



«Os canais de denúncia nos municípios portugueses: realidades e dificuldades»

Mestrado em Administração Pública

Daniela Alexandra Marques Faria

Leiria, setembro de 2024



«Os canais de denúncia nos municípios portugueses: realidades e dificuldades»

Mestrado em Administração Pública

Daniela Alexandra Marques Faria

Dissertação realizada sob a orientação do Professor Doutor Eugénio Pereira Lucas.

Leiria, setembro de 2024

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual o mesmo foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2023/2024, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Dedicatória

Ao Dinis, cuja alegria e fonte inesgotável de curiosidade são uma constante recordatória que podemos ser sempre melhores. Para que cresças confiante que a verdade e o conhecimento tornarão o percurso que escolheres mais completo e brilhante.

Ao Tiago, meu companheiro de vida, a quem nunca faltou o amor, a paciência, a compreensão e a fé nas minhas capacidades, mesmo nas horas mais desafiantes deste percurso.

Agradecimentos

Primeiramente, ao Professor Doutor Eugénio Lucas, orientador desta dissertação, pela disponibilidade, paciência e prontidão que sempre demonstrou, bem como pela constante motivação e atenção ao detalhe que permitiram a conclusão desta dissertação.

Ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, na pessoa do seu Consultor-Coordenador Doutor António Maia, pela disponibilidade demonstrada para colaboração no presente estudo.

Finalmente, à minha família, pela carga pessoal que assumiram, permitindo-me a disponibilidade para dedicação a este estudo e pelo seu apoio incondicional e compreensão.

Resumo

As autarquias locais, pilares do Estado de Direito democrático, têm sido reconhecidas como particularmente suscetíveis a fenómenos de corrupção, tendo as suas ações e omissões um impacto direto na comunidade. Com a aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019, transposta em Portugal pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, a qual estabeleceu o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, as autarquias locais viram-se obrigadas à criação generalizada de canais de denúncia externa. Os municípios foram especialmente abrangidos por todo o escopo da legislação, encontrando-se, na sua maioria, igualmente adstritos à implementação de canais de denúncia interna face à sua dimensão demográfica e do quadro de pessoal.

Visando compreender o estado de implementação destes canais nos municípios portugueses, recolhemos dados nacionais que nos permitiram concluir sobre a efetividade da sua criação e sobre o recurso à partilha de canais de denúncia interna, bem como compreender quem são os responsáveis designados pelas denúncias. Embora se aferindo um cenário positivo onde a maioria dos municípios criou já os seus canais de denúncia externa e em que muitas destas autarquias optaram, sem a isso serem obrigadas, pela criação de canais de denúncia interna, foram detetados também aspetos menos positivos. Releva-se o facto de a maioria dos municípios não proceder a uma identificação completa dos responsáveis pelas denúncias, fragilizando a transparência municipal e incorrendo num risco acrescido de existência de conflitos de interesse. Estes responsáveis são maioritariamente dirigentes ou trabalhadores, colaborando em equipa, oriundos de diversas áreas funcionais, com predominância de profissionais das áreas jurídica, de proteção de dados e administrativa. Mais se concluiu por uma fraca adesão à partilha de canais de denúncia interna, com poucos municípios a adotar a referida prerrogativa.

A revisão de literatura e a análise dos dados permitiu concluir pela existência de fragilidades na implementação do RGPDI, aferindo-se uma necessidade urgente de densificar o regime, visando esclarecer as dúvidas e críticas apontadas pela doutrina, bem como providenciar a adequada sensibilização e formação às entidades e à comunidade em geral.

Palavras-chave: corrupção; *whistleblowing*; proteção de denunciadores; municípios; Portugal

Abstract

Local authorities, as pillars of the democratic rule of law, have been recognized as particularly susceptible to corruption, with their actions and omissions directly impacting the community. Following the approval of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019, transposed in Portugal by Law No. 93/2021 of 20 December, which set up the general regime for the protection of whistleblowers, local authorities were required to establish widespread external reporting channels. Municipalities were particularly encompassed by the legislation, with most also required to implement internal reporting channels due to their demographic size and staffing levels.

To assess the implementation of these channels in Portuguese municipalities, we collected national data that allowed us to conclude on their effectiveness and on the use of shared internal reporting channels, as well as to and to identify the designated whistleblowing officers. Although a positive scenario emerged, with most municipalities having established external reporting channels and many voluntarily creating internal ones, some less favorable aspects were also identified. Notably, most municipalities did not fully disclose the identities of the whistleblowing officers, undermining transparency and increasing the risk of conflicts of interest.

