

APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

Lei do Whistleblowing e o seu impacto nas organizações

Introdução

No passado dia 20 de dezembro foi publicada a Lei n.º 93/2021, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, consagrando na ordem jurídica nacional a proteção das pessoas singulares que denunciam violações do direito da União e dos Estados Membros.

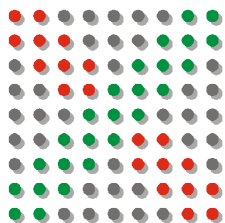
Esta Lei, também conhecida como Lei do Whistleblowing, entrou em vigor 180 dias após a sua publicação, ou seja, no passado dia 18 de junho do presente ano, e tem como principal objetivo consagrar três formas de os denunciante poderem reportar as infrações à legislação nacional e comunitária com vista a combater a corrupção, o branqueamento de capitais e a criminalidade económica em geral, dando-lhes a proteção legal para que o possam fazer sem recear retaliações.

1. Aplicação a infrações apenas em alguns domínios

Para melhor compreendermos esta lei, e transmitirmos esse conhecimento aos nossos clientes, devemos começar por perceber que o seu principal objetivo é, tal como a Diretiva que transpõe, combater a corrupção, o branqueamento de capitais e a criminalidade financeira, tornando os denunciante instrumentos preciosos no combate à corrupção, branqueamento de capitais, e criminalidade financeira, na medida em que, protegidos contra qualquer tipo de retaliação, assumem um papel essencial na descoberta e prevenção dessas violações, bem como na salvaguarda do bem-estar da sociedade.

Consequentemente, o âmbito de aplicação desta lei está limitado às seguintes áreas:

- Contratação pública;
- Serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;



APECA

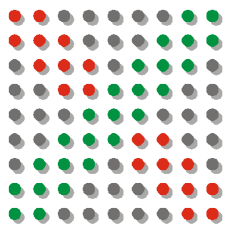
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

- 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;
- O ato ou omissão contrário e lesivo dos interesses financeiros da União Europeia a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- O ato ou omissão contrário às regras do mercado interno a que se refere o n.º 2 do artigo 26.º do TFUE, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária;
- A criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira; e
- O ato ou omissão que contrarie o fim das regras ou normas abrangidas pelas alíneas a) a c).

Todas as infrações que não se conduzam a estas elencadas não integram o âmbito de aplicação desta lei, sem prejuízo de outros canais e regimes de proteção que possam vir a ser conferidos ao seu denunciante.

2. O estatuto do denunciante

Esta lei protege todas as pessoas singulares que denunciem ou divulguem publicamente uma infração com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

relação contratual, estatutária ou funcional com uma determinada entidade, independentemente da natureza desta atividade e do setor em que é exercida. Mais concretamente, consideram-se denunciante, para benefício da proteção conferida por esta Lei:

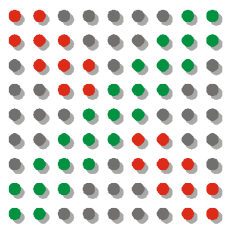
- Os trabalhadores do setor privado, social ou público;
- Os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção;
- Os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou de gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos; e
- Voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados.

A proteção aqui conferida aos denunciante requer que estes se encontrem de boa-fé no momento em que fazem a denuncia ou divulgação publica, que tenham fortes e serias razões para acreditar que a denuncia que estão a fazer corresponde à verdade e tenham recorrido aos meios de denuncia utilizando as regras de prioridade e respeitando os requisitos estabelecidos nesta lei.

3. Proteção conferida ao denunciante

Definido aquele que pode ser considerado denunciante, importa agora conhecer o âmbito de proteção que esta lei lhe reconhece.

Uma das medidas de proteção do denunciante consiste na proibição de atos de retaliação contra este na sequência e por causa de uma denúncia, sendo considerados atos de retaliação os atos ou omissões que, direta ou indiretamente, ocorrendo em contexto profissional e motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante, de modo injustificado, danos patrimoniais e/ou não patrimoniais. A mera ameaça ou tentativa de prática de atos ou omissões que possam causar estes danos já é considerada um ato de retaliação e, como tal, expressamente proibidas.



