



## O WHISTLEBLOWING É UM ASSUNTO DE POLÍCIA(S)?\*

PATRICK DE PITTA SIMÕES

Doutorando em Direito e Segurança

Investigador do CEDIS

Auditor do Instituto Politécnico de Lisboa

### RESUMO

Nos últimos anos tem sido frequente a divulgação pública de casos de corrupção, que fazem questionar a verdadeira finalidade dos visados.

Como forma de evitar estas situações, devendo salvaguardar-se a proteção dos dados pessoais envolvidos, tem-se incrementando por todo o mundo o *Whistleblowing*.

---

\* O presente *working paper* é resultante da investigação em curso, não impedindo esta disponibilização uma posterior publicação definitiva noutro formato e nível de amadurecimento. Nesse sentido, qualquer sugestão de melhoria, que será bem-vinda, poderá ser enviada para: [patricksimoes@gmail.com](mailto:patricksimoes@gmail.com). Por fim, note-se que foi empregue o Novo Acordo Ortográfico, determinado pela Resolução n.º 8/2011 do Conselho de Ministros, publicada no *Diário da República* (DR), 1.ª série, de 25 de janeiro de 2011, à exceção das transcrições de legislação ou textos anteriores àquele, ou de citações de autores que não o apliquem.

Em Portugal, ele já é uma realidade, seja pelo disperso normativo (recomendações setoriais e leis sucintas) que lhe dão suporte, seja pela forma como algumas irregularidades vão sendo reportadas.

No entanto, a União Europeia estabeleceu, através da Diretiva 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, normas mínimas comuns para a proteção dos denunciantes de violações do direito da União.

Com este texto pretende-se fazer um enquadramento teórico e normativo sobre o *Whistleblowing* nacional, indagando se pode ser um assunto de Polícia.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Corrupção; *Whistleblowing*; Diretiva 2019/1937; Polícia.

## **ABSTRACT**

During the last years there has been a frequent public disclosure of cases of corruption, which drives us to question about the true purpose of the targeted persons, whether natural or legal.

As a way of avoiding these situations, and safeguarding the protection of the personal data involved, *Whistleblowing*, has been implemented all over the world.

In Portugal, it is already a reality, either due to the scattered norms (sector recommendations and succinct laws) that support it, or because of the way some irregularities are being reported.

The European Union established, through Directive 2019/1937, of the European Parliament and of the Council, common minimum standards for the protection of whistleblowers regarding violations of Union law.

This study presents a theoretical and legal framework about national Whistleblowing, as well as performs a critical analysis to understand if Whistleblowing can be considered a police subject.

## KEYWORDS

Corruption; Whistleblowing; Directive 2019/1937; Police.

## 1. Introdução

Frequentemente tem-se tido conhecimento, através de divulgações públicas, de casos suspeitos de má administração ou de corrupção, que fazem duvidar o propósito das pessoas ou organizações envolvidas.

De modo a mitigar estas situações, nos Estados Unidos da América (EUA), após sucessivos escândalos, fomentou-se o *Whistleblowing*, que por sua vez, através da influência dos seus mercados bolsistas, tem sido implementado um pouco por todo o mundo.

Em Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), adaptando trabalhos da Comissão Europeia, emitiu recomendações incitando as sociedades nacionais

a adotarem-no de modo a evitarem-se comportamentos abusivos ou persecutórios às pessoas que denunciem irregularidades.

Um grupo de trabalhos da União Europeia (UE), composto pelas Autoridades Nacionais de Proteção de Dados, escudando-se na sua falta de competência e nas diferenças histórico-culturais e sócio-jurídicas de cada país, elaborou um parecer sobre a implementação do *Whistleblowing*, limitando-o a determinadas áreas e excluindo o direito laboral e penal.

Face ao elevado número de notificações de tratamento de dados com a finalidade de comunicações internas de atos de gestão financeira irregular, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) deliberou princípios aplicáveis aos tratamentos de dados pessoais, de modo a salvaguardar a privacidade dos intervenientes.

Recentemente, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu da UE adotaram a Diretiva 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Este estudo propõe uma análise teórico-legal e prospetiva sobre o *Whistleblowing* nacional, de modo a perceber se, ou quando, é que este pode ser considerado um assunto de polícia(s)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Na análise e reflexão que ora se faz, não se irá questionar hipotéticas semelhanças, ou diferenças, do *Whistleblowing* com a Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) ou a Direção Geral de Segurança (DGS); a querela doutrinária sobre a delação premiada; se os meios justificam os fins; se o *Whistleblowing* pode ser uma espécie de “policimento social” ou espionagem; se o agente encoberto (ou mesmo, especificamente, o agente infiltrado digital) pode ser considerado *Whistleblower*; querelas sobre a fundamentação da videovigilância – para mais desenvolvimentos quanto a estes dois temas vide Valente (2019, respetivamente, p. 616 e 654) –; se deve haver, ou não, um estatuto de colaborador da justiça ou de arrependido; ou mesmo a objeção de consciência de profissionais. Não obstante, incidentalmente, serão feitas abordagens tangenciais aos temas indicados.

## 1.1. Enquadramento conceptual

Numa sociedade de informação, cada vez mais global, têm surgido frequentemente pessoas intituladas de *Whistleblowers*; talvez as mais conhecidas sejam: Julian Assange, fundador do *WikiLeaks*<sup>2</sup>; Edward Snowden, ex-analista da *National Security Agency*<sup>3</sup>; e em Portugal, Rui Pinto, associado aos escândalos *Football Leaks*<sup>4</sup>, *Malta Files*<sup>5</sup> e *Luanda Leaks*<sup>6</sup>.

A palavra *Whistleblowing*, que para alguns autores é escrita de forma unida<sup>7</sup>, para outros de modo junto, mas dividido por um hífen<sup>8</sup>, pode conter duas palavras autónomas (*whistle blowing*)<sup>9</sup>, sendo numa tradução literal: apito e sopro. Porém, crê-se que o seu significado seja soprar o apito, fazendo-se alusão à polícia quando alerta uma ação ilegal ou ilícita<sup>10</sup>. Todavia, nem sempre “tal apito tem um rosto”, como é o caso do *Panama Papers*<sup>11</sup>.

---

<sup>2</sup> Uma organização internacional sem fins lucrativos, que publica no seu *website* documentos, fotos e informações sobre assuntos sensíveis ou confidenciais.

<sup>3</sup> Que deu aos jornais detalhes da vigilância global de comunicações e tráfego de informações, executada pelos EUA.

<sup>4</sup> Plataforma eletrónica em que foram expostas informações sobre jogadores e clubes de futebol que geraram processos fiscais.

<sup>5</sup> Documentos oficiais, que detalham processos desenvolvidos pelo Estado de Malta para organizar a evasão fiscal à UE.

<sup>6</sup> Designação atribuída à investigação desenvolvida pelo Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação, que divulgou em vários meios de comunicação social, documentos que indiciam que, entre outras pessoas, Isabel dos Santos obteve diversos favores por causa do cargo do seu pai (ex-presidente de Angola).

<sup>7</sup> É o caso de Perry (1993), Jubb (1999) ou Schwartz (2019).

<sup>8</sup> Tais como Carrigy (2005), Smith (2010), Lavena (2014) ou Hertsgaard (2016).

<sup>9</sup> Schmidt (2005) escreve deste modo.

<sup>10</sup> Talvez por isso a imagem mais associada aos *Whistleblowers* seja um apito, um instrumento que ajuda a chamar a atenção.

<sup>11</sup> Alguém que se intitula de “John Doe”, revelou documentos confidenciais à guarda da sociedade de advogados *Mossack Fonseca*.

É, portanto, difícil uniformizar os termos em redor do *Whistleblowing* ou de *Whistleblower*, seja por haver várias formas de dizer o mesmo<sup>12</sup>, ainda que muitas das vezes não se possa dizer que são palavras sinónimas, por serem ditas noutra língua.

Em Portugal, é comum a referência, por parte dos órgãos de comunicação social, a estes estrangeirismos. Tal facto, pode dever-se à conotação sociocultural negativa dos termos denúncia e denunciante, ou simplesmente à influente utilização da língua inglesa.

Porém, a Diretiva em português e em espanhol utilizam o termo denunciante. Todavia, quando se refere a denúncia, os espanhóis preferem o termo comunicação<sup>13</sup>.

A referida Diretiva fala em violações<sup>14</sup> ao direito da união e evita usar o termo fraude<sup>15</sup>, ilícito<sup>16</sup>, crime<sup>17</sup> ou irregularidades<sup>18</sup>, usando informações<sup>19</sup>.

Posto isto, no espectro nacional, o que será o *Whistleblowing*? De acordo com a Deliberação n.º 765/2009, da CNPD, aprovada em sessão plenária, a 21 de setembro, é um sistema que se traduz na criação nas empresas de condições para denúncia de

---

<sup>12</sup> Como *hotline* para o primeiro caso, ou *reporting person*, no segundo (a redação inglesa da Diretiva utiliza esta expressão no seu articulado, em vez de *whistleblower* que apenas usa nos considerandos).

<sup>13</sup> Que se engloba na definição de denúncia incita no artigo 5.º, alínea 3), da Diretiva (em português – de ora em diante é sempre neste idioma que nos referimos àquela).

<sup>14</sup> Que de acordo com o artigo 5.º são entendidas por atos ou omissões, de natureza ilícita, relativos aos domínios da União abrangidos pelo âmbito de aplicação material da Diretiva; ou que contrariam o objetivo ou a finalidade das regras desses atos e domínios.

<sup>15</sup> Usado apenas nos considerandos, no encadearamento preambular ou analítico de outros diplomas conexos e precedentes à Diretiva.

<sup>16</sup> Apenas uma vez usada no artigo 5.º, n.º 1, alínea i), para definir a natureza das violações a que se refere a Diretiva, todas as outras referências não são feitas no articulado desta.

<sup>17</sup> Não aparece no articulado da Diretiva.

<sup>18</sup> Usado duas vezes nos seus considerandos.