These officers are primarily managers or employees working in teams across various functional areas, primarily in legal, data protection, and administrative fields. Furthermore, adherence to shared internal reporting channels was low, with few municipalities adopting this prerogative.

The literature review and data analysis revealed weaknesses in the implementation of the General Regime for the Protection of Whistleblowers, highlighting an urgent need to strengthen the framework. This includes addressing the doubts and criticisms raised by scholars, as well as providing adequate awareness and training to the entities involved and the broader community.

Keywords: corruption; whistleblowing; whistleblower protection; municipalities; Portugal

Índice

| | |
|--|-----------|
| Originalidade e Direitos de Autor..... | iii |
| Dedicatória..... | iv |
| Agradecimentos | v |
| Resumo | vi |
| Abstract..... | vii |
| Lista de figuras | x |
| Lista de tabelas | xi |
| Lista de siglas e acrónimos | xii |
| 1. Introdução..... | 1 |
| 2. O fenómeno da corrupção | 3 |
| 2.1. Definição e âmbito..... | 3 |
| 2.2. A Corrupção em Portugal | 5 |
| 2.2.1. A corrupção no ordenamento jurídico português | 5 |
| 2.2.2. Os dados sobre a corrupção em Portugal | 8 |
| 2.3. A suscetibilidade à corrupção nos municípios portugueses | 10 |
| 3. O <i>Whistleblowing</i> | 13 |
| 3.1. Conceito e impacto na prevenção da corrupção..... | 13 |
| 3.2. A necessidade de instrumentos de proteção dos denunciantes | 19 |
| 3.3. A proteção dos denunciantes: instrumentos internacionais e europeus..... | 21 |
| 3.3.1. Panorama internacional | 22 |
| 3.3.2. Panorama europeu | 24 |
| 4. A proteção dos denunciantes em Portugal..... | 31 |
| 4.1. Previsão constitucional | 31 |
| 4.2. A situação em Portugal prévia à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro | 33 |
| 4.3. A figura especial da colaboração premiada..... | 38 |
| 4.4. Perspetiva jurisprudencial sob o <i>whistleblowing</i> | 40 |
| 4.5. A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro – aplicação e críticas doutrinárias | 44 |
| 4.5.1. O processo de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937 | 44 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 4.5.2. | Aspetos relevantes da lei nacional de proteção de denunciante..... | 46 |
| 4.6. | Perspetiva crítica sobre o regime português de proteção de denunciante..... | 57 |
| 4.6.1. | A extensão do campo material da diretiva..... | 57 |
| 4.6.2. | O critério da boa-fé..... | 58 |
| 4.6.3. | A proteção do denunciante | 60 |
| 4.6.4. | A responsabilidade solidária do denunciante e do facilitador | 62 |
| 4.6.5. | As medidas de apoio ao denunciante..... | 62 |
| 5. | A implementação de canais de denúncia nos municípios portugueses | 64 |
| 5.1. | A posição da Associação Nacional de Municípios Portugueses..... | 64 |
| 5.2. | A aplicação do RGPD nos municípios portugueses | 65 |
| 5.2.1. | A obrigatoriedade de implementação de canais de denúncia interna..... | 65 |
| 5.2.2. | Os municípios enquanto autoridades competentes..... | 68 |
| 6. | Apresentação e discussão de resultados | 70 |
| 6.1. | Questões a responder | 70 |
| 6.2. | Metodologia..... | 73 |
| 6.3. | Discussão de Resultados..... | 76 |
| 6.3.1. | Todos os municípios já implementaram canais de denúncia interna e externa?.. | 76 |
| 6.3.2. | Os Municípios têm recorrido à partilha de canais de denúncia interna, conforme prerrogativa apresentada pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPD? | 81 |
| 6.3.3. | Quem são os responsáveis pela receção e seguimento de denúncias nos municípios portugueses? | 84 |
| 6.3.4. | Acessibilidade da informação: a perspetiva do denunciante | 91 |
| 6.4. | Perspetivas futuras em Portugal | 93 |
| 7. | Principais condicionantes e oportunidades de investigação futura | 97 |
| 7.1. | Principais condicionantes na investigação | 97 |
| 7.2. | Oportunidades de investigação futura..... | 98 |
| 8. | Conclusões..... | 99 |
| 9. | Bibliografia..... | 101 |
| 10. | Webgrafia | 104 |
| 11. | Jurisprudência | 116 |
| Anexo 1 | | 119 |
| Anexo 2 | | 154 |