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

Além disso, os denunciantes beneficiam ainda de proteção jurídica e podem beneficiar, nos termos gerais, de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, devendo as autoridades competentes prestar o auxílio e colaboração necessários a outras autoridades para garantia da proteção do denunciante contra atos de retaliação, inclusivamente através de certificação de que o denunciante é reconhecido como tal ao abrigo da presente lei, sempre que este o solicite.

Para o efeito, a Direção-Geral da Política de Justiça disponibiliza informação sobre a proteção dos denunciantes no Portal da Justiça, sem prejuízo dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais.

Os denunciantes gozam de todas as garantias de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

4. Meios de denúncia e divulgação pública

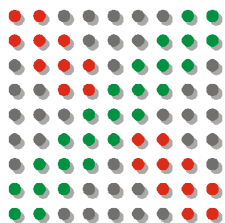
São três os meios previstos nesta lei para que o denunciante possa apresentar as suas denúncias, existindo entre eles uma ordem de prioridade que deve ser respeitada, partindo do meio que menor dano reputacional causa – o canal de denúncia interna – para o meio mais lesivo para o bom nome da entidade/empresa visada – a divulgação pública.

Assim, resulta desta Lei que o denunciante só poderá recorrer a canais de denúncia externa quando:

- Não exista canal de denúncia interna; ou

Existindo canal de denúncia interna, este apenas admita a apresentação de denúncias por trabalhadores, e esse não é o caso do trabalhador; ou quando tenha motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida a nível interno ou que existe risco de retaliação; quando tenha inicialmente apresentado uma denúncia interna sem que lhe tenham sido comunicadas as medidas previstas ou adotadas na sequência da denúncia nos prazos previstos no artigo 11.º; ou quando a infração constitua crime ou contraordenação punível com coima superior a 50 000€ (cinquenta mil euros).

O canal de denúncia externa será, assim, o segundo recurso para apresentar a



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

denúncia, na medida em que o denunciante só poderá divulgar publicamente uma infração quando:

- Tenha motivos razoáveis para crer que a infração pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público, que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida pelas autoridades competentes, atendendo às circunstâncias específicas do caso, ou que existe um risco de retaliação inclusivamente em caso de denúncia externa; ou
- Tenha apresentado uma denúncia interna e uma denúncia externa, ou diretamente uma denúncia externa nos termos previstos na presente lei, sem que tenham sido adotadas medidas adequadas nos prazos previstos nos artigos 11.º e 15.º.

O respeito por esta ordem de prioridade dos meios de denuncia é essencial para que o denunciante beneficie dos direitos que esta lei lhe reconhece.

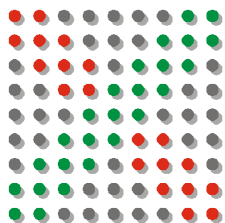
4.1. Canal de denuncia interno

É essencial para vós e para os vossos clientes saber quem está obrigado, nos termos desta lei, a criar e manter um canal de denuncia interna. O artigo 8.º responde a esta questão, impondo tal obrigação a todas as pessoas coletivas, incluindo o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, que empreguem 50 ou mais trabalhadores e, independentemente disso, as entidades que estejam contempladas no âmbito de aplicação dos atos da União Europeia referidos na parte i.B e ii do anexo da [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#) do Parlamento Europeu e do Conselho.

Relativamente às entidades privadas com mais de 50 e menos de 249 trabalhadores a lei admite que possam partilhar recursos no que respeita à receção de denúncias e ao respetivo seguimento.

O Estado dispõe, pelo menos, de um canal de denúncia interna em cada uma das seguintes entidades:

- a) Presidência da República;
- b) Assembleia da República;



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

- c) Cada ministério ou área governativa;
- d) Tribunal Constitucional;
- e) Conselho Superior da Magistratura;
- f) Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- g) Tribunal de Contas;
- h) Procuradoria-Geral da República;
- i) Representantes da República nas regiões autónomas.

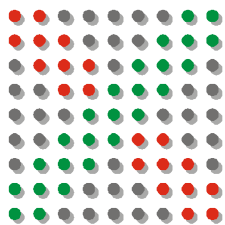
As regiões autónomas dispõem de um canal de denúncia interna na assembleia legislativa regional e de um canal de denúncia interna por cada secretaria regional e as autarquias locais que, mesmo empregando mais de 50 trabalhadores, tenham menos de 10 000 habitantes, não estão obrigadas a disporem deste canal.