<sup>19</sup> Diversas vezes referido.

comportamentos fraudulentos ou irregulares capazes de afetar seriamente a sua atividade<sup>20</sup>.

Esse sistema, também designado alternadamente pela Deliberação de mecanismo ou dispositivo, visa proteger os denunciadores, denunciados e responsáveis pelo tratamento das denúncias, dando direitos e garantias laborais.

## 1.2. Enquadramento normativo

Antes de mais, é importante esclarecer, que este subcapítulo é denominado de enquadramento normativo por, não obstante se identificar alguma legislação emanada pelos órgãos de soberania nacionais<sup>21</sup>, há uma forte influência da chamada *soft law*, pelo que se entende que não se deve denominá-lo, *stricto sensu*, de enquadramento legal<sup>22</sup>.

Não aprofundando a dialética legística, é em seguida apresentada uma contextualização normativa, sem, contudo, se indagar afincadamente os seus antecedentes<sup>23</sup>, cingindo-se à sua contemporaneidade.

---

<sup>20</sup> Estas condições são normalmente designadas por canais (de denúncia) que ainda que semelhantes, são distintos dos canais de comunicação (participação) às forças de segurança – sistema de queixa eletrónica – previsto pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro. Esta insere-se no âmbito do programa SIMPLEX 2007, que tinha o fito de simplificar a relação dos cidadãos com a Administração Pública, recorrendo às novas tecnologias de informação. Portanto, estes canais são um serviço policial na vertente *e-policing*, cujos crimes se encontram balizados no anexo I, a que se refere o artigo 4.º da Portaria.

<sup>21</sup> Assembleia da República ou Governo.

<sup>22</sup> Na verdadeira aceção do termo legal, isto é, previsto por diploma provindo de um órgão de soberania.

<sup>23</sup> Tais como a Convenção civil contra a corrupção do Conselho da Europa, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção ou o *Whistleblowing Protection Act* de 1989, dos EUA.

Dito isto, nos EUA, após o rescaldo das crises financeiras geradas por empresas como a *Enron Corporation*, a *Arthur Andersen & Co*<sup>24</sup> e a *WorldCom*<sup>25</sup>, a 30 de julho de 2002, como forma de fomentar o *Compliance*<sup>26</sup>, através da *Sabarnes-Oxley Act (SOX)*<sup>27</sup>, estabeleceu-se às sociedades inscritas num dos seus mercados bolsistas, incluindo as estrangeiras<sup>28</sup>, um sistema de denúncias de *wrongdoings*<sup>29</sup> e, ou, fraudes<sup>30</sup>, vulgo *Whistleblowing*.

Passados quase três anos, a Comissão Europeia aprovou uma Recomendação<sup>31</sup> que incitava as empresas cotadas em bolsa a criarem comités de auditoria que controlassem a possibilidade de os empregados notificarem irregularidades, alegadamente cometidas na

<sup>24</sup> A empresa *Enron*, líder na distribuição de energia (eletricidade e gás natural) e comunicações, que colapsou depois de várias denúncias de fraudes contabilísticas e fiscais, acabou por influenciar negativamente a imagem da empresa de auditoria *Arthur Andersen* (colaboradora daquela), que foi condenada por obstrução à justiça por ter destruído documentos relativos a auditorias àquela.

<sup>25</sup> A empresa foi acusada de distorções às demonstrações financeiras e consequentemente de fraude.

<sup>26</sup> Isto é, o cumprimento legal de políticas financeiras que garantam a transparência, responsabilidade, credibilidade e segurança na prevenção e deteção de erros, desvios e, ou, inconformidades.

<sup>27</sup> Ao abrigo das secções 301 (responsabilidade corporativa da Comissão de Auditoria nas empresas cotadas); 806 (proteção civil contrarretaliações em casos de fraude); e 1107 (retaliação contra denunciante). Segundo Carrigy (2005, p. 38), «[a] denúncia, por parte de um colaborador de uma instituição, de supostas ilegalidades ocorridas nessa mesma instituição, foi pela primeira vez especificamente regulamentada nos EUA numa lei de 1863, o *False Claims Act*, estabelecido para combater a fraude de fornecedores do governo federal durante a guerra civil.»

<sup>28</sup> Com a previsão de sanções no caso do seu incumprimento.

<sup>29</sup> Tradução livre do autor: transgressões (irregularidades ou inconformidades).

<sup>30</sup> De acordo com o artigo 21.º do Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, em vigor, com as devidas alterações, a fraude à lei são «[...] as situações de facto ou de direito criadas com o intuito [...] de evitar a aplicabilidade da lei que, noutras circunstâncias, seria competente».

<sup>31</sup> Recomendação 2005/162/CE, de 15 de fevereiro de 2005, relativa ao papel dos Administradores Não Executivos, ou Membros do Conselho de Supervisão de Sociedades Cotadas e aos Comitês do Conselho de Administração, ou de Supervisão. Por motivos de balizamento do objeto e objetivos em estudo, não são abordados documentos antecedentes, tais como a Comunicação da Comissão – concluir o mandato da reforma: relatório intercalar e medidas a aplicar em 2004 – que no seu ponto 4.4. previa a denúncia de irregularidades.



sociedade, e assegurassem a existência de um mecanismo que permitisse uma investigação independente, acompanhada de medidas apropriadas<sup>32</sup>.

Em Portugal, a CMVM, também através de uma Recomendação<sup>33</sup>, incentivou as sociedades empresariais a adotarem uma política de comunicação de irregularidades, que mencionasse os meios através dos quais as comunicações podiam ser feitas internamente, incluindo as pessoas com legitimidade para recebê-las, evitando o receio de quaisquer comportamentos abusivos ou persecutórios.

Menos de um ano depois, o Grupo de Proteção de Dados (GPD), composto pelas autoridades de proteção de dados dos Estados-Membros<sup>34</sup>, emitiu um parecer<sup>35</sup> sobre a aplicação das normas europeias em matéria de proteção de dados aos sistemas internos de denúncia de infrações nos domínios dos controlos internos, da contabilidade, da auditoria, do crime bancário e financeiro e da luta contra a corrupção.

Segundo as atribuições do GPD<sup>36</sup> e considerando as diferenças culturais, os motivos históricos ou sociais<sup>37</sup> e a especificidade do sistema jurídico de cada país da UE, o parecer limitou-se apenas a uma abordagem formal das regras em matéria de Proteção de Dados, excluindo o Direito do Trabalho e o Direito Penal, ainda que tenha procurado conciliar a

---

<sup>32</sup> Cf. n.º 8 do ponto 4.3 do Anexo I da Recomendação.

<sup>33</sup> Recomendação 10-A, de novembro de 2005, designada por Comunicação de Irregularidades.

<sup>34</sup> Também conhecido por grupo do Artigo 29.º, por ter sido criado por esse mesmo número de artigo da Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro, relativa à proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>35</sup> Parecer n.º 1/2006, adotado em fevereiro de 2006.

<sup>36</sup> Previstas no artigo 30.º da Diretiva 95/46/CE.

<sup>37</sup> A *Transparency International* (2013, p. 11), refere num estudo sobre *whistleblowers* em dez países europeus, que em alguns países, eles são vistos como espíões, traidores ou informadores, no sentido negativo da palavra, em consequência de redes de policiais secretas de regimes políticos autoritários.

SOX com as normas europeias quanto à proteção de dados, evitando possíveis tentativas de contornar a Diretiva 95/46/CE, ao abrigo de legislação estrangeira.

Assim, desde logo fica por se saber até que ponto o *Whistleblowing*, ao combater e, ou, evitar irregularidades (previsivelmente, transformando-as em assunto interno e particular da organização<sup>38</sup>, sem pôr em perigo o seu *goodwill*<sup>39</sup>), não constitui uma despenalização, *lato sensu*, do ordenamento jurídico, tais como as normas disciplinares ou penais<sup>40</sup>, sobretudo, neste último caso, se não houver uma participação aos órgãos de polícia criminal (OPC)<sup>41</sup>. Dito de outro modo, pode aquele tornar-se uma perversão dos deveres legais de denúncia a um OPC ou de instauração de um processo disciplinar, por vicissitudes economicistas ou minimalistas que evitam, “altruisticamente”, processos jurídicos genericamente morosos? Ver-se-á o que nos reservará o legislador nacional quanto à Lei que preveja o “estatuto de denunciante”.

Novamente em Portugal, em setembro de 2007, a CMVM recomenda, mais uma vez, a implementação de uma política de comunicação de irregularidades alegadamente ocorridas no seio das sociedades<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Gerando-se uma espécie de “*soft judgment* laboral” ou “arbitragem doméstica”.

<sup>39</sup> Grosso modo, o valor intrínseco da reputação, imagem ou marca da organização.

<sup>40</sup> Mormente o regime de denúncia obrigatória previsto no artigo 242.º do Código de Processo Penal (CPP).

<sup>41</sup> Cf. definidos na alínea c) do artigo 1º do CPP.

<sup>42</sup> Desta vez, através do seu Código do Governo das Sociedades, previa no ponto II. 1.4, que a política de comunicação adotasse «[...] os seguintes elementos: i) indicação dos meios através dos quais as comunicações de práticas irregulares podem ser feitas internamente, incluindo as pessoas com legitimidade para receber comunicações; ii) indicação do tratamento a ser dado às comunicações, incluindo tratamento confidencial, caso assim seja pretendido pelo declarante. [...]»

Por sua vez, no ano seguinte surgiu a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que criou o regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado<sup>43</sup>; e a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprovou medidas de combate à corrupção<sup>44</sup>.

Esta última estabeleceu, especificamente no artigo 4.º, garantias para 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<sup>45</sup>.

Inicialmente, as garantias eram para denunciante que trabalhasse no setor público, mas a partir de 2015<sup>46</sup>, passou a aplicar-se também aos trabalhadores do setor privado<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Dando cumprimento à Decisão Quadro 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho.

