ISCTE IUL
REPOSITÓRIO
INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:
2026-07-09

Deposited version:
Accepted Version

Peer-review status of attached file:
Peer-reviewed

Citation for published item:
Alves, L. T. (2024). Whistleblowing: Questões gerais. In Ana Maria Aparecida de Freitas, Carolina de Freitas e Silva, Diego Nieto de Albuquerque, Marlene Alexandra Ferreira Mendes (Ed.), Trabalho decente: Um diálogo além-fronteiras sobre a Agenda 2030 da ONU. (pp. 397-412). Recife: FB da Silva Livros.

Further information on publisher's website:
https://cead.ulusofona.pt/pt/monografias/obra-coletiva-trabalho-decente-um-dialogo-alem-fronteiras-sobre-a-agenda-2030-da-onu

Publisher's copyright statement:
This is the peer reviewed version of the following article: Alves, L. T. (2024). Whistleblowing: Questões gerais. In Ana Maria Aparecida de Freitas, Carolina de Freitas e Silva, Diego Nieto de Albuquerque, Marlene Alexandra Ferreira Mendes (Ed.), Trabalho decente: Um diálogo além-fronteiras sobre a Agenda 2030 da ONU. (pp. 397-412). Recife: FB da Silva Livros.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0
The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Serviços de Informação e Documentação, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Av. das Forças Armadas, Edifício II, 1649-026 Lisboa Portugal
Phone: +(351) 217 903 024 | e-mail: administrador.repositorio@iscte-iul.pt
https://repositorio.iscte-iul.pt

Whistleblowing: Questões gerais[1]

Whistleblowing: General issues[2]

Luísa Teixeira ALVES[3]

RESUMO - O presente estudo procura evidenciar os diversos aspetos relevantes da problemática decorrente da carência de tutela dos trabalhadores que denunciam factos ou comportamentos ilícitos de que têm conhecimento no contexto da sua atividade profissional. Sendo óbvia a sua relevância, consideradas que sejam as necessidades impostas pela luta contra atividades ilícitas como o branqueamento de capitais, a corrupção e o terrorismo, essa temática era tratada, ao nível do direito europeu, de forma fragmentária, e de modo muito limitado no ordenamento jurídico português. É assim lançada a equação a que medidas mais recentes, de que se dará conta noutro estudo, veio tentar dar uma resposta eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Whistleblowing. Denunciante. Tutela laboral.

ABSTRACT - The present study seeks to highlight the various relevant aspects of the problem arising from the lack of protection for workers who report illegal facts or behaviors of which they are aware in the context of their professional activity. Since its relevance is obvious, considering the needs imposed by the fight against illicit activities such as money laundering, corruption and terrorism, this issue was treated, at the level of European law, in a fragmented manner, and in a very limited way in the Portuguese legal system. This launches the equation to which more recent measures, which will be discussed in another study, attempt to provide an efficient response.

KEY-WORDS: Whistleblowing. Whistleblowers. General labor protection.

1. A tutela dos *wistleblowers*: introdução ao tema

1.1. O termo anglo-saxónico "*whistleblowing*" traduz um fenómeno evidenciado sobretudo a partir dos Estados Unidos[4], o qual pode ser caracterizado como a divulgação, levada a cabo por uma pessoa[5], geralmente em situação privilegiada - trabalhador ou membro de uma instituição, pública ou privada -, de uma ofensa, irregularidade ou atividade criminosa, cometida dentro da instituição, da qual a mesma pessoa tenha sido testemunha no exercício das suas funções e cuja divulgação é do interesse público.

1.2. A importância de conferir proteção às pessoas que denunciam informações, obtidas no âmbito das atividades profissionais, relativas a crimes, ou outras irregularidades ou

---

[1] Uma versão anterior do presente texto foi parcialmente publicada no "Anuário Coruñes de Derecho Comparado del Trabajo" (ACDCT), Volume XIII, 2021/2022, p. 259 a 287, acessível no link: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://acdct.es/wp-content/uploads/2022/09/12-teixeira-alves-acdct-xiii-2021.pdf

[2] A previous version of this text was parcially published in the "Anuário Coruñes de Derecho Comparado del Trabajo" (ACDCT), Volume XIII, 2021/2022, p. 259 to 287, accessible at the link: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://acdct.es/wp-content/uploads/2022/09/12-teixeira-alves-acdct-xiii-2021.pdf

[3] Doutora em Direito, Professora do ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa e Investigadora do Dinâmia'CET - ISCTE