Lista de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - O Papel do Denunciante nos Sistemas de Aplicação da Lei..... | 17 |
| Figura 2 - Razões para Não Reportar Um Caso de Corrupção..... | 21 |
| Figura 3 - A Proteção de Denunciantes na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção..... | 23 |
| Figura 4 - Implementação de Canais de Denúncia Interna nos Municípios Dispensados | 78 |
| Figura 5 - Implementação dos Canais de Denúncia Interna e Externa nos Municípios Portugueses | 79 |
| Figura 6 - Partilha de Canais de Denúncia Interna nos Municípios Portugueses | 81 |
| Figura 7 - Identificação dos Responsáveis pela Receção e Seguimento de Denúncias..... | 85 |
| Figura 8 - Resultados das Denúncias Recebidas no Município de Lisboa em 2024 | 95 |

Lista de tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Resultado dos Procedimentos Judiciais por Tipo de Denúncia / Notícia do Crime..... | 18 |
| Tabela 2 - Categoria/Função dos Responsáveis pelas Denúncias nos Municípios Portugueses..... | 86 |
| Tabela 3 - Áreas Funcionais de Origem dos Responsáveis pelas Denúncias nos Municípios Portugueses | 89 |

Lista de siglas e acrónimos

| | |
|---------|--|
| ACFE | Association of Certified Fraud Examiners |
| ANMP | Associação Nacional de Municípios Portugueses |
| CACDLG | Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias |
| CEDH | Convenção Europeia dos Direitos do Homem |
| CPA | Código de Procedimento Administrativo |
| CPP | Código de Processo Penal |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| ECI | <i>Ethics & Compliance Initiative</i> |
| ENCC | Estratégia Nacional contra a Corrupção |
| ERC | <i>Ethics Research Center</i> |
| ESTG | Escola Superior de Tecnologia e Gestão |
| EU | <i>European Union</i> |
| EUA | Estados Unidos da América |
| GRECO | Grupo de Estados contra a Corrupção |
| IPAI | Instituto Português de Auditoria Interna |
| ISO | International Organization for Standardization |
| MENAC | Mecanismo Nacional Anticorrupção |
| PAN | Pessoas-Animais-Natureza |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PwC | PricewaterhouseCoopers |
| PS | Partido Socialista |
| RGPC | Regime Geral de Prevenção da Corrupção |
| RGPDI | Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações |
| TEDH | Tribunal Europeu dos Direitos Humanos |
| TFUE | Tratado de Funcionamento da União Europeia |
| TI - PT | Transparência e Integridade, Associação Cívica, vulgo Transparência Internacional Portugal |
| UE | União Europeia |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |

1. Introdução

A corrupção e as infrações conexas integram um fenómeno vasto e antigo, comum a todas as sociedades, culturas e regimes políticos, do qual Portugal não se encontra isento. Os municípios são especialmente afetados por este tipo de infrações, situação exponenciada pelas suas competências próprias, pela proximidade ao cidadão, pela contínua verificação de situações de conflitos de interesse e pelo exercício discricionário de determinadas funções públicas (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2021, 2022, 2023; MENAC, 2024a).

O combate a esta criminalidade tem-se revelado uma política pública prioritária na União Europeia (UE) e em Portugal, através da adoção de novas soluções legislativas com vista à implementação de mecanismos eficazes de prevenção, deteção e sanção das irregularidades em causa. Uma das medidas que tem vindo a ser reconhecida pela sua eficácia na prevenção e combate à corrupção, seja pela doutrina, ou pela comparação com outros ordenamentos jurídicos (como os Estados Unidos da América), é a promoção da implementação de canais de denúncia e a criação de mecanismo de proteção dos denunciantes.

Em 2013 a ONG Transparência e Integridade, Associação Cívica defendia que Portugal apresentava um panorama “incerto e difuso para os denunciantes, particularmente para os funcionários públicos e entidades policiais, devido à incoerência do sistema jurídico que os obriga a denunciar, mas que não lhes assegura uma efetiva proteção” (TI-PT, 2013). Desde então, a proteção dos denunciantes na Europa e Portugal tem vindo a ganhar um novo reconhecimento, impulsionado pela aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019 e pela lei nacional de transposição: a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Assim, tendo em consideração a atualidade e importância do tema, o presente estudo versará sobre a proteção dos denunciantes, com um foco particular sobre a implementação dos canais de denúncia nos municípios portugueses, tendo em consideração a sua exposição aos fenómenos de corrupção, a sua importância na defesa do interesse das populações e o previsível forte impacto desta novidade legislativa nestas autarquias locais. Foram excluídas do presente âmbito as freguesias, para quem a lei apresenta um menor impacto, nomeadamente excluindo a maioria da obrigatoriedade de constituição de canais de denúncia

interna, face ao baixo número de recursos humanos afetos ou ao número de habitantes na sua circunscrição territorial (Mota Almeida, 2023).