<sup>44</sup> A referida Lei procedeu à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à décima sétima alteração à Lei Geral Tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril.

<sup>45</sup> Esses trabalhadores denunciante não podem, sob qualquer forma, ser prejudicados incluindo a transferência não voluntária. Gozam, até prova em contrário, da presunção de aplicação de sanção disciplinar abusiva, quando esta tenha lugar até um ano após a respetiva denúncia (não se entende o critério temporal em detrimento do material, independentemente do tempo decorrido). Têm direito a anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação (e depois desta?), e de transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.

<sup>46</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2015, de 24 de abril, que procedeu à trigésima quinta alteração ao Código Penal; sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho; primeira alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril; primeira alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto; e primeira alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

<sup>47</sup> Agora passa a ser expressamente garantido aos trabalhadores «[...] que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas[,] não pode[re]m, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária ou o despedimento, ser prejudicados. [...]». Esta última situação, já era uma salvaguarda prevista pelo Código de Trabalho no que respeita ao despedimento sem justa causa. E é introduzida uma alínea c), no n.º 3, do artigo 4.º, que reforça as garantias do denunciante, ao equiparar, com as devidas adaptações, as medidas de proteção de testemunhas em processo penal previstas pela Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para a proteção de testemunhas em processo penal, alterada pelas Leis n.ºs 29/2008, de 4 de julho, e 42/2010, de 3 de setembro.

Neste encadeamento de políticas de *compliance*<sup>48</sup> e do normativo *soft law*<sup>49</sup>, a CNPD<sup>50</sup>, face ao elevado número de notificações de tratamento de dados pessoais<sup>51</sup> gerados pelas comunicações internas de atos de gestão financeira irregular<sup>52</sup> nos domínios elencados pelo GPD<sup>53</sup>, deliberou princípios orientadores<sup>54</sup> (Linhas de Ética)<sup>55</sup> aplicáveis a este tipo de tratamento, de modo a salvaguardar a privacidade dos intervenientes<sup>56</sup>.

<sup>48</sup> Há quem lhe intitule *Política Anti-Fraude, Linhas de Alerta, Comunicação de Irregularidades* ou *Canais de Reporte*. Para mais desenvolvimentos vide Simões (2019).

<sup>49</sup> E não tanto da legislação de combate à corrupção, ainda que tenha mencionado a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que à data só se aplicava aos trabalhadores do setor público.

<sup>50</sup> Que é a Autoridade de Controlo Nacional de Dados Pessoais, cf. artigo 3.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução (de ora em diante Lei de Execução), na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (RGPD), retificado pela Retificação, publicada pelo Jornal Oficial da União Europeia, L 127 de 23 de maio e 2018. Aquela lei veio revogar a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPDP), aprovada pela Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Retificação n.º 22/98, de 28 de novembro e pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.

<sup>51</sup> Cf. definidos pela alínea 1) do artigo 4.º do RGPD.

<sup>52</sup> Debatendo este tipo de nomenclatura, Sousa e Matos (2010, p. 55), explicam que «[a] irregularidade [será] a consequência reservada pela ordem jurídica para os actos que padeçam de ilegalidades pouco graves [,] [...] insusceptíveis de afectar de forma essencial a produção de efeitos estáveis pelos actos viciados em causa [...]». Prosseguem dizendo que poderão ser vícios competenciais e formais, mas nunca materiais ou funcionais.

<sup>53</sup> Mais restrito que o regime previsto pela *Public Interest Disclosure Act.* do Reino Unido, ou que o da SOX dos EUA. Schmidt (2005) recorda que o contexto juslaboral destes ordenamentos jurídicos é diverso do europeu continental, onde os mecanismos legais de defesa do trabalhador estão mais aperfeiçoados, nomeadamente na exigência do procedimento de despedimento e aplicação de sanções em caso de incumprimento, ou mesmo na existência de associações sindicais.

<sup>54</sup> Cf. denomina no seu relatório de atividades de 2009 – CNPD (2009, p. 11).

<sup>55</sup> Cf. designa a Deliberação que anteriormente se identificou.

<sup>56</sup> Barbosa (2012, p. 1), apesar de mencionar na sua dissertação a Deliberação da CNPD, com força obrigatória nos termos do n.º 3, do artigo 23º da então em vigor LPDP, afirmou que em Portugal apenas existia uma recomendação da CMVM, relativa às empresas cotadas, sobre a adoção de uma política de denúncias e que a denúncia de ilegalidades no seio da empresa por trabalhadores ou outras pessoas ligadas à atividade, não estava especificamente regulada na legislação portuguesa. Não se pode concordar com esta interpretação restritiva do ordenamento jurídico num todo. Se dúvidas houvesse sobre a existência de normativos aplicáveis em Portugal, veja-se por exemplo o considerando 7 e 9 da Diretiva 2019/1937, de 23 de outubro. Este último considerando refere um conceito intrigante («cultura justa» - proteção dos

Com a Deliberação, deixa-se de ter apenas garantias aos denunciantes, previstas no artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, para se dispor de regras sobre direitos e limites<sup>57</sup> para o tratamento de dados pessoais neste âmbito<sup>58</sup>.

Por fim, crê-se que, devido à grande influência dos EUA, sobretudo comercial e financeira; com o surgimento de mais *Leaks*<sup>59</sup> a envolverem europeus; com a crescente sensibilização social<sup>60</sup> e consciencialização política<sup>61</sup>; a UE publicou a 26 de novembro de 2019, no seu Jornal Oficial, a Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

---

trabalhadores que denunciem erros por si cometidos de boa-fé contra atos de retaliação) que não se desenvolve, mas que se regista a sua futura análise.

<sup>57</sup> A CNPD estabeleceu limites específicos de âmbito objetivo (o sistema de denúncia restringe-se aos referidos domínios), subjetivo (apenas as pessoas relacionadas com os tais domínios, que pratiquem atos de gestão, podem ser alvo de denúncia), procedimental (a sua natureza deve ser subsidiária à atividade regular da entidade) e de autonomia da vontade (obrigatoriedade da denúncia só nos casos em que a lei penal e processual penal o determina).

<sup>58</sup> Tenha-se em conta que antes do RGPD, a CNPD tinha um poder de controlo prévio deste tipo de tratamento de dados pelo que as organizações que queriam implementar o *Whistleblowing* como um sistema tinham de pedir autorização à CNPD para criarem o mecanismo. Atualmente, a CNPD apenas supervisiona o cumprimento das regras de Proteção de Dados.

<sup>59</sup> Tradução livre do autor: comunicação ou divulgação não autorizada de informação (comprometedora).

<sup>60</sup> Tais como a *Movemos a Europa (WeMoveEurope)* que organizou uma petição internacional para a existência de uma lei a nível da UE que protegesse os denunciantes; ou a *Transparency International* (com várias filiais, entre elas, a portuguesa Transparência e Integridade, Associação Cívica), uma associação que tem como missão deter a corrupção e promover a transparência, a responsabilidade e a integridade em todos os níveis e em todos os setores da sociedade.

<sup>61</sup> Fomentada, na União Europeia, com destaque entre nós, para a ex-eurodeputada Dr.ª Ana Gomes.

### 1.3. A realidade atual: a Diretiva<sup>62</sup>

A Diretiva 2019/1937, que seguramente será conhecida por *Diretiva Whistleblowing*, tem por objetivo reforçar a aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos, estabelecendo normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção dos denunciantes<sup>63</sup>.

Esses domínios<sup>64</sup>, que definem *lato sensu* o que é que pode ser denunciado, e por si só são amplos, não são delimitados de forma fechada<sup>65</sup>. Aliás, a Diretiva dispõe de cláusulas abertas, quer quando menciona no considerando 19<sup>66</sup> que a remissão<sup>67</sup> para os atos indicados no seu anexo deverá ser entendida como incluindo todas as medidas delegadas ou de execução, nacionais e da União, adotadas nos termos desses atos, assim como, a remissão para um ato da União constante no anexo que tenha sido ou seja alterado ou

---

<sup>62</sup> Por razões de síntese, faz-se apenas uma abordagem simples à Diretiva. Sempre que se mencionem artigos sem identificação do diploma legal, está-se a falar desta.

<sup>63</sup> Cf. artigo 1.º.

<sup>64</sup> Previstos no artigo 2.º.

<sup>65</sup> No artigo 3.º diz-nos que as suas disposições são aplicáveis na medida em que uma matéria não esteja regulamentada de forma imperativa nos referidos atos setoriais específicos da União, bem como aquelas não afetam a responsabilidade dos Estados-Membros assegurarem a sua segurança nacional, ou a sua competência de protegerem os seus interesses essenciais de segurança (especialmente quanto à violação de regras de contratação, salvo se abrangidos pelos atos da União aplicáveis). Menciona ainda, de forma específica, que não afeta a aplicação do direito nacional ou da União sobre a proteção das informações classificadas; a proteção do segredo profissional médico e dos advogados (deixando de fora outras profissões tais como os psicólogos ou mesmo as confissões em contexto religioso); o segredo das deliberações judiciais; ou as regras de processo penal; bem como não prejudica as normas nacionais sobre o exercício pelos trabalhadores do direito de consultar os seus representantes ou sindicatos, sobre a proteção contra medidas prejudiciais injustificadas suscitadas por tais consultas, ou sobre a autonomia dos parceiros sociais e o seu direito de celebrar acordos coletivos.

<sup>66</sup> Referente ao anexo mencionado na primeira parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, que por sua vez, concretiza, detalhadamente, o âmbito de aplicação material previsto nessa alínea.

<sup>67</sup> Que deve ser lida como dinâmica, de acordo com o sistema padrão de referência dos atos jurídicos da União.

substituído, dirá respeito ao ato tal como alterado ou ao novo ato; quer quando refere<sup>68</sup> que as suas disposições são aplicáveis na medida em que uma matéria não esteja regulamentada de forma imperativa nos referidos atos setoriais específicos da União; quer ainda quando assume<sup>69</sup>, que os Estados-Membros têm competência para alargar a proteção de denunciante, nos termos do direito nacional, no que diz respeito a domínios ou atos não abrangidos pelos que menciona<sup>70</sup>.