[4] Ainda no século XIX ("False Claim Acts). A atenção público ganhou consistência, mais recentemente, na sequência de escândalos financeiros e fraudes contabilísticas que levaram à queda de grandes companhias (casos Enron, WorlCom, Tyco International, Qwest Communications): a legislação norte americana (com particular destaque para a *Lei Sarbanes-Oxley (SOX) Act*, de 30.07.2002) passou a prever medidas de proteção dos trabalhadores de instituições públicas ou privadas, designadamente, das sociedades cotadas em bolsa, que atuassem como denunciantes – *wistleblowers* - relativamente a irregularidades de que tivessem sido testemunhas no exercício das suas funções. A tutela dos whistleblowers impunha proibição de retaliações e obrigação de estabelecer canais de denúncia. Sobre este ponto V. BRANDÃO, Nuno "O whistleblowing no ordenamento jurídico português", Revista do MP, 161, Jan-Mar 2020. Pp 99-113

[5] Estas pessoas são usualmente designadas pelo termo inglês "*whistleblowers*", mas, nos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros da UE são acolhidas expressões próprias. Assim, em português; "denunciante"; em espanhol, "informante"; em italiano, "*segnalante"*; em francês "lanceur d'alerte".

infrações que prejudiquem ou lesem interesses que extravasam as organizações ou entidades onde surgem essas violações do Direito, tem sido reconhecida como fundamental, praticamente em todo o mundo[6], considerando-se atualmente um dos principais instrumentos no combate à corrupção, fraude e crimes conexos, permitindo reduzir ou mesmo eliminar o risco profissional e pessoal de incentivo à comunicação de irregularidades, o que, por sua vez, contribui para a sua descoberta e prevenção e fortalece a transparência, ética e integridade, nomeadamente nas relações de trabalho, salvaguardando o interesse público e o "bem estar" social.

2. Antecedentes normativos

2.1. Existem instrumentos de direito internacional, quer no quadro mais geral da organização das Nações Unidas (ONU), quer no quadro específico da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelecem normas e princípios com a finalidade de conferir proteção, em certas situações, às pessoas que denunciam crimes ou irregularidades de que tiveram conhecimento em virtude da sua atividade profissional. Destacam-se as seguintes Convenções:

a) *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (UNCAC) [7], que demanda os Estados Membros a incorporar, nos sistemas jurídicos respetivos, medidas adequadas para assegurar a proteção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infrações estabelecidas em conformidade com a referida Convenção (Artigo 33.º - Proteção das pessoas que dão informações);

b) *Convenção n.º 158 da OIT*[8] - relativa à cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador – que dispõe, na al. c) do art. 5º, que "*não constituem motivos válidos para despedimento, a apresentação de uma queixa devido a alegadas violações de leis ou regulamentos, ou o recurso às autoridades administrativas competentes*".

---

[6] Para melhor aprofundamento, consultar "Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation", in https://www.oecd.org/corruption ou NWC - National Whistleblower Center, disponível em: https://www.whistleblowers.org/whistleblower-laws-around-the-world, assim como o relatório "Transparência e Integridade em Portugal", disponível em: https://transparencia.pt/.

[7] *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (UNCAC), disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-contra-corrupcao-0

[8] *Convenção n.º 158 da OIT*, disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-no-158-da-organizacao-internacional-do-trabalho-relativa-cessacao-do-contrat-1

2.2. Por sua vez, no Velho Continente, o Conselho da Europa[9] – um organismo supranacional de âmbito europeu, criado em 5 de maio de 1949 -- foi pioneiro na exortação e estabelecimento de normas e princípios orientadores aos Estados membros[10], no sentido de estabelecerem um quadro normativo, institucional e judicial, incluindo convenções coletivas de trabalho, de caráter abrangente, com vista a proteger as pessoas que, no contexto da sua relação de trabalho, denunciem ou divulguem informações sobre ameaças ou danos ao interesse público. Neste sentido, veja-se a *Resolução nº 1729* (2010) da Assembleia Parlamentar, na qual esta convida os Estados membros a reverem a sua legislação relativa à proteção dos denunciantes, e a *Recomendação do Conselho de Ministros* [Rec. CM (2014)] sobre a proteção de denunciantes.

2.2.1. Esta última *Recomendação* [Rec.CM (2014)][11], muito embora não seja vinculativa, representa um acordo de política comum que os (atuais 46) Estados membros devem procurar atender. Este instrumento jurídico internacional, de âmbito europeu, é o primeiro que traduz o quadro mais abrangente sobre a proteção de denunciantes, pelo que a seguir se resumem as principais coordenadas.