Neste âmbito procuraremos, enquanto objetivo principal, compreender qual o estado de implementação dos canais de denúncia nos municípios portugueses, visando responder a três questões essenciais: ‘todos os municípios já implementaram canais de denúncia interna e externa?’; ‘os municípios têm recorrido à partilha de canais de denúncia interna, conforme prerrogativa apresentada pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPDI?’ e ‘quem são os responsáveis pela receção e seguimento de denúncias nos municípios portugueses?’.

O trabalho iniciará por uma necessária revisão da literatura existente, focando-se primeiramente na compreensão do fenómeno da corrupção e do seu impacto em Portugal, em especial nos municípios. Posteriormente centrar-nos-emos no *whistleblowing per se*, procurando conceituá-lo, entender as suas dimensões e a sua utilidade no combate à corrupção, bem como aprofundar a sua evolução legislativa a nível internacional e europeu. Iniciaremos sequencialmente o afunilamento do nosso estudo por avaliar a proteção de denunciante em Portugal, procurando compreender o modo como esta era abordada previamente à nova legislação e discorrendo sobre as novidades da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, quanto ao seu impacto e às críticas doutrinas que se têm colocado. Finalmente, realizaremos uma breve análise sobre as particularidades do novo regime para as autarquias locais, em especial para os municípios, tendo em consideração o prévio estudo já efetuado sobre o normativo, igualmente aplicável a estas entidades.

Por forma a compreender o efetivo estado de implementação dos canais de denúncia nos municípios portugueses, foi realizada uma pesquisa nacional, abrangendo as páginas eletrónicas oficiais das 308 autarquias. A recolha autónoma de dados, em detrimento da sua requisição junto dos municípios, teve como objetivo principal compreender igualmente a perspetiva do denunciante, ou seja, determinar o nível de informação que este consegue perspetivar através da consulta às páginas eletrónicas das entidades. Os referidos dados foram tratados e concretizados numa única base de dados, onde foi igualmente agregada a informação sobre os critérios de aplicação da obrigatoriedade de criação de canais de denúncia interna. Toda a informação foi tratada e resumida, sendo apresentada a final no presente estudo em conjunto com as conclusões que se permitiram aferir.

2. O fenómeno da corrupção

No presente capítulo abordaremos, de forma sucinta, o conceito de corrupção, visando entender o seu âmbito e ramificações, para posteriormente compreender o seu enquadramento na realidade portuguesa e o impacto direto que tem sobre a sociedade nacional.

2.1. Definição e âmbito

O conceito de corrupção, embora possa assentar em determinadas bases fixas, é genericamente volátil e sujeito à sua contextualização social e temporal, porquanto se entenderá, a penalização de determinados comportamentos é igualmente uma construção da sociedade, variável no espaço e no tempo (Sousa, 2011).

As conceções clássicas perspetivavam a corrupção como um conceito amplo, no sentido da “degeneração generalizada do sistema político” [tradução nossa] (Della Porta, 2017, p. 25). Na sua recente comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, a Comissão Europeia (2023), embora admitindo a inexistência de uma definição jurídica una de corrupção, conceitualizou a mesma, genericamente, como “a utilização abusiva do poder em proveito próprio”.

Como defende Michael Johnston (1996, p. 333), as nossas definições de corrupção sempre irão variar “de acordo com as questões que queremos colocar e o contexto em que as colocamos” [tradução nossa]. Como demonstra o autor, a noção de corrupção varia considerando o modo como é analisada: conceções focadas na classificação do comportamento *per se* tenderão a definir corrupção como o abuso de poderes ou de recursos públicos para proveito privado, enquanto conceções focadas no denominado modelo PAC (*principal-agent-client*) procurarão definir corrupção em termos da divergência de interesses entre o *agent* (funcionário público/político) e o *principal* (o público/os cidadãos), que causa a que aquele traia este, em seu benefício e/ou de um potencial *client* (o indivíduo – terceiro – com que o *agent* interage).