A Diretiva explica nos seus considerandos<sup>71</sup> que os trabalhadores e as pessoas que estão em contato profissional com as organizações, públicas e privadas, são as primeiras a ter conhecimento (privilegiado) de ameaças ou situações lesivas do interesse público.

Dessa forma, entende-se que a denúncia é um ato essencial para a descoberta e prevenção dessas violações, bem como para a salvaguarda do bem-estar da sociedade.

Todavia, os denunciadores são frequentemente desencorajados de comunicar as suas preocupações ou suspeitas por receio de retaliação. Daí que, seja necessário protegê-los através de canais confidenciais e seguros, que assegurem uma proteção eficaz contra atos de descrédito ou represálias.

Não obstante, o reconhecimento da importância da denúncia, a Diretiva não lhe determina um carácter de obrigatoriedade. A Deliberação da CNPD, naquilo a que lhe intitula de limite da autonomia da vontade, estabeleceu um regime de voluntariedade da

<sup>68</sup> Na sua relação com outros atos da União e disposições nacionais (artigo 3.º).

<sup>69</sup> No n.º 2 do artigo 2.º.

<sup>70</sup> Elencados no n.º 1, do artigo 2.º. Recorde-se que a Deliberação da CNPD, prevê apenas a possibilidade de serem denunciadas irregularidades em domínios concretos. Note-se também que, tanto esta, como a Diretiva, não preveem incentivos financeiros através de recompensas monetárias aos *whistleblowers*, tal como a *Dodd-Frank Act* dos EUA.

<sup>71</sup> Considerando 1 e 3.

denúncia, limitado apenas pela aplicação do regime penal geral, quando a lei penal e processual penal determinam a obrigatoriedade de denúncia<sup>72</sup>.

Não se está, pois, perante um dever legal, mas sim um dever cívico, ético ou moral (um “diálogo introspetivo” com a consciência), em torno do receio de represálias ou de ser considerado desleal<sup>73</sup>, e a defesa do interesse público em denunciar o incorreto, inconforme, ilegal ou ilícito<sup>74</sup>.

Podem ser denunciantes<sup>75</sup> as pessoas que, num contexto profissional, obtenham informações sobre violações ao direito da União, abrangendo funcionários públicos, não assalariados, titulares de participações sociais e pessoas pertencentes a órgãos de administração, de gestão ou de supervisão de empresas (incluindo membros não executivos), assim como voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados, ou quaisquer pessoas que trabalhem sob a supervisão e a direção de contratantes, subcontratantes e fornecedores<sup>76</sup>.

Os denunciantes podem denunciar assim que souberem de violações (antes da relação profissional ter sido estabelecida, durante ou depois do seu término)<sup>77</sup>, não estando previsto nenhum regime de caducidade ou prescrição para a comunicação (denúncia) ou divulgação da informação.

<sup>72</sup> Como é o caso do artigo 242.º do CPP.

<sup>73</sup> Quer haja ou não uma relação próxima de empatia ou amizade entre profissionais.

<sup>74</sup> Berry (2004, p. 1) refere que «*Whistleblowing is the voice of conscience.*»

<sup>75</sup> Cf. n.º 1 do artigo 4.º, que deve ser conjugado com os artigos 45.º e 49.º do Tratado de Funcionamento da UE, bem como o capítulo VI (medidas de proteção) da referida Diretiva.

<sup>76</sup> De forma mais sucinta, vide definição incita na alínea 7) do artigo 5.º.

<sup>77</sup> Cf. artigo 4.º n.ºs 2 e 3.



As medidas de proteção de denunciante também se aplicam a facilitadores (auxiliares do denunciante)<sup>78</sup>, a terceiros (pessoas ligadas ao denunciante tais como colegas ou familiares)<sup>79</sup> e a entidades a que o denunciante tenha de alguma forma uma relação<sup>80</sup>.

Por seu turno, denunciado ou «pessoa visada»<sup>81</sup> será uma pessoa singular ou coletiva referida na denúncia, ou na divulgação pública, como autora da violação ou que a esta seja associada.

Ainda no que diz respeito a intervenientes no *Whistleblowing*, há a referir a autoridade competente, isto é, qualquer autoridade nacional designada para receber denúncias externas e dar aos denunciante retorno de informação (seguimento)<sup>82</sup>; que é diferente da figura de responsável pelo tratamento da denúncia (interna ou externa) e que por isso interessa clarificar.

A expressão responsável pelo tratamento (por tratar as denúncias)<sup>83</sup> – operacional que vai manusear a denúncia<sup>84</sup> –, surge em alguns considerandos<sup>85</sup> e nos artigos 12.º e 18.º da Diretiva. Se se tiver em conta este último e o espírito da Diretiva<sup>86</sup>, pode-se entender que

<sup>78</sup> Definido na alínea 8) do artigo 5.º.

<sup>79</sup> Que possam ser alvo de retaliação num contexto profissional (cf. alínea b) do artigo 4.º). Admitindo que haja prova testemunhal, com diferentes níveis de envolvimento (conhecimento) com a comunicação da denúncia, ou fase em que intervém no *Whistleblowing*, não será tão clara a fronteira entre a figura de terceiro e a de facilitador ou mesmo denunciante.

<sup>80</sup> Entidades que sejam detidas pelo denunciante, para as quais o denunciante trabalhe ou com as quais esteja de alguma forma ligado num contexto profissional (cf. alínea c) do n. 4 do artigo 4.º).

<sup>81</sup> Cf. alínea 10) do artigo 5.º. A Diretiva nunca utiliza a palavra denunciado referindo-se à pessoa, mas sim como ação praticada pelo denunciante.

<sup>82</sup> E, ou, designada para desempenhar as funções previstas na Diretiva (cf. definição prevista na alínea 14) do artigo 5.º).

<sup>83</sup> Que deverá observar o RGPD, cf. considerando 83.

<sup>84</sup> O artigo 8.º, n.º 5, *in fine*, referindo-se a este interveniente, menciona-o como a pessoa a quem foi confiado o funcionamento operacional do canal de denúncia.

<sup>85</sup> 73 a 75 e 77.

<sup>86</sup> Que diferencia denúncias internas de externas e ambas de divulgação pública.

existirão diferentes responsáveis pelo tratamento de denúncias internas (das entidades do setor privado e público) e externas (das autoridades competentes).

Quanto a estas, fala-se no plural, não só porque assim é a letra da lei desta Diretiva, como se crê que fará sentido haver autoridades competentes por setores, com diferentes níveis de responsabilidade<sup>87</sup> e especialização<sup>88</sup>. Muito possivelmente, estas serão os Serviços de Inspeção Geral, Autoridades ou Entidades Reguladoras<sup>89</sup>, a CMVM, a CNPD, as Ordens Profissionais ou mesmo o Provedor de Justiça.

Mencione-se que as instituições, órgãos ou organismo da União, são tidos como entidades externas à Autoridade Competente (que é sempre nacional) para efeitos de denúncia<sup>90</sup>.

A Deliberação da CNPD, que será absorvida pela lei nacional que transponha a *Diretiva Whistleblowing*<sup>91</sup>, que também já carecia de adequação à Lei de Execução do RGPD que, por sua vez, deve ser conjugada com a Deliberação 2019/494, de 3 de setembro<sup>92</sup>; referindo-se a canais de denúncias internas<sup>93</sup>, diz que se afigura não ser consequente o

<sup>87</sup> Cf. se depreende do considerando 77. Não se crê que o responsável pelo tratamento da denúncia que em primeira e última instância será o responsável máximo pela organização (e o maior interessado na eficiência e eficácia do *Whistleblowing*), não delegue, sobretudo em organizações de significativa dimensão, competências de apreciação preliminar ou instrutória a um trabalhador, deixando para si apenas o poder de decisão final. Vide considerando 55.

<sup>88</sup> Cf. se depreende do considerando 74 e os n.ºs 4 e 5 do artigo 12.º.

<sup>89</sup> Algumas destas previstas no DL n.º 276/2007, de 31 de julho, alterado pelo DL n.º 32/2012, de 13 de fevereiro e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

<sup>90</sup> Clemente (2014, p. 10), esclarece que «[o] papel da autoridade consiste em assegurar o bem comum da sociedade. Se deixar de procurar o bem comum, a autoridade degenera em abuso de poder, perdendo a legitimidade moral, sobretudo se for uma autoridade policial.»

<sup>91</sup> Crê-se que há muitos aspetos mencionados por esta que devem ser tidos em conta e não devem ser, simplesmente, desconsiderados.

<sup>92</sup> Relativa à desaplicação de algumas normas da Lei de Execução do RGPD.

<sup>93</sup> Tenha-se presente que a Deliberação da CNPD nunca se referiu à possibilidade de a divulgação pública poder ser protegida pelo mecanismo de *Whistleblowing*.

estabelecimento de uma linha de denúncia, cuja gestão e apreciação<sup>94</sup> competia aos eventuais denunciados, isto é, «[...] pessoas que pratiquem actos de gestão relacionados com os domínios da contabilidade, dos controlos contabilísticos internos, da auditoria, da luta contra a corrupção e do crime bancário e financeiro poderão ser alvo de denúncia [...]»<sup>95</sup>.

Nesses termos, excluir-se-ia a possibilidade de os auditores serem responsáveis pela apreciação das denúncias, pelo que não se entende que a Deliberação estabeleça também que a gestão e a apreciação preliminar das denúncias apresentadas deva ser adstrita a entidades de auditoria que se encontrem previstas na estrutura societária, sem prejuízo da independência das funções e salvaguarda da confidencialidade (auditoria interna), ou se recorra à subcontratação de entidades externas (auditoria externa).

Assim, pela Deliberação da CNPD fica-se a saber que o auditor, interno ou subcontratado<sup>96</sup>, pode ser alvo de denúncia ou ser responsável, independente, pelo tratamento das denúncias<sup>97</sup>.