2.2.2. Desde logo, merece destaque o conceito de "denunciante" ou *whistleblower*[12] como sendo "*qualquer pessoa que denuncie ou divulgue informações sobre uma ameaça ou dano ao interesse público no contexto da sua relação de trabalho, seja no setor público ou privado*" (sublinhado nosso). Neste conceito são abrangidas, quer as pessoas cuja relação de trabalho já tenha terminado, quer as que, eventualmente, não a tenham ainda iniciado (porque se encontram em fase de recrutamento). Ficam, no entanto, de fora da proteção deste instrumento normativo outras situações, como por exemplo, as dos facilitadores e terceiros que

[9] Em 22 de setembro de 1976, Portugal tornou-se membro efetivo do Conselho da Europa, a mais antiga instituição europeia em funcionamento e que atua na defesa dos direitos humanos, das liberdades fundamentais, da democracia parlamentar e do Estado de Direito. Atualmente, e desde março de 2022 (data da formalização da saída da Federação Russa, na sequência da invasão da Ucrânia), o Conselho da Europa integra 46 Estados Membros. Acessível através do endereço eletrónico: www.coe.int. Sobre o Conselho da Europa, V. ALVES, Luísa Teixeira "El cumplimiento de la Carta Social Europea en matéria de salários. Un estúdio comparado de los ordenamientos laborales português, español y italiano", 2014, Editora Atelier, Barcelona.p.15 e 16

[10] A *Convenção Penal sobre Corrupção*, Estrasburgo, aberta à assinatura em 27.01.1999 (adotada por Portugal cfr Resolução da Assembleia da República, nº 68/2001 e ratificada por Decreto do Presidente da República nº 56/2001, ambos de 26 de outubro de 2001), consagra expressamente uma norma (artº 22º) que comete aos Estados a obrigação de adoptar medidas de proteção efetivas e adequadas "aos colaboradores da justiça e testemunhas" que forneçam informações. Também a *Convenção Civil contra a Corrupção*, Estrasburgo, aberta à assinatura em 04.11.1999 e não adotada por Portugal, consagra expressamente no seu artº 9º a proteção de "trabalhadores", instando cada Estado Membro a prever em seu direito interno, *"a proteção adequada contra qualquer sanção para trabalhadores que tenham motivos razoáveis para suspeitar de corrupção e que denunciem de boa-fé suas suspeitas às pessoas ou autoridades responsáveis".* Ambas as Convenções se encontram disponíveis no site do Conselho da Europa *https://www.coe.int/en/web/portal.* É de referir também que, no mesmo ano de 1999, foi instituído, no âmbito do Conselho da Europa, o "Grupo de Estados contra a Corrupção – GRECO", mecanismo de avaliação e controlo anticorrupção, o qual pode ser consultado através do link: https://www.coe.int/en/web/greco

[11] Acessível no link: https://rm.coe.int/16807096c7.

[12] A diferença entre as figuras do denunciante ou w*histleblower* e do agente arrependido ou do criminoso que colabora com as autoridades judiciárias tendo em vista uma atenuação ou isenção da pena ("colaboração premiada"), é a de que neste último caso, o indivíduo que comunica o crime às autoridades ou colabora com as mesmas é ele próprio um agente desse crime, ao passo que um denunciante ou *whistleblower* nunca toma parte como autor ou cúmplice do ilícito" (Neste sentido V. "Proteger quem denuncia", Transparência Internacional, Portugal, acessível no link https://transparencia.pt/)

estejam ligados aos denunciantes e que possam ser alvo de retaliação num contexto profissional, tais como as dos colegas ou familiares dos denunciantes[13].

2.2.3. Estabelece-se também na *Recomendação* citada o direito do denunciante de manter a confidencialidade da sua identidade[14], assim como, para as empresas, o dever de estabelecer canais de denúncia, podendo privilegiar-se os canais internos e a obrigação de informar o denunciante das medidas tomadas em resposta à denúncia.

2.2.4. Consagram-se, finalmente, medidas de proteção contra qualquer forma de retaliação por parte do empregador ou de seu representante.

2.3. No plano do direito da União Europeia (UE)[15], têm sido produzidos, nesta matéria, vários atos normativos em que se assume como essencial a proteção efetiva dos denunciantes, mas com alcance limitado aos sectores especificamente abrangidos[16]. Por isso, a própria Comissão Europeia reconheceu que as medidas estabelecidas para os setores em causa, tal como os canais de denúncia próprios, com diferentes níveis de proteção, "não resolviam todas as demais situações" - de necessidade de tutela dos *whistleblowers* - nos restantes domínios, "não garantindo um quadro mínimo de proteção comum a todos os Estados Membros".

