigo iminente ou manifesto para o interesse público;
- Quando, tendo feito uma denúncia externa, existem motivos para crer que a infração não será eficazmente resolvida pelas autoridades competentes;
- Quando existe risco de retaliação; ou
- Quando, tendo feito uma denúncia interna e/ou externa, não lhe tenham sido comunicadas as medidas adotadas e/ou a adotar no prazo de três meses ou seis meses, quando se trate de denúncia externa e a complexidade do caso assim o justifique.

Denunciante que cumpra com estes requisitos não pode ser responsabilizado pelo acesso às informações denunciadas ou divulgadas, salvo se a forma de as obter ou aceder consubstanciar a prática de um crime, ou se as informações estiverem protegidas por segredo profissional do médico, advogado ou jornalista, segredo de justiça ou caso se trate de informação classificada

QUE DIREITOS TÊM OS DENUNCIANTES?

CONFIDENCIALIDADE DE IDENTIDADE E/OU ANONIMATO E TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Os canais de denúncia devem possibilitar a denúncia anónima segura, incluindo nos pedidos de dúvidas ou de esclarecimentos sobre o regime e os procedimentos aplicáveis à organização.

Hoje em dia, existem sistemas informáticos de receção de denúncias que permitem comunicar com as pessoas Denunciantes mantendo o seu anonimato.

No entanto, se a pessoa Denunciante optar por divulgar a sua identidade, esta (ou as informações que permitam deduzir a sua identidade) é obrigatoriamente confidencial. Apenas poderão conhecê-la as pessoas responsáveis por receber e dar seguimento às denúncias, salvo obrigação legal ou decisão judicial em contrário.

Os dados pessoais que não forem relevantes para o tratamento da denúncia não são conservados, devendo ser imediatamente apagados, nos termos do Regime Geral da Proteção de Dados e legislação que o concretize.

TRATAMENTO INDEPENDENTE

O tratamento das denúncias válidas, incluindo as investigações que daí decorram, deve ser independente, imparcial e sem conflitos de interesse.

PROTEÇÃO JURÍDICA

As pessoas Denunciantes têm direito à proteção jurídica geral, nomeadamente acesso aos tribunais, e podem beneficiar de medidas de proteção de testemunhas em processo penal.⁷

Para mais informação, disponibilizada pela Direção-Geral da Política de Justiça, consulte o Portal de Justiça na parte relativa à proteção aos Denunciantes.

PROIBIÇÃO DE RETALIAÇÃO

É proibido qualquer retaliação a pessoas Denunciantes.

⁷ Para consulta da legislação específica, ver a “Lei de Proteção de Testemunhas”, aprovada pela Lei n.º 93/99, de 14 de julho, cuja última alteração ocorreu pela Lei n.º 2/2023, de 16 de janeiro.

A lei considera ato de retaliação o **ato ou omissão, direta ou indiretamente, praticado até 2 anos após a denúncia ou divulgação pública, correndo em contexto profissional, motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, que cause ou possa causar ao Denunciante, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais.**

A legislação em vigor prevê um elenco exemplificativo (não-exaustivo, portanto) de atos de retaliação onde se incluem:

- As sanções disciplinares;
- As alterações das condições de trabalho (tais como funções, horário, local de trabalho ou retribuição, não promoção do trabalhador ou incumprimento de deveres laborais);
- A suspensão de contrato de trabalho;
- A avaliação negativa de desempenho ou referência negativa para fins de emprego;
- A não conversão de um contrato de trabalho a termo num contrato sem termo, sempre que o trabalhador tivesse expectativas legítimas nessa conversão;
- A não renovação de um contrato de trabalho a termo;
- O despedimento;
- A inclusão numa lista, com base em acordo à escala setorial, que possa levar à impossibilidade de, no futuro, o Denunciante encontrar emprego no setor ou indústria em causa;
- A resolução de contrato de fornecimento ou de prestação de serviços;
- A revogação de ato ou resolução de contrato administrativo.

As pessoas Denunciantes têm direito ao auxílio e colaboração das autoridades competentes a outras entidades para garantir a sua proteção contra atos de retaliação, inclusivamente através de certificação de que a mesma é formalmente reconhecida como tal (i.e. como Denunciante), sempre que solicite tal reconhecimento formal.

As ameaças e as tentativas dos atos e omissões são igualmente consideradas atos de retaliação.

A pessoa Denunciante que seja vítima de retaliação tem direito a ser indemnizadas pelos danos causados, podendo igualmente requerer, designadamente ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, as providências adequadas a evitar os danos ou a sua expansão.

Denunciantes que sejam alvo de um ato de retaliação podem, também, recorrer a um canal de denúncias externo ou à divulgação pública.

DIREITO À INFORMAÇÃO

No prazo máximo de sete dias após a receção da denúncia, a pessoa Denunciante deve ser notificada da receção da sua denúncia, devendo igualmente ser informada sobre as situações em que pode usar os canais externos.

Ainda, no prazo máximo de três meses após a receção da denúncia, a pessoa Denunciante tem direito a conhecer as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à sua denúncia, podendo requerer que a organização lhe comunique o resultado da análise efetuada à denúncia no prazo de 15 dias após a respetiva conclusão.

EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADES

As pessoas Denunciantes não incorrem em responsabilidades sempre que a denúncia for feita nos termos legais (Lei n.º 93/2021), particularmente:

- A denúncia legal, por si, não pode constituir fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal;
- O/a Denunciante não responde pela violação de eventuais restrições à comunicação ou divulgação de informações constantes da denúncia ou da divulgação pública, sem prejuízo dos regimes de segredo de justiça e profissional do médico, advogados e jornalistas, e religioso;
- O/a Denunciante não é responsável pela obtenção ou acesso às informações que motivam a denúncia ou a divulgação pública, exceto nos casos em que a obtenção ou acesso às informações constitua crime.

Contudo, caso a denúncia se venha a comprovar manifestamente infundada ou falsa:

- O/a Denunciante beneficiará da proteção prevista na lei e não será punido se estiver de boa-fé e tiver fundamento sério para crer que as informações denunciadas são, no momento da denúncia ou divulgação pública, verdadeiras;
- Caso não esteja de boa fé, nem tiver fundamento sério para crer que a informação denunciada é verdadeira, haverá lugar a aplicação ao/a Denunciante de contraordenação muito grave.

INDISPONIBILIDADE DOS DIREITOS

Os direitos e garantias previstos para a pessoa Denunciante e sua denúncia não podem ser objeto de renúncia por esta ou limitação por acordo entre este e a organização. Desta forma, serão nulas, por exemplo, quaisquer cláusulas de sigilo de contratos de trabalho que impeçam a denúncia de infrações legais sob qualquer forma.

MAIS INFORMAÇÃO

[Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o](#) Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações (RGPDII) [Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro](#), que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e aprova o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC).

[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.

[Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#), que aprova medidas de combate à corrupção.

[Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#), ratificada por Portugal, por via da [Resolução da Assembleia da República n.º 45/2007, de 21 de setembro](#), ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007](#).

[Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#), que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.

[Mecanismo Nacional Anticorrupção \(MENAC\)](#)

[Portal da Justiça](#)

[Ministério Público \(Denúncia de Atos de Corrupção e Fraudes\)](#)

[Banco de Portugal \(Participar uma Infração\)](#)

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Transparency International Portugal

Avenida Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1

1700-336 Lisboa

PORTUGAL

Telef: +351 21 8873412

Mail: hello@transparencia.pt

transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt

twitter.com/transparenciapt

https://www.instagram.com/transparencia_integridade/

<https://pt.linkedin.com/company/transparencia-e-integridade-associao-civica>