Primeiramente, importa desde logo distinguir entre a corrupção enquanto um fenómeno no geral, e um crime, no particular. O entendimento que aqui seguimos neste estudo foca-se na corrupção enquanto fenómeno, o qual abrange dentro de si não só o crime de corrupção

como outras infrações conexas. Neste sentido a Transparência e Integridade, Associação Cívica concetualizou corrupção, de forma sucinta, como o “[a]buso do poder confiado para obtenção de benefícios privados” (TI-PT, 2019), uma definição abrangente que abarca não só a mera prática do crime de corrupção *per si*, mas outros crimes conexos, como o são o peculato, a prevaricação, o recebimento ou oferta indevida de vantagens, entre outros. Este entendimento foi aliás seguido pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção que, reconhecendo a inexistência de uma definição consensual, e sem prejuízo de reconhecer a cada Estado a liberdade de densificar outro tipo de infrações, optou por elaborar uma lista de manifestações de corrupção universalmente aceite: o suborno ativo e passivo (a corrupção, no seu sentido estrito), o desvio (de bens ou de fundos), o suborno e o desvio de bens no setor privado, o abuso de poderes, o tráfico de influências, o enriquecimento ilícito e o branqueamento (UNODC, 2020).

A corrupção é assim um ato simples, com efeitos complexos e que, não sendo devidamente prevenida e detetada, produz consequências nefastas à sobrevivência do Estado de Direito (Morgado e Vegar, 2003). O impacto na corrupção nos mais diversos planos da sociedade e do Estado tem sido amplamente estudado, sendo possível agregar um conjunto de efeitos associados a países que apresentam altos níveis de corrupção (Rose-Ackerman, 2008; Figueiredo, 2020):

- a) Existência de baixos níveis de investimento e de crescimento, porquanto a corrupção desencoraja a entrada de capitais e o investimento direto estrangeiro;
- b) Verificação de reduzidos níveis de produtividade e ineficácia das políticas industriais, incentivando as entidades privadas a operar no mercado paralelo, à margem da legislação fiscal e regulatória;
- c) Escasso investimento no capital humano, com gastos reduzidos na educação e em programas de apoio à pobreza;
- d) Excessivo investimento em infraestruturas públicas;
- e) Baixos níveis de qualidade ambiental;
- f) Distribuição desigual da riqueza, com conseqüente aumento da pobreza;
- g) Degradação da confiança nas instituições, o que potencial, por exemplo, o crescimento do populismo iliberal, a ocorrência de atos de violência e a diminuição do grau de satisfação de vida;
- h) Maiores taxas de evasão fiscal da parte dos cidadãos e das empresas, com vista a evitar burocracia, incluindo tentativas de solicitar subornos.

Como referem Morgado e Vegar (2003, p. 28), este tipo de criminalidade afeta os denominados “bens macro-sociais: a legalidade, a igualdade, a concorrência leal, a justa repartição de rendimentos e riquezas”.

O estudo realizado em 2018 pelo grupo político Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, presente no Parlamento Europeu, sob o custo da corrupção na União Europeia, estimou que o impacto do fenómeno no produto interno bruto, por toda a UE, ascende a 904 mil milhões de euros anuais (The Greens/EFA Group, 2018). Estudos adicionais impulsionados pelo Parlamento Europeu concluíram ainda que, só o risco de corrupção nos contratos públicos na União Europeia (UE), custou 29,6 mil milhões de euros entre 2016 e 2021, ou seja, esse terá sido o montante pago em excesso pelos Estados-Membros e pelas instituições devido à corrupção (Hafner et al., 2023).

2.2.A Corrupção em Portugal

2.2.1. A corrupção no ordenamento jurídico português

A tipificação do crime de corrupção no ordenamento jurídico português ocorreu em 1852, com a aprovação do primeiro Código Penal pelo Decreto de 10 de dezembro de 1852, que previu nos artigos 318.º a 323.º a criminalização da oferta e da aceitação de dádivas ou presentes por funcionários públicos ou por agentes de justiça.