É este o contexto[17] de "fragmentação" da proteção dos *whistlebowers* que impulsionou a atuação europeia, vindo a dar origem à *Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019*, de que trataremos adiante[18].

3. O ordenamento português

[13] Todas estas situações excluídas da proteção, neste Regulamento, viriam a ser expressamente consagradas, como objeto de tutela para além do denunciante, na Diretiva 2019/1937 (nºs 3 e 4 do artº 4º - Âmbito de aplicação pessoal)

[14] Note-se que "confidencialidade" não significa "anonimato". A garantia de confidencialidade implica que a identidade do denunciante não deve ser revelada durante o procedimento de averiguação – ficando a entidade competente responsável por manter a reserva, mas é conhecida no momento da denúncia. Ao invés, no anonimato, a identidade do denunciante não é conhecida, nem no momento da denúncia.

[15] E até à Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, publicada no Jornal Oficial (JO) da União Europeia no dia 26 de novembro de 2019.

[16] Por exemplo, nas áreas da aviação civil (*Regulamento (EU) 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014*); transporte marítimo (*Diretiva 2013/54/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20.11.2013* e *Diretiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23.04.2009*, disponíveis, respetivamente, JO L 329 de 10.12.2013 e JO L 131, de 28.05.2009); ambiente e segurança das operações offshore de petróleo e gás (*Diretiva 2013/30/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12.06.2013*); abuso do mercado (*Regulamento (EU) 596/2014, de 16.04.2014*, in JO L 173 de 12.06.2014); branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo (*Diretiva 2015/849/UE do Parlamento e do Conselho*, JO L 141/73, de 20 de maio de 2015); informações comerciais confidenciais (*Diretiva 2016/943/EU do Parlamento e do Conselho*, JO 157/ 1, de 8 de junho de 2016).

[17] Merecendo também referência, nos antecedentes da Diretiva 2019/1937, a *Resolução do Parlamento Europeu de 14.02.2017* (JO 2018/C 252/07), a Comunicação do Conselho Europeu de 11.10. 2016 - Conclusões sobre transparência fiscal, acessível no link: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-taxtransparency/ , a *Comunicação da Comissão Europeia* , Anexo - Procedimentos administrativos para a gestão das relações com os autores das denúncias em matéria de aplicação do direito da União Europeia, disponível em JO 2017/C 18/02, e também a *Proposta de Diretiva COM(2018)* que a antecede, de 23.4.2018 acessível no link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

[18] Conforme exposição de motivos da Proposta de Diretiva

3.1. No que respeita ao ordenamento português, a figura do *whistleblower* não tem tradição na cultura jurídica (penal ou laboral). Não existia, com efeito, até 2021, um regime jurídico geral de proteção de trabalhadores denunciantes de infrações de que tivessem conhecimento na sua atividade profissional. A matéria era tratada, até, então, em normas de caráter geral sobre denúncias[19] e em diplomas específicos, designadamente, no âmbito da proteção de testemunhas no processo penal[20], de medidas de combate à corrupção[21] e ao branqueamento de capitais[22].

3.2. Não obstante o quadro global referido, a *Lei 19/2008*, de 21 de abril (Medidas de combate à corrupção), já previa, no seu art.º 4º, sob a epígrafe "Garantias dos denunciantes", um princípio genérico de proteção, o qual abrangia apenas os trabalhadores da Administração Pública e os de empresas do setor empresarial do Estado que denunciassem o cometimento de infrações de que tivessem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas. Somente em 2015, com as alterações introduzidas pela Lei 30/2015, de 22 de abril foi alargada ao setor privado essa tutela geral. As garantias resumiam-se, pois: a prever que os denunciantes não podiam ser prejudicados, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária; a consagrar a presunção de sanção disciplinar abusiva, se aplicada no prazo de 1 ano após a denúncia; e ainda a reconhecer o direito ao anonimato e à transferência a pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação. As alterações introduzidas pela Lei 30/2015, abriram também a possibilidade de aplicação das medidas para proteção de testemunhas em processo penal.

3.3. Como se percebe, o nível de proteção do trabalhador denunciante contra certas represálias, conferido pela lei em Portugal, era muito deficitário, não prevendo, designadamente, a aplicação da proteção a denunciantes que não são funcionários ou trabalhadores, a garantia de confidencialidade, a obrigação de retorno informativo atempado ao denunciante, sobre medidas adotadas, a institucionalização formal de canais de denúncia, diligentes, isentos e credíveis, e garantias de não retaliação, incluindo ameaças.