A Diretiva que, alargou o âmbito material do *Whistleblowing*, refere, de igual modo, que os canais de denúncia internos podem ser operados internamente por pessoas ou serviços designados para o efeito, ou disponibilizados externamente por terceiros<sup>98</sup>.

Todavia, não diz igualmente que tipo de pessoas serão estas. Crê-se que, sempre se dirá que deverá ser quem a organização entender idóneo e deontologicamente apto a

---

<sup>94</sup> O responsável pelo tratamento das denúncias pode ser assim considerado gestor de denúncias.

<sup>95</sup> Cf. os limites de âmbito subjetivo que prevê.

<sup>96</sup> Que apesar de ser externo à estrutura da organização, pode ser considerado interno se desempenhar tarefas de auditoria interna.

<sup>97</sup> Há uma antinomia. Para mais desenvolvimentos, vide Simões (2019, p. 20-31).

<sup>98</sup> Cf. n.º 5 do artigo 8.º. Vide considerando 54.

garantir imparcialidade, ceticismo, integridade, objetividade e confidencialidade<sup>99</sup>. Não obstante a sua designação<sup>100</sup>, esse mesmo profissional não deverá estar imune à lei que disciplinará o *Whistleblowing*.

Em suma, a denúncia, que se entende<sup>101</sup> como comunicação verbal<sup>102</sup> ou escrita<sup>103</sup> de informações sobre violações<sup>104</sup>, pode ser feita interna ou externamente à organização, ainda que se reporte a um canal interno desta<sup>105</sup>.

No caso de a denúncia ser praticada em canal externo, esta pode ser destinada à comunicação com a Autoridade Competente (denúncia externa)<sup>106</sup>, bem como poderá ser feita em esfera pública<sup>107</sup> (divulgação pública), desde que respeitadas algumas condições<sup>108</sup>.

---

<sup>99</sup> De acordo com a Diretiva ter-se-á de salvaguardar a obrigação de confidencialidade (artigo 16.º); tratamento de dados apenas relevantes (artigo 17.º); conservação das denúncias (artigo 18.º), incluindo “conservação alheia” (artigo 12.º, n.º 3); proibição de retaliação (artigo 19.º); medidas de apoio para denunciante (artigo 20.º) para denunciado (artigo 22.º); e a irrenunciabilidade dos direitos e das vias de recurso (artigo 24.º).

<sup>100</sup> Tais como Auditor, *Compliance Officer*, Provedor do Cliente, Encarregado de Proteção de Dados, ou, simplesmente, responsável pelo tratamento da denúncia.

<sup>101</sup> Cf. alínea 3) do artigo 5.º.

<sup>102</sup> Que poderá ser feita por telefone, sistemas de mensagem de voz ou em reunião presencial a pedido (cf. artigo 9.º, n.º 2).

<sup>103</sup> Tais como por correio postal, correio eletrónico (*email*), formulário eletrónico ou telefax.

<sup>104</sup> Entendidas como «[...] informações, incluindo suspeitas razoáveis, sobre violações reais ou potenciais, que ocorreram ou que é muito provável que venham a ocorrer na organização em que o denunciante trabalha ou tenha trabalhado, ou noutra organização com a qual está ou tenha estado em contacto por via da sua atividade profissional, e sobre tentativas de ocultação de tais violações» (cf. alínea 2) do artigo 5.º).

<sup>105</sup> Previstos nos artigos 7.º a 9.º e 16.º a 18.º.

<sup>106</sup> Vide artigos 10.º a 14.º e 16.º a 18.º.

<sup>107</sup> «[...] Através de plataformas em linha ou de redes sociais, ou aos meios de comunicação social, representantes eleitos, organizações da sociedade civil, sindicatos, ou organizações empresariais e profissionais [...]» (cf. parte final do considerando 45).

<sup>108</sup> Previstas no artigo 15.º, nomeadamente, o denunciante tenha inicialmente recorrido a um canal de denúncia interna ou externa, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas nos prazos previstos para tal; ou haja motivos razoáveis para se crer que a violação pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público (tais como numa situação de emergência, ou de risco de danos irreversíveis); ou em

Os próprios denunciantes, *lato sensu*, isto é, todos os que beneficiam do estatuto previsto pela Diretiva<sup>109</sup>, para poderem beneficiar de proteção ao abrigo desta, têm de respeitar pressupostos<sup>110</sup>.

Note-se que a divulgação pública protegida pela Diretiva, não diz respeito aos casos em que uma pessoa divulga diretamente informações à imprensa, que em conformidade com disposições nacionais específicas, prevejam um sistema de proteção relativo à liberdade de expressão e de informação<sup>111</sup>.

Refira-se que os Estados-membros podem vir a legislar no sentido de dar, ou não, seguimento a denúncias anónimas<sup>112</sup>. Os denunciantes que não estejam em anonimato, porque não quiseram ou porque perderam (foram descobertos) e que sejam alvo de retaliação, podem beneficiar das medidas de proteção previstas pela Diretiva<sup>113</sup>.

Ainda que a denúncia, anónima ou não, deva ser voluntária, os Estados-Membros devem: assegurar que as entidades dos setores privado e público estabeleçam canais seguros e procedimentos para denúncia interna<sup>114</sup>; designar autoridades competentes para receber, dar retorno de informação e seguimento a denúncias, dotam-nas dos recursos

---

caso de denúncia externa, exista um risco de retaliação ou haja uma perspetiva diminuta de que a violação seja resolvida de forma eficaz (por exemplo nos casos em que elementos de prova podem ser ocultados, destruídos ou em que uma autoridade possa estar em conluio com o autor da violação ou estar envolvida na violação).

<sup>109</sup> Facilitadores, terceiros ligados ao denunciante e entidades em que possa ter uma relação profissional.

<sup>110</sup> Previstos nas alíneas do n.º 1 do artigo 6.º, concretamente, tenham tido motivos razoáveis para crer que as informações sobre violações comunicadas eram verdadeiras no momento em que foram transmitidas e que estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva; e que cumpram os termos procedimentais da denúncia interna, externa e divulgação pública.

<sup>111</sup> Cf. artigo 15.º, n.º 2.

<sup>112</sup> Cf. artigo 6.º, n.º 2.

<sup>113</sup> Cf. artigo 6.º, n.º 3.

<sup>114</sup> Nos termos do artigo 8.º, n.º 1.

adequados<sup>115</sup>; assegurar que as autoridades competentes revejam regularmente, pelo menos de três em três anos, os procedimentos para a receção de denúncias e o seu seguimento<sup>116</sup>; prever sanções aplicáveis aos denunciantes que conscientemente comuniquem ou divulguem publicamente informações falsas; bem como medidas de indemnização dos danos resultantes de tais denúncias ou divulgações de acordo com o direito nacional<sup>117</sup>.

Tenha-se em conta que a Diretiva diz que os Estados-Membros devem prever sanções, proporcionadas e dissuasivas, para pessoas singulares e coletivas, que impeçam ou tentem impedir a denúncia, pratiquem atos de retaliação contra os denunciantes *lato sensu*, instaurem processos vexatórios contra eles ou violem o dever de manutenção da sua confidencialidade de identidade<sup>118</sup>.

A Diretiva refere ainda, de forma *sui generis*, pois é nas medidas de proteção contra atos de retaliação, que pode haver responsabilidade penal do denunciante caso a obtenção ou acesso à informação constitua uma infração penal autónoma<sup>119</sup>. Assim sendo, e não esquecendo que o contexto profissional é fundamental, eventuais *White Hat Hacker*<sup>120</sup> que não estejam abrangidos por alguma espécie de colaboração com a justiça, ainda que ajudem a combater as violações, podem ter limites legais.

Veremos se o legislador nacional irá contemplar possíveis denunciantes arrependidos que queiram posteriormente colaborar com a justiça, ou mesmo outros que induzidos em

---

<sup>115</sup> Cf. art 11.º, n.º 1.

<sup>116</sup> Cf. primeira parte do artigo 14.º.

<sup>117</sup> Cf. artigo 23.º, n.º 2, *in fine*.

<sup>118</sup> Cf. artigo 23.º, n.º 2, primeira parte.

<sup>119</sup> Artigo 21.º, n.ºs 3 e 4.

<sup>120</sup> Um especialista informático (hacker) que, eticamente (num ambiente controlado - conhecido), testa a segurança dos sistemas.

erro (grosseiro) da licitude da sua conduta, cometam violações ao direito da União para revelarem outras violações.

Por fim, refira-se que a Diretiva entrou em vigor no dia 27 de novembro de 2019<sup>121</sup> e deverá ser transposta até dia 17 de dezembro de 2021 ou até ao dia 17 de dezembro de 2023, para a especificidade prevista no artigo 26.º, n.º 2.

## 2. Será o *Whistleblowing* um assunto de Polícia(s)?<sup>122</sup>

Feito este enquadramento atualista do *Whistleblowing*, que poderá significar o ato de denunciar ou todo o processo gerado pela denúncia, veja-se agora, numa dupla perspetiva, se este pode ser um assunto de Polícia(s), no sentido de saber se pode ser implementado pela(s) polícia(s), e se os assuntos por si visados podem ser geradores de intervenção policial.

Quanto à primeira perspetiva, sem abordar querelas doutrinárias do que são e quais são as forças e serviços de segurança<sup>123</sup>, e apenas se referindo por questões de síntese à Guarda Nacional Republicana (GNR) e à Polícia de Segurança Pública (PSP), sem desprimor por qualquer outra polícia<sup>124</sup>, não se vê, em abstrato, impedimento para que o

---

<sup>121</sup> Cf. artigo 28.º.

<sup>122</sup> Sempre que se indiquem artigos sem menção específica do diploma legal, está-se a prosseguir o documento normativo identificado previamente.

<sup>123</sup> Para esse efeito vide Gouveia (2018, p. 573-611).