O enquadramento penal vigente viria apenas a ser consideravelmente alterado em democracia com a criação do Código Penal de 1982, o qual agravou as penas inicialmente previstas, mas manteve as distinções do Código original entre corrupção lícita e ilícita e entre ato executado e não executado. Luís Rosa (2021) descreve um ambiente de corrupção enraizado na sociedade pós ditadura, exacerbado pelas dificuldades económicas vivenciadas e pela escassez de recursos humanos, fruto dos choques petrolíferos de 1973 e de 1979 e da solicitação de auxílio financeiro ao Fundo Monetário Internacional em 1977 e 1983. Adicionalmente era rara a existência de denúncias de corrupção: a ‘ferida’ ainda aberta da ditadura provocava um medo de represálias, associado a um sentimento de ineficácia da comunicação perante a aceitação da normalidade de um sistema suportado pela corrupção (Rosa, 2021).

Portugal viria posteriormente a ser pioneiro na criação de uma das primeiras agências anticorrupção da Europa: a Alta Autoridade Contra a Corrupção foi instaurada em 1983, por

aprovação do Decreto-Lei n.º 369/83, de 6 de outubro, “tendo por finalidade a prevenção, a averiguação e a denúncia à entidade competente para a acção penal ou disciplinar de actos de corrupção e de fraudes cometidos no exercício da função administrativa” (cf. artigo 1.º). Esta autoridade viria, no entanto, a ser extinta em 1992, com a aprovação da Lei n.º 26/92, de 31 de agosto, tendo a proposta sido apresentada pelo Alto-Comissário à Assembleia da República (que a aprovou por maioria), por considerar que as instâncias tradicionais do Estado tinham então a capacidade para desempenho das atribuições da Autoridade (TI-PT, s.d.).

Em 1986, com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia inicia-se então um processo gradual de maior consciencialização sobre os perigos da corrupção no desenvolvimento da economia (Rosa, 2021).

Portugal apostou na especialização da investigação deste tipo de criminalidade, criando em 1990, com a aprovação da nova estrutura orgânica da Polícia Judiciária pelo Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de setembro, a Direção Central de Investigação da Corrupção, Fraudes e Infrações Económico-financeiras, unidade de investigação criminal e coadjuvante das autoridades judiciais no âmbito de crimes de corrupção, fraude e falsificação de moeda. Esta unidade viria a ser posteriormente redesenhada em 2008, com uma nova alteração da estrutura orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto, sendo substituída pela Unidade de Combate à Corrupção (TI-PT, s.d.).

Posteriormente, em 1997, com a aprovação da Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro, foi igualmente criado o Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República, visando dar resposta às específicas necessidades de apoio à referida investigação¹. A revisão do Estatuto do Ministério Público pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, aprovou igualmente a criação de uma unidade específica para direção da investigação deste tipo de crimes: o Departamento Central de Investigação e Ação Penal² (RTP, 1998; TI-PT, s.d.).

Neste sentido há ainda a destacar a adesão de Portugal, em 2003, à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a qual passou a vigorar no país a 28 de dezembro de 2007, e

¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro, o Núcleo de Assessoria Técnica “destina-se a assegurar assessoria e consultadoria técnica ao Ministério Público em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários”.

² Nos termos do n.º 1 do artigo 57.º do (novo) Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, “[o] DCIAP é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade”.

que se constituiu como o único instrumento universal sobre a corrupção juridicamente vinculativo³ (Comissão Europeia, 2023).

Em 2008, Portugal cria uma nova agência anticorrupção, visando colmatar a inexistência de uma entidade responsável pela prevenção e disseminação de informação sobre a corrupção imposta pelo artigo 6.º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Por aplicação da Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro é assim criado o Conselho de Prevenção da Corrupção, o qual não dispõe de poderes de investigação ou prossecução criminal, assumindo um carácter preventivo e formativo.

Fundamentada pela necessidade de congregação de esforços e de criação de dinâmicas, capazes de abranger todos os poderes estaduais, áreas de governações e setores de atividade (público, privado e social), o Governo português criou, em 2021, a Estratégia Nacional Anticorrupção, de duração quadrienal (2020-2024), centrada na dimensão preventiva do fenómeno através da formação, da melhoria da capacidade de resposta da Administração Pública, da promoção da transparência, da ativação de mecanismos de reconhecimento precoce de riscos e da prevenção dos conjunturas geradoras aptas a práticas corruptivas.