---

[19] Em particular os artigos 386º do Código Penal e 241º, 242º 244º a 246º do Código de Processo Penal, que admitem a denúncia, incluindo a denúncia anónima e, no caso dos funcionários públicos, a denúncia obrigatória em relação aos crimes conhecidos no exercício das funções e por causa delas.

[20] Lei 93/99, de 14 de julho (regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal), sendo que é de relevar que a qualidade de "testemunha", como tal definida na Lei (em especial a natureza penal e a exigência de existência de perigo sobre si ou outrem), pode não coincidir com um denunciante.

[21] Lei 19/2008, de 21 de abril (Medidas de combate à corrupção).

[22] Lei 25/2008, de 5 de junho, lei de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo.

3.4. A insuficiente previsão de garantias legais, aliada à inexistência de uma visão clara e estruturada do *whistleblowing* – enquanto sistema e cultura a serem promovidos cultural, social e juridicamente -, assentes por um lado, na criação, nas empresas, de condições para a denúncia e por outro, numa perspetiva ética da figura do denunciante[23], que age tendo em vista a defesa do interesse geral e procura do bem comum (podendo e devendo ser afastada a tutela legal plena às situações em que os trabalhadores denunciantes agissem por vingança, inveja, ciúme, ressentimento, rancor e má-fé), têm marcado, neste aspeto, o ordenamento português – o que explica também o interesse praticamente nulo, quer da jurisprudência quer da doutrina.

3.5. No quadro anterior à Lei 93/2021, algumas decisões judiciais nacionais, dentro das poucas possíveis de consultar[24], faziam referência ao trabalhador denunciante, considerando, em síntese conclusiva, que o dever de lealdade e confidencialidade do trabalhador só não deve prevalecer, nomeadamente, face à honra e bom nome dos visados, quando as situações irregulares por ele denunciadas são fundamentadas e provadas. Neste sentido, a título ilustrativo, indicam-se as seguintes decisões judiciais:

a) No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 23.04.2012, P178/08.5TTBCL.P2, Relator Eduardo Petersen Silva, pode ler-se (sublinhado nosso):

> "*Provando-se que o trabalhador integrava o piquete de greve e que pediu reunião com o Inspetor de Jogos para acesso do piquete … e que nessa reunião foi denunciada, por pessoa não apurada, a constituição dum segundo fundo de maneio da caixa que levou a que o empregador fosse punido com coima – tem de presumir-se abusiva a sanção disciplinar aplicada ao trabalhador … por estar inequivocamente em causa o co-exercício de funções sindicais e por ser direito do trabalhador, enquanto cidadão, denunciar diretamente às autoridades qualquer ilegalidade, não podendo este direito ser coartado pela ordem de serviço violada*".

b) No Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 03.03.2004. P. 03S2731, Relator Vítor Mesquita) lê-se que:

---

[23] Os termos "denunciante", "delator", "informador", "bufo", com vários sentidos possíveis, estão associados de forma pejorativa aos que davam a conhecer à PIDE- polícia política do regime corporativo - anterior ao 25 de abril de 1974, os nomes dos indivíduos que "aparentassem dissonância" do regime político vigente. Estas "denúncias" assentavam fundamentalmente em motivações (pouco éticas, como a vingança), pelo que, para a comunidade geral fora do aparelho político, os informantes eram vistos como "traidores" e o silêncio considerado como "ato de heroísmo". A conotação negativa associada à denúncia de atos ilícitos permanece difusa na moral social. Note-se que a solução preconizada pela Diretiva 2019/1937 - em que está em causa violações do direito da UE - considera que "os motivos que levam os denunciantes a fazer a denúncia deverão ser irrelevantes para a decisão sobre se lhes deverá ser concedida proteção" , V. Considerando 32, in fine e art.º 6º . Esta cultura privilegia o interesse geral (salvaguarda de questões ligadas, nomeadamente, à segurança e saúde pública, ambientais, crimes financeiros, corrupção, branqueamento de capitais, terrorismo), em detrimento de interesses particulares, e promove o "denunciante de violações do direito que protege esses interesses", como um herói ou "cidadão vigilante" (o qual é necessário proteger de retaliações).