<sup>124</sup> Clemente (2014, p. 43-44), esclarece que «[o] conceito de polícia desdobra-se em vários sentidos. Além da polícia em sentido orgânico ou material e da polícia em sentido funcional, existe ainda a polícia em sentido formal. A polícia é tanto um modo de agir da administração pública – a polícia em sentido funcional –, como um conjunto de normas reguladoras da ordem pública – a polícia em sentido formal –, como ainda a instituição pública encarregada de manter a ordem pública e de velar pelo cumprimento das leis – a polícia em sentido orgânico». (...) «Numa palavra, a polícia consiste numa agência pública de controlo social do desvio.» Para

legislador nacional permita tal possibilidade<sup>125</sup>. Aliás, conforme já referido, ele pode alargar a proteção conferida pela Diretiva a domínios ou atos não abrangidos por esta.

Contudo, será discutível se as atividades policiais, e as suas possíveis violações, *de per se*, não estão salvaguardadas pela proteção das informações classificadas<sup>126</sup>, matéria excecionada do âmbito de aplicação da Diretiva<sup>127</sup>.

Clemente (2014, p. 75) diz que «[a]s informações policiais desagregam-se em informações de ordem pública, informações criminais e contra-informações. As primeiras visam prevenir incidentes de ordem pública e precaver a ocorrência de incivildades, especialmente a produção de delitos criminais, integrando o conhecimento resultante da actividade pré-processual em sede criminal. As segundas inscrevem-se no âmbito da actividade reportada à investigação criminal. As terceiras visam impedir a realização de acções de recolha indevida de informação sigilosa.»

Não obstante esta(s) qualificação(ções) e paralelamente a ela(s), há que ter em conta que tanto a GNR como a PSP dispõem de normas disciplinares<sup>128</sup>, bem como, em exercício

---

mais considerações sobre a definição deste conceito vide Raposo (2015, p. 307-309), Brito (2017, p. 281-315) ou Pinto (2011, p. 5-7).

<sup>125</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 2 da Diretiva.

<sup>126</sup> Conceito bastante recorrente (vejam-se as Resoluções do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de dezembro; 13/93, de 6 de março; 37/89, de 24 de outubro; 16/94, de 22 de março; e 5/90, de 28 de fevereiro), mas ainda não totalmente definido. Para mais desenvolvimentos vide Gouveia (2018, p. 808-821).

<sup>127</sup> Cf. alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º.

<sup>128</sup> Previstas, respetivamente, no Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, alterado e republicado pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto, conjugado como o DL n.º 30/2017, de 22 de março, que aprova o Estatuto dos Militares da GNR; e o Estatuto Profissional do Pessoal com funções policiais da PSP, aprovado pelo DL n.º 243/2015, de 19 de outubro, alterado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, articulado com o Estatuto Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 37/2019, de 30 de maio.



de autorregulação deontológica, respeitam o Código Deontológico do Serviço Policial<sup>129</sup>. Deste, de forma sucinta, destaca-se<sup>130</sup>, os deveres de isenção e imparcialidade<sup>131</sup>; de integridade, dignidade e probidade<sup>132</sup>; de correção na atuação<sup>133</sup>; de obediência<sup>134</sup>; da responsabilidade<sup>135</sup>; do sigilo<sup>136</sup>; da solidariedade na ação<sup>137</sup> e da preparação individual<sup>138</sup>.

Por delimitação do foco da investigação (tempo) e dimensão do estudo (quantidade), será em seguida, analisado apenas o caso concreto da PSP.

Do Estatuto Profissional, evidencia-se, por um lado, os deveres profissionais<sup>139</sup> (que dizem que os polícias que tenham conhecimento de factos que constituam crime devem comunicá-los imediatamente às entidades competentes; mas não podem fazer declarações que afetem a subordinação à coesão e o prestígio da PSP, ou que violem os princípios da

<sup>129</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, publicada no DR, I série-B, n.º 50, de 28 de fevereiro de 2002.

<sup>130</sup> Não se transcreve *ipsis verbis*.

<sup>131</sup> Abstenção de qualquer ato que ponha em causa a credibilidade da PSP (artigo 5.º, n.º 3).

<sup>132</sup> Cumprir as funções sem qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio de serviço público da função policial; em especial, não exercer atividades que gerem conflito de interesses suscetíveis de comprometer a lealdade, respeitabilidade e honorabilidade ou a dignidade e prestígio da PSP; bem como combater e denunciar todas as práticas de corrupção abusivas, arbitrárias e discriminatórias (artigo 6.º).

<sup>133</sup> Preservar a confiança, a consideração e o prestígio da função policial; bem como, exercer a atividade segundo critérios de justiça, objetividade, transparência e rigor (artigo 7.º).

<sup>134</sup> A obediência aos superiores hierárquicos não os isenta da responsabilidade pela execução de tais ordens que constituam, manifestamente, violações à lei; exceto se se tiver recusado cumprir a ordem ilegal e ilegítima (artigo 9.º).

<sup>135</sup> Assumir prontamente os erros e promover a reparação dos efeitos negativos que resultem da ação policial; bem como a todos os níveis da hierarquia, ser responsável pelos atos e omissões que executem ou ordenem (artigo 10.º).

<sup>136</sup> Guardar segredo sobre as informações de natureza confidencial, ou relacionadas com métodos e táticas de ação operacional, sem prejuízo das necessidades da administração da justiça ou do cumprimento do dever profissional (artigo 11.º).

<sup>137</sup> Para com os seus camaradas, sem prejuízo dos princípios da honra, da dignidade, das regras da disciplina e do dever de defesa da legalidade (artigo 13.º).

<sup>138</sup> Preparar-se moralmente para o exercício da atividade, em especial, interiorizar e praticar as normas deontológicas (artigo 14.º).

<sup>139</sup> Artigo 10.º.

hierarquia de comando e da disciplina; tal como declarações ou comentários públicos sobre matérias ou procedimentos operacionais), por outro lado, o segredo de justiça e profissional<sup>140</sup> (que diz que as matérias objeto de classificação de segurança e os processos contraordenacionais, disciplinares, de inquérito, de sindicância, de averiguações e de inspeção, assim como qualquer dado ou informação obtida por motivo de serviço, estão sujeitos ao segredo profissional)<sup>141</sup>.

Por sua vez, do Estatuto Disciplinar evidencia-se o conceito de infração disciplinar<sup>142</sup> (o ato ou conduta, ainda que meramente negligente, praticado por ação ou omissão, com violação de algum dos deveres); os deveres disciplinares<sup>143</sup> (que constam das leis e regulamentos, designadamente estatutárias e sobre segurança interna<sup>144</sup>); o dever de sigilo<sup>145</sup> (obrigação de guardar segredo profissional relativamente a factos de que se tenha conhecimento em virtude do exercício de funções e que não se destinem a ser do domínio público<sup>146</sup>); e a infração disciplinar muito grave suscetível de inviabilizar a manutenção da relação funcional (entre outras, a revelação, sem autorização, de dados, documentos ou matérias classificados com grau de reservado ou superior, ou que constituam segredo de Estado, de justiça ou profissional)<sup>147</sup>.

---

<sup>140</sup> Artigo 14.º.

<sup>141</sup> É também previsto um regime de incompatibilidade e impedimentos, idêntico aos demais trabalhadores que exercem funções públicas (artigo 8.º).

<sup>142</sup> Artigo 3.º.

<sup>143</sup> Artigo 8.º, que grosso modo, salvo alguns detalhes, replicam o que já se falou.

<sup>144</sup> Como a omissão do dever de continência e saudação constitui uma infração disciplinar, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento de Continências e Honras da PSP e respetivos quadros, aprovado pela Portaria n.º 123/2011, de 30 de março.

<sup>145</sup> Artigo 12.º, n.º 1.

<sup>146</sup> Ora, coloca-se a questão de saber o que será esse domínio público.

<sup>147</sup> Artigo 23.º, n.º 2, alínea l) e m).

Por último, da Lei Orgânica (LO)<sup>148</sup> realça-se a existência, na dependência direta do Diretor Nacional, dos órgãos: Inspeção e Conselho de Deontologia e Disciplina<sup>149</sup>; ambos com responsabilidades quanto a matérias de deontologia e disciplina<sup>150</sup>.

Dissecando cada um destes deveres, percebe-se que por um lado, há uma blindagem para as informações profissionais se manterem internas e, por outro lado, há uma preocupação para serem criadas condições de prevenção e combate à violação de normas, incluindo a corrupção<sup>151</sup>.

Nesse sentido, dando cumprimento à Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)<sup>152</sup>, datada de 1 de julho, a PSP tem elaborado um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), que visa identificar por área ou departamento, os riscos de corrupção e infrações conexas, a classificação

<sup>148</sup> Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

<sup>149</sup> Cf. artigos 18.º, 21.º, 24.º, 25.º e 27.º.

<sup>150</sup> Cf. alínea e), do n.º 2, do artigo 2.º do Despacho 14882/2010, de 28 de setembro, que aprova e publica em anexo o Regulamento Interno da Inspeção da Polícia de Segurança Pública; e do n.º 1, do artigo 27.º, da LO.

<sup>151</sup> Veja-se as alíneas g) a i) e k) do n.º 2 do artigo 23.º, ou mesmo os motivos de cessação da comissão de serviço aos titulares de cargos dirigentes e equiparados, incido no artigo 37.º do Estatuto Disciplinar. Desta forma é claro que se abomina alguma espécie de encobrimento ou código de silêncio das polícias, que nos EUA intitulam de *blue wall of silence*, ou de *blue code*, ou ainda de *blue shield*. Para mais afloramentos sobre o tema vide Holgersson (2019), que fez um estudo empírico sobre as denúncias dentro da polícia sueca e, entre outros resultados que obteve, chegou à conclusão que existe uma crença generalizada entre os funcionários da polícia de que existe um sério risco de retaliação contra denunciantes. O risco percebido de retaliação após agir como denunciante externo é maior (95%). Ou vide ainda Johnson (2005), que arguiu «*that the character of the police department not only makes whistleblowing less likely to occur, it ironically makes it even more necessary. In addition, [she] demonstrate that resistance from police departments and their retaliation against whistleblowers costs them and the public dearly.*»

<sup>152</sup> Cf. artigo 1.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas. O CPC foi criado após orientações e recomendações de organizações internacionais, designadamente da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da União Europeia e Conselho da Europa com ênfase para o *Group of States Against Corruption* (GRECO)

desses riscos, as medidas de prevenção adotadas, a aplicabilidade e a responsabilidade orgânica<sup>153</sup>.

