

Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.ª

Aprofunda as garantias de proteção dos denunciantes, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

Exposição de motivos

No final da XIV Legislatura a Assembleia da República, em vésperas da sua dissolução e na sequência do Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.ª, apresentado pelo PAN, e de outras iniciativas, aprovou o novo regime geral de proteção de denunciantes de infrações (Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro), que, entre outras coisas, consagrou a obrigação de criação de canais de denúncia interna e externa e um conjunto de importantes garantias aos denunciantes de infrações, como a proteção contra atos de retaliação.

Apesar dos avanços inequívocos dados, a falta de tempo ditada pela dissolução da Assembleia da República, levou a que existissem neste diploma soluções que ficaram aquém do que um combate à corrupção poderia exigir. Por um lado, consagrou-se no artigo 2.º um âmbito de aplicação que apenas abrange as violações de atos ou omissões contrárias ao direito da União Europeia e os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, deixa de fora um conjunto de outras violações de legislação nacional que não resulta de fonte europeia, algo que frustra por completo os objetivos de proteção que estiveram na origem desta Lei. De resto, durante a discussão das diversas propostas apresentadas, o Conselho Superior do Ministério Público defendeu a reformulação da alínea a), do n.º 1, do artigo 1.º, e a necessidade de esta alínea abranger todos os instrumentos normativos nacionais e comunitários.

Por outro lado, apesar de se terem consagrado mecanismos que garantem que a denúncia não poderá ser fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante, não garante qualquer limitação das *strategic lawsuit against public participation* (SLAPP). O Manifesto "Em Defesa dos Ativistas Ambientais", dinamizado pela



CPADA e pela Protejo e subscrito por 28 organizações, apelou à consagração deste tipo de limitações, defendendo que as mesmas protegem o direito de participação na vida pública e põem fim a uma das retaliações mais penosas que se vêm impondo aos denunciantes (especialmente no domínio ambientais).

Com a presente iniciativa o PAN, apresentado no Dia Internacional Contra a Corrupção, pretende assegurar que se procede à discussão de propostas que aprofundam a proteção dos denunciantes e que, devido ao fim de legislatura, não foram objeto de discussão aprofundada pela Assembleia da República.

Assim, esta iniciativa prevê um conjunto de três grandes propostas que têm o objetivo de aprofundar as garantias de proteção dos denunciantes.

A primeira visa assegurar o alargamento do âmbito de aplicação do regime geral de proteção de denunciante de infrações, nos termos recomendados pelo Conselho Superior do Ministério Público, em setembro de 2021. Na opinião do PAN, os denunciante correm elevados riscos devido à divulgação de infrações, pelo que não se afigura minimamente razoável que se lhes exija que consigam identificar se a denúncia que apresentam cabe no âmbito do direito da União Europeia ou se está estritamente no âmbito do direito nacional – caso em que não daria acesso à proteção conferida desta Lei. Desta forma, consagra-se um conceito amplo de denúncia que, para além de abarcar qualquer violação de direito da União Europeia, passa a incluir também a violação de normas nacionais, inclusivamente em matéria penal e contraordenacional, solução que acolhe a redação proposta pelo Conselho Superior do Ministério Público e que é próxima à que foi adotada na transposição da diretiva pela Dinamarca, Letónia, Lituânia, Malta e Suécia.

A segunda visa garantir a previsão de um conceito amplo de denunciante que inclua pessoas que não estão ligados profissionalmente à entidade denunciada. Este conceito amplo, para além de ser recomendado pelas Organizações Não-Governamentais, nomeadamente a Transparência Internacional¹, e pelo Parlamento Europeu², é também uma exigência que

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

² Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de Outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciante que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI)).

consta da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a que Portugal está vinculado e que determina, no seu artigo 33.º, que os países devem ponderar medidas que assegurem a proteção de pessoas que denunciem junto das autoridades competentes, independentemente da relação laboral. A consagração deste conceito amplo é importante, porque os cidadãos sem vínculo laboral podem, por circunstâncias diversas, ter acesso a informação de relevante interesse público e, sem a proteção legal adequada, podem ser sujeitos a retaliações por parte da entidade denunciada – algo bem patente, por exemplo, nos casos de denúncias de poluição do Rio Tejo ou de denúncia de irregularidades no que respeita ao transporte de animais vivos.