Focando-nos no ordenamento jurídico português *per si*, o Código Penal Português, originalmente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, prevê nos seus artigos 372.º a 374.º-B, os crimes de recebimento indevido de vantagem e os crimes de corrupção, ativa ou passiva, consoante o agente ofereça/promova ou solicite/aceite uma vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, distinguindo-se ainda conforme o ato solicitado ou a executar seja, ou não, contrário aos deveres do cargo de funcionário. O conceito criminal de corrupção é, no entanto, mais amplo, abrangendo distintas condutas criminais, cometidas no exercício de funções públicas, como o tráfico de influências, o branqueamento, o peculato, a participação económica em negócio, a concussão, o abuso de poder, a prevaricação, todos previstos nos artigos 335.º, 368.º-A, 375.º, 377.º, 379.º e 382.º, todos do Código Penal. A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina os crimes de responsabilidade cometidos por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções (bem como as sanções e efeitos aplicáveis), prevê igualmente, entre outros, os crimes de recebimento ou

³ Nos termos do disposto no artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a sua finalidade reside em “a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”.

oferta indevidos de vantagem, corrupção (ativa e passiva), peculato, participação económica em negócio e abuso de poder, respetivamente previstos nos artigos 11.º, 16.º a 18.º, 20.º, a 23.º e 26.º. Adicionalmente, e fora do âmbito da função pública, são também integrantes do conceito criminal, os crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada, previstos na Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, e os previstos no Regime de Responsabilidade Penal por Comportamentos Antidesportivos, aprovado pela Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto.

Impulsionado pela aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, a qual previa a sua criação, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, veio aprovar em anexo o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) e criar o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), uma nova entidade administrativa independente, com competências no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas e que veio substituir o Conselho de Prevenção da Corrupção⁴. O RGPC entrou em vigor a 7 de junho de 2022, e entre outras medidas, obriga as entidades abrangidas a adotar programas de cumprimento normativo que incluam, pelo menos um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um programa de formação destinado a trabalhadores e colaboradores sobre as políticas e procedimentos de prevenção e um canal de denúncia interna (cf. n.º 1 do artigo 5.º do Anexo ao Decreto-Lei 109-E/2021, de 9 de dezembro).

Sem prejuízo da vasta importância reconhecida à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, enquanto instrumento normativo fundamental à prevenção e repressão da corrupção, considerando a necessidade da sua singularização, optámos por desenvolver a mesma no Capítulo 3 infra.

2.2.2. Os dados sobre a corrupção em Portugal

O estudo realizado em 2018 pelo grupo político Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, presente no Parlamento Europeu, sob o custo da corrupção na União Europeia, a que já supra aludimos, concluiu que, em Portugal, o impacto da corrupção no PIB ascende a 18,2 mil milhões de euros (cerca de 7,9% do PIB).

⁴ O artigo 27.º do Decreto-Lei 109-E/2021, de 9 de dezembro veio revogar a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção.

O projeto EPOCA⁵ publicou em 2021 um estudo de opinião sobre o tema “O que pensam os portugueses sobre corrupção: percepções – atitudes – práticas”, que, entre outras questões procurou identificar qual a perceção dos portugueses sobre a evolução da corrupção em Portugal no ano transato. Em resumo, os resultados demonstraram que a maioria dos inquiridos (53%) identificou um agravamento da mesma, verificando-se ainda que uma significativa parcela (33%) acreditou que a situação se manteve igual (Sousa e Magalhães, 2021).

Resultados mais recentes afiguram igualmente um cenário negativo quanto à perceção sobre a corrupção em Portugal. O Índice de Perceção da Corrupção⁶ elaborada pela *Transparency International* (2024), atribui a Portugal, quanto ao ano de 2023, 61 pontos (numa escala de 0, percecionado como muito corrupto, a 100, como muito transparente), encontrando-se assim, na 34.^a posição, abaixo do valor médio da União Europeia (64 pontos). Portugal tem aliás assistido a uma diminuição da sua pontuação desde 2014 (em que obteve 64 pontos), verificando em 2023 menos um ponto do que os 62 registados em 2022 e 2021 (TI-PT, 2024).

De igual forma, os mais recentes relatórios do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) demonstram a existência de inúmeras fragilidades na luta nacional contra a corrupção. O relatório de *compliance* da 4.^a ronda de avaliação do GRECO (centrado nos deputados, juízes e procuradores do Ministério Público) considerou insatisfatório o cumprimento nacional das recomendações emitidas por esta entidade em 2015, com apenas três das quinze recomendações consideradas satisfatoriamente implementadas (GRECO, 2024a). Entre outras situações a GRECO é crítica da ausência de regras ou mecanismos que visem verificar as interações dos deputados com terceiros, sancionar as ações indevidas e avaliar o impacto dos sistemas implementados de prevenção de conflito de interesses (GRECO, 2024a). Já no relatório da atual 5.^a ronda de avaliação (sobre o governo e forças e serviços de segurança), a entidade instiga Portugal a reforçar a eficácia dos mecanismos de promoção da integridade, fortalecendo as medidas de prevenção da corrupção. O GRECO