Através dele, sabe-se que a sua operacionalização cabe aos órgãos estabelecidos pela estrutura geral da PSP, e a sua verificação e monitorização à Inspeção da Direção Nacional da PSP, distinta da Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)<sup>154</sup>.

A este propósito o Instituto Politécnico de Lisboa (IPL), no âmbito da revisão do seu PPRCIC de 2017<sup>155</sup>, propôs como medida de prevenção de determinados riscos, a criação de um sistema de denúncias (*Whistleblowing*). O racional usado pode ser seguido por qualquer outra organização que adote as Recomendações do CPC.

Contudo, a PSP não dispõe de um canal de denúncia interna, nem tão pouco os polícias têm à disposição um canal de denúncia externa (da IGAI<sup>156</sup> ou do Ministério Público<sup>157</sup>).

---

<sup>153</sup> O Plano é um instrumento de gestão de apoio à direção da PSP, à semelhança, entre outros, da Política de Informação (conjunto de princípios, normas e procedimentos com vista à proteção e correta utilização, da informação produzida ou acedida, independentemente da forma e do motivo de acesso), disponíveis em: [www.psp.pt/Documents/Instrumentos](http://www.psp.pt/Documents/Instrumentos).

<sup>154</sup> Que por sua vez também tem poderes disciplinares (cf. artigo 2.º, n.º 2, alínea d); artigo 5.º, n.º 1, alínea d) e e) do DL n.º 58/2012, de 14 de março, alterado pelo DL n.º 146/2012, de 12 de julho); ou competências para apreciar queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços (cf. artigo 2.º, n.º 2, alínea c) do referido DL).

<sup>155</sup> Disponível em: [https://www.ipl.pt/sites/default/files/ficheiros/instituto/pprcic\\_2017.pdf](https://www.ipl.pt/sites/default/files/ficheiros/instituto/pprcic_2017.pdf)

<sup>156</sup> Que dispõe no seu *website* um canal de queixas da atuação da PSP ([www.igai.pt/pt/QueixaOnline](http://www.igai.pt/pt/QueixaOnline)).

<sup>157</sup> O Ministério Público dispõe no seu *website* um canal (externo) de denúncia de atos de corrupção e fraudes (<https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias>). Porventura este será o expoente máximo das autoridades competentes na verificação da ilicitude das violações abrangidas pelo *Whistleblowing*.

Por hipótese, os polícias só poderão estar abrangidos pelo estatuto de denunciadores *lato sensu*, se as denúncias forem feitas por outra pessoa, e aquele seja um facilitador ou terceiro em relação ao denunciante<sup>158</sup>.

Quanto à segunda perspetiva desta abordagem, perceber se o *Whistleblowing* pode ser gerador de um assunto de polícia, face ao que se aduziu, entende-se que só numa situação de obrigação legal se aceitará que o polícia da PSP denuncie externamente ou faça uma divulgação pública de uma violação, transformando assim o assunto em policial (não pela matéria em si, mas pelo sujeito denunciante), pois sobre ele impendem deveres deontológicos e disciplinares expressos que não tornam desejável que se torne *Whistleblower* (o que significaria que não acredita nas suas hierarquias e o que sabe é deverás grave).

Porém a violação de que tem conhecimento pode não ser do foro policial. Será que pode denunciar a um canal interno de uma organização em que tenha tido conhecimento de determinada situação no desempenho das suas funções (um serviço de gratificado)? Será que deve denunciar essa violação a um superior hierárquico quando a PSP não dispõe de um canal de denúncias internas? Poderá esta ser considerada uma denúncia externa ou divulgação pública em relação à entidade onde ocorreu a violação? Será que é legítimo

---

<sup>158</sup> Aguarda-se pela concretização do previsto no considerando 92 da Diretiva: «[n]os casos em que os denunciantes tiverem obtido ou acedido legalmente às informações sobre violações comunicadas ou aos documentos que contêm essas informações, deverão ficar isentos de responsabilidade. Tal deverá ser aplicável tanto nos casos em que os denunciantes revelam os conteúdos dos documentos aos quais têm acesso legal como nos casos em que fazem cópias desses documentos ou retiram-nos das instalações da organização onde trabalham, violando cláusulas contratuais ou outras cláusulas que estipulem que os documentos pertinentes são propriedade da organização. Os denunciantes deverão ficar também isentos de responsabilidade nos casos em que a aquisição das informações ou documentos pertinentes ou o acesso aos mesmos levanta uma questão de responsabilidade civil, administrativa ou laboral [...]».

recorrer a um canal externo (à entidade e à PSP) porque, na sua opinião, o assunto nada tem que ver com a PSP (nem é da sua competência)?

Os polícias como qualquer outra pessoa podem estar perante uma vicissitude da vida (num sítio exato e a uma certa hora) que os tornem, inevitavelmente, conhecedores de determinada situação. A questão será saber se estes adquirem o direito ao estatuto de *Whistleblowers* se exercerem o direito a informar<sup>159</sup> que este confere ou se incorrerão em processo disciplinar<sup>160</sup>.

Concluindo estas suposições e respondendo às questões em análise: o *Whistleblowing* não é um caso de polícia(s), quer pelo âmbito material da Diretiva, quer pela natureza das funções policiais, mas se o legislador nacional incluir essa possibilidade às polícias<sup>161</sup>; se estas se organizarem internamente<sup>162</sup>, como uma medida de mitigação e combate à corrupção prevista num plano de gestão interna dos seus recursos; ou se o conteúdo da denúncia indiciar a prática de um crime; a situação transformar-se-á num assunto de polícia.

### 3. Considerações finais

O direito à segurança compreende que os cidadãos possam viver de forma serena e segura, livres de ameaças ou agressões por parte de outros cidadãos e dos poderes públicos<sup>163</sup>.

<sup>159</sup> Consagrado no n.º 1 do artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

<sup>160</sup> Está-se perante um conflito positivo pela legalidade?

<sup>161</sup> As considerações que se fazem estão circunscritas à data em que se submetem à estampa.

<sup>162</sup> Como por exemplo no caso do IPL.

<sup>163</sup> Clemente (2014, p. 32) evidencia que «[o] direito fundamental à segurança assume duas dimensões: a positiva e a negativa. A dimensão positiva da segurança traduz-se no direito à protecção do cidadão, através

Nessa medida as autoridades públicas têm, um duplo dever: não ameaçarem e garantirem a segurança.

Quando o direito à liberdade<sup>164</sup>, incluindo de informar e ser informado, colide com o direito à segurança, há que fazer uma ponderação de valores entre o interesse privado e, ou, a proteção da vida privada, e o interesse público (bem comum da sociedade).

O racional de custo-benefício do combate à corrupção e malversação ultrapassa a dimensão jurídica e obriga a juízos que, outrora, seriam inconcebíveis para um licenciado em Direito (vulgo jurista), mas que cada vez ganham mais força, em jeito de costume ou prática social retirada com convicção de obrigatoriedade, está-se a falar da *soft law* (recomendações) que é a base do *Whistleblowing*.

São várias as considerações que se podem fazer sobre este tema, uma vez que o *Whistleblowing* é um tema dinâmico e transversal a toda sociedade, basta pensar que todos podemos estar perante uma situação suscetível de ser denunciada ou que ninguém está imune de ser denunciado, com ou sem fundamento para tal.

Crê-se que, mais do que interessar ao investigador ou à academia, esta temática deve interessar à sociedade em geral, uma vez que pode ser qualquer pessoa pode ser envolvida num processo de *Whistleblowing*, mesmo que não deseje ou faça, no seu entender, algo por “merecer o enredo”.

É no mínimo conveniente, como (bom) senso comum, saber com o que se pode contar em caso de conhecimento de uma irregularidade ou envolvimento num assunto,

---

da acção policial, contra a agressão (ou a ameaça) de outrem, enquanto a dimensão negativa consubstancia-se no direito de defesa, perante os actos injustos da Administração Pública.»

<sup>164</sup> Constitucionalmente associado ao direito à segurança, cf. artigo 27.º da CRP. Clemente (2014, p. 6) refere mesmo que «(...) a segurança é a irmã-gémea da liberdade».

independentemente da figura jurídica que se venha a qualificar, mas que tem contornos e, ou, enquadramento no *Whistleblowing*.

Como referido, nos últimos anos, tem-se verificado a divulgação pública de diversos casos de corrupção ou de má administração, abalando diversas instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Em certos casos, as autoridades policiais apenas têm conhecimento das possíveis irregularidades ou ilegalidades (violação ao direito da UE), através da obtenção pública da informação, o que nos leva a questionar a verdadeira finalidade dos *denunciantes*, visto que estes não se dirigiram às instituições próprias para denunciar certas condutas ou acontecimentos.

De acordo com o regime legal vigente em Portugal, todos os trabalhadores em funções públicas<sup>165</sup>, funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica<sup>166</sup>.

Cada vez mais àqueles são apresentados códigos de conduta, códigos de combate ao assédio e todas as formas de discriminação, estratégias nacionais contra a corrupção,

---

<sup>165</sup> Cf. designa a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; alterada pela Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto; pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto; pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio; pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 agosto; pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; pela DL n.º 6/2019, de 14 de janeiro; pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro; pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março; que aprovou a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP).

<sup>166</sup> Cf. artigo 271.º, n.º 1 da CRP.



cartas éticas, manuais de boas práticas e diversos instrumentos de apoio à gestão que servem de mapeamento e prevenção de riscos designadamente, como se viu, os PPRCIC.