[24] Acessíveis em: www.dgsi.pt

"*não prossegue um comportamento integrador de justa causa de despedimento o trabalhador engenheiro que, constatando que a sua entidade patronal incorreu numa situação de ilegalidade ao proceder a obras de ampliação da sua sede a serem executadas por construtor diferente do indicado na Câmara Municipal e de forma distinta da projetada, reclama junto do empregador contra essa situação e pratica atos tendentes a repor a legalidade, o que o empregador ignora, e vem denunciar à Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares, com cópia ao Presidente da Câmara, à Direção da Ordem dos Engenheiros, ao Secretário de Estado das Obras Públicas e ao Provedor de Justiça".* Com efeito, "*na medida em que nas decisões proferidas na sequência da denúncia do trabalhador se constatou a existência de incúria das entidades envolvidas e de ilegalidades cometidas pelo empregador, é de concluir que o seu bom nome ficou em causa e o seu prestígio afetado, em última análise, em virtude de um ato seu, que o trabalhador apenas visualizou ou exteriorizou*".

c) Por sua vez, pode ler-se no Acórdão Tribunal da Relação do Porto, de 08-10-2012, P. 346/11.2TTVRL.P2, relatora Paula Leal de Carvalho, que (sublinhado nosso):

"*o trabalhador não está impedido nem isso viola o dever de lealdade para com o empregador, de denunciar situações, que consubstanciem violação, por parte deste, de obrigações legais que sobre ele impendam, designadamente em matéria de condições de higiene e salubridade do local de trabalho. Porém, efetuada tal denúncia competirá ao trabalhador a prova da veracidade dos factos denunciados, sob pena de não o fazendo, violar os deveres de lealdade, de respeito e de defesa do bom nome do seu empregador*".

d) Também um Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, com a data de 27-09-2012, relator Luis Azevedo Mendes, considera que se verifica "justa causa de despedimento" no caso em que um trabalhador denunciou junto da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) falhas na área de segurança e higiene, tendo pedido anonimato. Essa denúncia resultou numa fiscalização ao seu empregador, o que permitiu corrigir as irregularidades, mas o Tribunal considerou que "*o dever de lealdade proíbe o trabalhador de fazer a denúncia e, ao fazê-lo, solicitar que sua identidade permaneça confidencial*" (sublinhado nosso).

4. A jurisprudência do TEDH

4.1. No quadro do direito fundamental relativo à "liberdade de expressão", o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), interpretando e aplicando a *Convenção Europeia dos*

Direitos Humanos (CEDH)[25], tem assumido um papel decisivo na construção de uma doutrina de proteção reforçada deste direito fundamental[26].

É neste direito fundamental estruturante -- o qual também tem consagração expressa, noutros instrumentos normativos fundamentais, quer ao nível do direito da União Europeia (EU), como a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (CDFUE)[27] que reconhece expressamente no seu artº 11º a "liberdade de expressão e de informação", quer no ordenamento português[28] -- que o TEDH tem alicerçado a sua orientação jurisprudencial no que respeita à necessidade de conferir uma proteção eficaz às pessoas que, no âmbito da sua atividade profissional, denunciam infrações e ilícitos que lesem o interesse público e as funções essenciais à salvaguarda do bem-estar da sociedade.

4.2. Em conformidade com essa jurisprudência[29], a liberdade de expressão, em particular em assuntos de interesse geral, em cujo âmbito relevam o direito dos funcionários públicos e de outros trabalhadores de denunciar condutas ilegais e irregularidades no seu local de trabalho, os deveres e responsabilidades dos trabalhadores para com os seus empregadores e o direito dos empregadores para gerirem o seu pessoal, é fundamento essencial de uma sociedade democrática.

4.2.1. Neste sentido, podem citar-se os casos emblemáticos: *Guja v. Moldova*[30], em que estava em causa a denúncia de um funcionário, através de um jornal, relativamente a

---

[25] A CEDH, de 1950, foi ratificada por Portugal em 1978 (L. 65/78, de 13/10) e tem associada a si o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), com sede em Estrasburgo.

[26] Nos termos do artº 10º da CEDH, sob a epígrafe "*Liberdade de expressão*", "*qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras*" (nº1). Acrescenta o nº 2: "O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial"

[27] A *Carta dos Direitos Fundamentais da UE*, que tem o mesmo valor jurídico dos Tratados UE, conforme decorre do artº 6º nº 1 do *Tratado da União Europeia* (após revisão do Tratado de Lisboa), reconhece e garante, no artº 11º nº 1, que "*qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras", e, no nº 2, que "são respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social*".