As autarquias locais podem partilhar canais de denúncia no que respeita à receção de denúncias e ao respetivo seguimento.

4.2. Canal de denuncia externa

Para os casos em que não existe canal de denuncia interna ou para os casos em que, mesmo existindo este canal, o denunciante tenha o direito de recorrer ao canal de denuncia externa o legislador estabelece que as denúncias possam ser apresentadas às autoridades que, de acordo com as suas atribuições e competências, devam ou possam conhecer da matéria em causa na denúncia, incluindo:

- a) O Ministério Público;
- b) Os órgãos de polícia criminal;
- c) O Banco de Portugal;
- d) As autoridades administrativas independentes;
- e) Os institutos públicos;
- f) As inspeções-gerais e entidades equiparadas e outros serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa;
- g) As autarquias locais; e
- h) As associações públicas.



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

Ou seja, estas entidades podem, para além de receberem as denúncias respeitantes às suas próprias infrações, através do seu canal de denuncia interna, receber as denúncias relativamente a infrações praticadas por outras entidades.

4.3. Divulgação Pública

Por último, resta falar aqui do último meio de comunicação da infração – a divulgação publica – que é aquele que, pelos danos que causa à entidade visada, deve ser utilizado em último lugar.

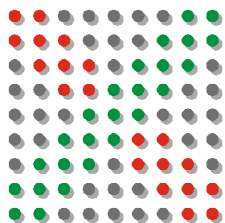
A divulgação publica ocorre quando o denunciante, sem ter recorrido previamente a nenhum dos outros canais, recorre diretamente aos órgãos de comunicação para divulgar uma infração de que tenha conhecimento.

O recurso a este meio, apenas é possível em circunstâncias muito excecionais, nomeadamente quando o denunciante tenha motivos para crer que

- (i) a infração pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público;
- (ii) a infração não possa ser eficazmente conhecida ou resolvida pelas autoridades competentes, atendendo às circunstâncias específicas do caso, ou que
- (iii) existe um risco de retaliação inclusivamente em caso de denúncia externa; ou
- (iv) tenha apresentado uma denúncia interna e/ou uma denúncia externa, sem que tenham sido adotadas medidas adequadas nos prazos previstos para o efeito.

5. Consequências do incumprimento desta lei

Considerando a importância fulcral desta lei no combate à corrupção e branqueamento de capitais, o legislador estabelece um regime contraordenacional bastante severo que prevê a existência de contraordenações muito graves e graves, não existindo sequer a previsão de contraordenações leves como forma de provar a relevância e a importância que esta proteção tem para combater a corrupção e o branqueamento de capitais.



APECA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DAS EMPRESAS
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO

Não consta do elenco de contraordenações previstas nesta lei as contraordenações leves, o que revela a importância deste regime para o legislador e para o bem comum. Assim, destacam-se apenas no elenco das contraordenações, as contraordenações muito graves – puníveis com uma coima que pode variar de 1 000 € a 25 000 € ou de 10 000 € a 250 000 €– e as contraordenações graves - puníveis com coimas de 500 € a 12 500 € ou de 1 000 € a 125 000 €, em ambos os casos dependendo de o agente ser uma pessoa singular ou coletiva.

Conclusão

Com este breve resumo da Lei, pretendemos alertar não só para as obrigações que a mesma impõe, nomeadamente às empresas obrigadas a criar e manter um canal de denuncia interna, como também para os direitos e a proteção que a mesma confere ao denunciante.

O papel do denunciante, visível na proteção que lhe é conferida, é considerado essencial no combate à corrupção, branqueamento de capitais e criminalidade informática e, como tal, o seu contributo para o bem comum é valorizado nesta lei em que assume o papel central.

Porque todos desejamos uma cultura de transparência e legalidade é dever de todos conhecer e contribuir para a aplicação desta lei que pretende consciencializar todos para o contributo que podem dar para o bem comum.

Filipa Matias Magalhães

Advogada, consultora, docente universitária e formadora