Porém, considerando que ninguém pode ser despedido sem justa causa<sup>167</sup> e que se isso for devidamente verificado, bem como se o sistema penal for eficientemente aplicado, é-se tentado a pensar como Pinto (2017), que referindo-se às «[...] ilusões e efeitos das soluções norte-americanas nos sistemas penais da Europa continental [...]», sintetiza a realidade «[...] d]as últimas duas décadas [d]os sistemas penais da Europa continental [, que] têm estado sujeitos à intensa pressão do mito da eficácia do sistema penal norte-americano. Essa pressão tem-se feito sentir em setores da opinião pública que, mesmo ignorando a realidade social, política e jurídica do sistema norte-americano, não se coíbem de endeusar a sua suposta eficácia para fundamentar as críticas que dirigem ao sistema penal nacional. Mas, para além disso, o próprio legislador europeu tem sido permeável a algumas influências com tal origem, inicialmente no domínio do direito da concorrência, com expansão paulatina para outras áreas do Direito Penal económico [...]».

O autor refere-se ao, que designa como *Whistleblower Programs*, como «[...] regimes de delação premiada [...]», diz também que, no jogo de influência dos EUA sobre a europa, existem «[...] soluções utilitaristas de oportunidade material e de imunidade em troca de colaboração e informações [...]».

---

<sup>167</sup> Cf. artigo 288.º da LGTFP e artigo 338.º do Código do Trabalho (aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, alterado pela Retificação n.º 21/2009, de 18 de março; pela Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro; pela Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro; pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho; pela Retificação n.º 38/2012, de 23 de julho; pela Lei n.º 47/2012, de 29 de agosto; pela Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto; pela Lei n.º 27/2014, de 8 de maio; pela Lei n.º 55/2014, de 25 de agosto; pela Lei n.º 28/2015, de 14 de abril; pela Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro; pela Lei n.º 8/2016, de 1 de abril; pela Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto; pela Retificação n.º 28/2017, de 2 de outubro; pela Lei n.º 14/2018, de 19 de março; pela Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro; pela Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro).

Contudo, o *Whistleblowing* é, aparentemente, uma inevitabilidade, quer pela legislação avulsa e dispersa que se vai tendo, quer pela existência de empresas multinacionais em Portugal ou mesmo as empresas nacionais cotadas em bolsa de valores, que adotam as tais políticas de *Compliance* ou auditoria que incluem canais de denúncia, quer pela recente necessidade de transposição da Diretiva *Whistleblowing*.

Dito isto, é possível concluir que, não sendo necessário, se se tiver em conta o ordenamento jurídico nacional como um todo, existirá um sistema de *Whistleblowing* na Administração Pública (e no setor privado) ainda que com diferentes velocidades e com algumas exceções, entre as quais as policiais, por ser improvável que o legislador nacional se atreva a alargar o espectro material previsto na Diretiva.

O enquadramento jurídico feito ao *Whistleblowing* no ordenamento jurídico português, à luz da recente Diretiva, permite antever situações de fronteira, entre o dever de denunciar e a cautela necessária para não se ter dissabores deontológico contratuais.

Não obstante, a permanente pressão sobre os Estados para assegurem a proteção de pessoas que tenham obtido informações sobre irregularidades e que pretendam denunciá-las, protegendo assim o interesse público; as dinâmicas em torno do *Whistleblowing* merecem enquadramento jurídico que o Direito e a Sociedade, em geral, e as Polícias (entre elas a PSP), em particular, terão de construir com serenidade e temperança.

Crê-se que, pelo analisado, já existem instrumentos jurídicos suficientes para os policias poderem zelar e fazer cumprir a conformidade legal, pelo que se não é excessivo como um todo, aos “olhos” do ordenamento jurídico português (desconsideração da *hard law* pré-existente), o *Whistleblowing* no seio da polícia (PSP) deve ser entendido como uma das

matérias excecionadas ao âmbito de aplicação da *Diretiva Whistleblowing*, mormente no enquadramento da proteção das informações classificadas<sup>168</sup>.

Os conteúdos abordados neste texto são alguns dos aspetos relevantes e desafios que se antecipam para este tema (*Whistleblowing*), que, para além de atual numa sociedade de transformações constantes e acrescidas complexidades, como sendo por exemplo as impostas pela economia digital e a cibersegurança; se reveste ainda de um carácter de reflexão urgente determinado pela (prevê-se) breve transposição da *Diretiva Whistleblowing*.

## Referências bibliográficas

BARBOSA, Carmencita – *Mecanismo de Whistleblowing nas organizações: o caso das empresas cotadas na Euro Next Lisboa*. 2012. Dissertação de Mestrado, depositada no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, do Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa. [Consult. 27 jul. 2020]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.21/2438>.

BERRY, Benisa – *Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing*. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. ISSN 0892-7545. 16-1 (2004). p. 1-11.

BRITO, Miguel Nogueira de – *Direito de Polícia*. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro Costa – *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I*, Editora Almedina, 2009.

---

<sup>168</sup> Cf. artigo 3.º, n.º 3, alínea a).

CANAS, Vitalino – *Actividade de Polícia e a Proibição do excesso: As forças e Serviços de Segurança em Particular*. In PEREIRA, Rui; GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Estudos de Direito e Segurança, Volume I*. Lisboa: Almedina, 2014. ISBN 978972405822. p. 465-467.

CARRIGY, Celina (2005). *Denúncia de Irregularidades no seio das Empresas (Corporate Whistleblowing)* [em linha]. In *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, n.º 21, pp. 38-47. 2005. [30 jul. 2020]. Disponível em: <https://www.cmvm.pt/pt/EstatisticasEstudosEPublicacoes/CadernosDoMercadoDeValoresMobiliarios/Documents/9426611d191a45708973b46d8c7e996bCadernosMVM21.pdf>

CLEMENTE, Pedro José Lopes – *Cidadania, Polícia e Segurança em Portugal*. 2015. Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. ISBN 978-972-8630-14-0.

COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – *Relatório de atividades da Comissão Nacional de Protecção de Dados 2009*. Lisboa. CNPD [Em linha]. [20 abr. 2020]. Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/relatorios/anos/relat2009.pdf>.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Lisboa: Grupo Almedina, 2018. ISBN: 9789724074924.

HESPANHA, António M. (2009). *Como preparar uma dissertação: um guia em cinco pontos* [Em linha]. [30 abr. 2020]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/2705.pdf>

HOLGERSSON, Stefan – *Whistleblowing within the Swedish Police*. Linköping University, Department of Management and Engineering, SE-581 83 Linköping, Sweden. Politihogskolen, The Norwegian Police University College, Oslo, Norway. Disponível em: <https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2019-01-04>

HERTSGAARD, Mark – *Bravehearts: Whistle-Blowing in the Age of Snowden*. New York: Hot Books, 2016.

JOHNSON, Roberta Ann – *Whistleblowing and the police*. Rutgers University Journal of Law and Urban Policy, 1, Vol 3, 2005. Disponível em: <https://rutgerspolicyjournal.org/whistleblowing-and-police>

JUBB, Peter B. – *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*. Journal of Business Ethics. 21. 1999, p. 77-94.

LAVENA, Cecilia Florencia – *Whistle-Blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government*. American Review of Public Administration. 46, 1, (2014), p. 113-136.

MALHEIROS, José Vítor – *Um mundo de coisas a esconder*. In *FORUM de Proteção de Dados. N.º 1*. Comissão Nacional de Proteção de Dados, 2015. ISSN 2183-5977, p. 10-16.

PERRY, J. L. – *Whistleblowing, Organizational Performance, and Organizational Control*. Ethics and Public Administration. Armonk, NY. (1993). p. 79-99.

PINTO, Bruno Filipe Bertão – *Comportamento Desviantes na PSP punidos disciplinarmente com pelas expulsivas*. 2011. Dissertação de Mestrado, depositada no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa. [Consult. 27 jul. 2020]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/24443>.

PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – *Tendência e ruturas na evolução do Direito Penal Económico*. Católica Law Review – Direito Penal. Vol. 1, n.º 3 (2017). p. 91-112.

DIREÇÃO NACIONAL DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICAS – *Plano prevenção riscos corrupção e infrações conexas PSP 2020* [em linha]. 2020. [Consult. 1 jul. 2020] Disponível em: <https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Plano%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20de%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20e%20Infra%>

C3%A7%C3%B5es%20Conexas/2020%20-  
%20Plano%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o.pdf

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – *Política de Informação*. 2011. [Consult. 15 jul. 2020]  
Disponível  
em:<https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Pol%C3%ADtica%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o/Pol%C3%ADtica%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20da%20PSP.pdf>

RAPOSO, João – *Polícia*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar; SANTOS, Sofia – *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5494. p. 307-309.

SCHMIDT, Matthias – “*Whistle Blowing*” *Regulation and Accounting Standards Enforcement in Germany and Europe – an Economic Perspective*. *International Review of Law and Economics*, Volume 25, Issue 2, 2005, p. 143-168, ISSN 0144-8188.

SCHWARTZ, Tim – *A Public Service: Whistleblowing, Disclosure and Anonymity*. New York e London: OR Books, 2019. ISBN 978-1-68219-222-1.

SIMÕES, Patrick de Pitta – *O Whistleblowing em Portugal: Será que pode ser praticado pelo auditor?*. *Revisores ∃ Auditores*, revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, edição 84, janeiro-março 2019. p. 20-31.

SMITH, Rodney – *The Role of Whistle-Blowing in Governing Well: Evidence From the Australian Public Sector*. *The American Review of Public Administration*. 2010. p. 704-721.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado – *Direito Administrativo Geral*. Tomo III, Reimpressão da 2ª edição, Lisboa: Dom Quixote, 2010, ISBN: 978-972-20-3879-9.

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE – *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal [em linha]*. 2013. [Consult. 15 jul. 2020] Disponível em: [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC\\_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf)

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – *Teoria Geral do Direito Policial*, Edição: 6ª Edição; 2019; ISBN: 9789724080789.