[28] No direito nacional, a "Liberdade de expressão" e de informação" é também um dos direitos, liberdades e garantias, consagrados na Constituição da República Portuguesa (no artº 37º, sob a epígrafe "Liberdade de expressão e de informação", o qual integra "*o direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem qualquer discriminação, impedimento ou limitação, nomeadamente por qualquer tipo de censura"*), merecendo tutela também noutros diplomas, designadamente, no Código do Trabalho (artigo 14º, sob a epígrafe "Liberdade de expressão e de opinião" no qual "*é reconhecida, no âmbito da empresa, a liberdade de expressão e de divulgação do pensamento e opinião, com respeito dos direitos de personalidade do trabalhador e do empregador, incluindo as pessoas singulares que o representam, e do normal funcionamento da empres*a") .

[29] A jurisprudência do TEDH é abundantíssima neste tema e acessível através do site: https://hudoc.echr.coe.int. Destaque para os seguintes casos: Proc. *Modinos* V. *Chipre*, de 22.4.1993.; Proc. *Guja* V. *Moldova*, de 12.2.2008; Proc. *Magyar Helsinki Bizottság* V. *Hungary* , de 08.11.2016; Proc. *Otegi Mondragon and Others* V. *Spain*, de *06.02.2019;* Proc. *Wojczuk V. Polónia* de 9.03.2022; Proc. *Halet C.* V. *Luxemburgo*, de 11.05.2021

[30] Tendo o tribunal concluído que "*o interesse público na prestação de informações sobre pressões indevidas e irregularidades dentro do Ministério Público era tão importante em uma sociedade democrática que superava o interesse em manter a confiança pública no Ministério Público*".

irregularidades e à conduta imprópria de um alto membro do parlamento, e *Wojczuk v. Poland*[31], referente a uma denúncia feita por um trabalhador de um museu, por meio de cartas anónimas enviadas às autoridades competentes, relativas a infrações financeiras e laborais praticadas pela sua entidade patronal. O Tribunal veio a consolidar pressupostos, naquilo que tem sido considerado a jurisprudência *Guja,* por forma a avaliar se uma pessoa que denuncia ilícitos deve poder beneficiar processualmente do estatuto de *whistleblower.*

4.2.2. Estabeleceram-se, assim, de forma resumida, os seguintes critérios: a) o interesse público em causa; b) a autenticidade da denúncia; c) admissibilidade de divulgação externa (jornais) apenas se não for possível outro modo de proceder; d) a partilha da informação deve ser feita de boa-fé (a denúncia não deve ser motivada por um desejo de vantagem pessoal); e) existência de proporcionalidade entre o interesse público na revelação e o direito do empregador à proteção do seu negócio e f) a sanção aplicada ao denunciante deve ser adequada (tendo em conta o balanço dos bens em causa).

4.3. Mais recentemente, no Acórdão de 11.05.2021, caso *Halet* vs. *Luxemburgo*, parece ter havido uma alteração do sentido da jurisprudência.

4.3.1. O processo diz respeito a um cidadão francês, de nome Halet, que se queixou, contra o Luxemburgo, da violação do seu direito à liberdade de expressão, constante do art.º 10.º da CEDH, por ter, mediante julgamento em processo penal, sido condenado no pagamento de multa no valor de 1000 € por ter divulgado informação confidencial no caso *LuxLeaks,* tendo-lhe, em particular, sido recusado o estatuto de *whistleblower* . Halet (o queixoso) era técnico na Sociedade Price Waterhouse Cooper (PwC), uma empresa de auditoria e aconselhamento fiscal. Tendo procedido a um inquérito interno, a PwC descobriu que o queixoso tinha transferido 45.000 páginas de documentos oficiais, das quais 20.000 relativas a documentos das administrações tributárias. Todo este material foi divulgado num programa de TV, intitulado "Cash investigation", em 10 de junho de 2013. O *International Consortium of Investigative Journalists* (ICTJ) colocou, entretanto, toda esta documentação em linha. A publicação veio a ser designada por *Luxleaks*. PwC fez uma participação criminal contra o queixoso. A participação mereceu acusação e pronúncia penais e conduziu à condenação do queixoso em pena suspensa de 12 meses e em pagamento da referida multa.

[31] Tendo o tribunal concluído que "a discussão aberta de tópicos de interesse público era essencial para a democracia e era de grande importância que os membros do público não fossem desencorajados a expressar suas opiniões sobre esses assuntos"

4.3.2. Nas duas instâncias em que o seu processo foi examinado, foi abordada a questão da eventual qualificação como *denunciante* para efeito do seu estatuto processual. Citando o Acórdão *Guja c. Moldova*, estas instâncias recusaram a concessão do estatuto de *whistleblower* ao queixoso.