A terceira e última proposta pretende consagrar um mecanismo anti-SLAPP, que proteja o denunciante contra retaliações no âmbito judicial. Esta proposta, para além de dar corpo jurídico à proposta do Governo constante do Agenda Anticorrupção, assegura a concretização no nosso ordenamento jurídico de parte do disposto na Diretiva (UE) 2024/1069, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, das recomendações da OCDE³ e do The Bond Anti-Corruption Group⁴, e de uma solução similar à que existe na Austrália, em 30 estados dos Estados Unidos da América e em algumas províncias do Canadá, onde se aprovou Legislação anti-SLAPP. Esta solução dá ainda resposta às preocupações expressas pelo Parlamento Europeu, que, em 25 de novembro de 2020, aprovou uma resolução⁵ em que, expressando a sua condenação ao recurso às ações SLAPP “para silenciar ou intimidar jornalistas e órgãos de jornalismo de investigação e criar um clima de medo em torno da comunicação de determinados temas”, apelou ao estabelecimento de normas mínimas contra o recurso a SLAPP nos países da União Europeia. A proposta do PAN limita as ações sob a forma de SLAPP (ação intimidatória), ao reconhecer a qualquer pessoa, objeto de proteção por este Estatuto, o direito de invocar a denúncia para requerer potestativamente a declaração de improcedência das ações (tenham elas o objeto que tiverem) e ao prever, em linha com o permitido pelo considerando 97 da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, e com o exigido na Diretiva (UE) 2024/1069, do Parlamento Europeu e do

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

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

⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Novembro de 2020, sobre o reforço da liberdade dos meios de comunicação social: protecção dos jornalistas na Europa, discursos de ódio, desinformação e papel das plataformas (2020/2009(INI)).

Conselho, de 11 de abril de 2024, o indeferimento liminar das ações contra essas pessoas quando o autor da ação não conseguir provar que a pessoa contra quem intentou ação não cumpre as condições de proteção previstas no Estatuto do Denunciante e que a referida ação não está ligada de forma direta ou indireta à denúncia ou à divulgação pública. Prevê-se ainda que a entidade que fizer uso de ações sob a forma de SLAPP tenham, por um lado, de pagar uma multa, reembolsar as despesas a que tenha obrigado a parte contrária (nomeadamente os honorários) e a indemnizar os prejuízos sofridos pela parte contrária como consequência direta ou indireta da ação, e que, por outro lado, tenha de pagar uma coima que poderá ir até aos 250 mil euros.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à primeira alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Artigo 2.º

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

Os artigos 2.º, 5.º, 24.º e 27.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 - [...]:

- a) A conduta que viole normas nacionais ou do direito da união europeia, inclusivamente em matéria penal e contraordenacional, relativas aos domínios de:

- i. [...];
- ii. [...];
- iii. [...];
- iv. [...];
- v. [...];
- vi. [...];
- vii. [...];
- viii. [...];
- ix. [...];
- x. [...].

- b) [...];
- c) [...];
- d) [...]; e
- e) [...].

2 - [...].

Artigo 5.º

[...]

1 - A pessoa singular que, dentro ou fora de uma organização e independentemente de qualquer relação laboral, denuncie ou divulgue publicamente uma infração nos termos estabelecidos no capítulo II, é considerada denunciante.

2 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...].

3 - [...].

Artigo 24.º

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

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

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

6 - Independentemente do objeto do processo judicial, a pessoa que iniciou o processo contra denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração de acordo com os requisitos impostos pela presente lei, sob pena de indeferimento liminar da ação, provar que a pessoa a quem pretende imputar responsabilidades não cumpre as condições de proteção previstas na presente Lei e que a referida ação não está ligada de forma direta ou indireta à denúncia ou à divulgação pública.

7 - O disposto no presente artigo aplica-se com as devidas adaptações a qualquer das pessoas referidas no artigo 6.º.

8 - A violação do disposto no presente artigo obriga as pessoas singulares e coletivas:

- a) ao pagamento de uma multa;
- b) ao reembolso das despesas a que tenha obrigado a parte contrária, incluindo os honorários dos mandatários ou técnicos;
- c) à indemnização dos prejuízos sofridos pela parte contrária como consequência direta ou indireta da violação.

9 - Em tudo o que não esteja previsto relativamente à concretização do disposto nos números 5 e 6, aplica-se o disposto relativamente à litigância de má-fé no Código de Processo Civil.

Artigo 27.º

[...]

1 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) A instauração de processos contra as pessoas a que se refere o artigo 5.º que se venham a provar ser vexatórios ou violadores do disposto no artigo 24.º.

2 - [...].

3 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];
- l) [...];
- m) [...];
- n) [...];
- o) [...];
- p) [...];
- q) [...];
- r) [...];
- s) [...].



4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].»

Artigo 3.º

Entrada em vigor

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

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 09 de dezembro de 2024

A Deputada,

Inês de Sousa Real