4.3.3. O primeiro problema considerado foi a qualificação como *whistleblower:* o TEDH respondeu positivamente, notando que o técnico em questão tinha a qualidade de trabalhador subordinado, sujeito à autoridade do empregador e à hetero-determinação da sua prestação de trabalho. Ao partilhar a informação o técnico tinha rompido os deveres de lealdade e discrição, em comportamento que é próprio do *whistleblower*.

4.3.4. O TEDH respondeu positivamente aos 4 primeiros critérios do caso *Guja* citado supra. Abordou depois o 5.º critério (Direito à expressão livre do trabalhador vs. direito do empregador à proteção da sua atividade de negócio). Assinalou que, no tocante à proteção da reputação, são mais sensíveis a honra e a dignidade de uma pessoa singular do que a de uma pessoa coletiva, na medida em que na última não são atingidos direitos de personalidade, mas apenas direitos de natureza patrimonial/pecuniária ou comercial (§ 97).

4.3.5. O TEDH destacou, ainda, que as jurisdições internas apreciaram a evolução subsequente do caso, tendo PwC registado um forte crescimento no seu volume de negócios e nos seus lucros nos anos imediatamente a seguir às revelações (terá ficado, a final, pouco prejudicada com as revelações do queixoso).

4.3.6. No tocante ao 6.º critério (a questão da proporcionalidade propriamente dita), o TEDH atentou ao facto que é determinante da proporcionalidade da ingerência das autoridades no exercício da liberdade de expressão o peso da sanção imposta ao *whistleblower* [32]. Uma vez que foi considerada a natureza desinteressada da partilha pelo queixoso, e que a multa foi correspondentemente de baixo valor, a sanção expressa no valor da multa foi considerada proporcional.

4.3.7. Por todas estas razões, não se verificou a violação do art.º 10.º da CEDH. O Acórdão foi adotado por uma maioria de 5 juízes, contra 2 que exprimiram uma opinião dissidente comum.

4.3.8. Estes magistrados concluem que o entendimento do TEDH neste Acórdão e a sua posição redutora sobre a proteção dos *whistleblowers* está em conflito direto com o regime europeu (U.E.) de proteção dos *whistleblowers* na Diretiva citada, bem como

[32] Ac. *Otegi Mondragón c. Espanha*, 2011, § 58, cit..

com os esforços de regulação e de promoção dessa tutela, hoje reconhecidamente assumidos em todo o espaço europeu.

4.4. Resulta, assim, evidente, um certo desalinhamento do entendimento feito pelo Tribunal de Estrasburgo e as normas da União Europeia sobre proteção de denunciantes. No mesmo sentido de análise, JÚLIO GOMES considera que o sentido menos favorável à tutela do denunciante das decisões judiciais do TEDH, nestes casos de articulação com os requisitos avançados pela Diretiva (UE) 2019/1937, desenha "*uma tensão entre a perspetiva do legislador da União e a do TEDH, mormente em aspetos como a relevância da motivação do denunciante e o dever deste de verificar a veracidade dos factos que denuncia*"[33].

Referências bibliográficas

- ALVES, Luísa Teixeira "El cumplimiento de la Carta Social Europea en matéria de salários. Un estúdio comparado de los ordenamientos laborales português, español y italiano", 2014, Editora Atelier, Barcelona - España.

- BRANDÃO, Nuno "O whistleblowing no ordenamento jurídico português", Revista do MP, 161, Jan-Mar 2020.

- GOMES, Júlio Manuel Vieira, "Notas críticas sobre a jurisprudência mais recente do TEDH em matéria de tutela do denunciante "*whistleblowe*r", 2023, In: Revista Internacional de Direito do Trabalho, Ano 3, n.º 4 (Maio 2023), 2184-8815.

- NWC - National Whistleblower Center, disponível em: https://www.whistleblowers.org/whistleblower-laws-around-the-world

- RELATÓRIOS GRECO – "Grupo de Estados contra a Corrupção", disponível no link: https://www.coe.int/en/web/greco.

- RELATÓRIOS DA "TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE EM PORTUGAL", disponível em: https://transparencia.pt/

- STUDY ON WHISTLEBLOWER PROTECTION FRAMEWORKS, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation", in https://www.oecd.org/corruption

[33] GOMES, Júlio, "Notas críticas sobre a jurisprudência mais recente do TEDH em matéria de tutela do denunciante "*whistleblowe*r", 2023, In: Revista Internacional de Direito do Trabalho, Ano 3, n.º 4 (Maio 2023), 2184-8815. - p. 261-276.