⁵ O projeto EPOCA “Corrupção e crise económica, uma combinação perigosa: compreender as interações processo-resultado na explicação democracia” é financiado pela Fundação de Ciências e Tecnologia, I.P. e tem como objetivo geral analisar, a partir de dados correlacionais e experimentais, em que medida os resultados económicos podem afetar as noções de justiça processual e os padrões éticos dos cidadãos e como estes processos, por sua vez, explicam as nuances e graus de apoio político em democracia (Sousa e Magalhães, 2021).

⁶ O Índice de Perceção da Corrupção (CPI) foi criado pela associação *Transparency International* em 1995 e é elaborado tendo em consideração a perceção de especialistas e executivos de negócios sobre os níveis de corrupção no setor público, medida por diversas organizações independentes.

foi igualmente crítico da eficácia dos novos mecanismos adotados no âmbito do quadro jurídico e institucional, considerando a fraca operacionalização do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e da Entidade para a Transparência (GRECO, 2024b).

2.3.A suscetibilidade à corrupção nos municípios portugueses

O poder local é um pilar do Estado de Direito democrático, constituindo as autarquias locais instituição centrais representativas da vontade popular. A autonomia das autarquias locais encontra-se constitucionalmente garantida (cf. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, doravante CRP), sendo consagradas como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, os quais visam prosseguir os interesses próprios das suas populações (cf. artigo 235.º da CRP). Dotadas de património e finanças próprias nos termos do artigo 238.º da CRP, a lei⁷ atribui-lhes competências específicas, tendo em consideração a sua proximidade aos interesses (e aos problemas) da população “como uma mais-valia inestimável na concretização dos seus direitos numa sociedade democrática” (Marques Vidal, 2022, p. 13). Pedro Costa Gonçalves (2019, p. 846) distingue cinco elementos essenciais definidores dos municípios: (1) são pessoas coletivas de direito público, com atribuições e competências próprias, (2) as quais ocupam uma circunscrição territorial delimitada, (3) com população residente, sob a qual assenta o seu critério de identidade, (4) visando a prossecução e realização dos interesses dessa população, (5) mediante a atuação de órgãos representativos por aquela eleitos.

Tendo em consideração o exposto, não se poderá olvidar o impacto direto das omissões e das ações destas entidades nas comunidades, nem descorar a responsabilidade inerente ao exercício dos cargos públicos, a qual sempre se deverá pautar pelos mais elevados princípios éticos.

O Mecanismo Nacional Anticorrupção publicou em 2024, o relatório anual correspondente ao ano de 2023, efetuando, em cumprimento dos artigos 2.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, uma recolha, organização e análise da informação constante em procedimentos criminais versando sobre os crimes previstos na alínea g) do n.º 3 do artigo 2.º. Das 194 comunicações recebidas sobre procedimentos criminais, 48,5% (94) respeitavam a crimes onde se encontravam envolvidas ou associadas autarquias locais, sendo

⁷ A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro aprova, entre outros, o regime jurídico das autarquias locais, descrevendo nomeadamente as suas atribuições e competências.

que destas 94 comunicações, 79,8% (75) reportavam-se a municípios (MENAC, 2024a). Os números seguem aliás as tendências anuais registadas nos anteriores relatórios do Conselho de Prevenção da Corrupção (2020, 2021, 2022). Estes dados deverão, no entanto, ter em consideração a representatividade dos municípios (existem 308 em território nacional), sendo reconhecidos como fatores potenciais de risco as suas competências próprias, a proximidade ao cidadão, a contínua verificação de situações de conflitos de interesse e exercício discricionário de determinadas funções públicas (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2021, 2022).

Para Maria José Morgado e José Vegar (2003), as situações desviantes nas autarquias locais, nomeadamente os atos de corrupção, a apropriação indevida de valores e a participação económica em negócio, são em muita devidos a uma concentração de poderes no autarca, bem como a uma deficiente fiscalização. Os autores caracterizam esta corrupção como “sistemática, endémica”, criadora de um sistema viciado, que impede o desenvolvimento e favorece as ligações pessoais e empresariais, identificando especiais áreas de risco (Morgado & Vegar, 2003):

- a) Licenciamentos de obras e projetos, em troca de contrapartidas monetárias ou outras;
- b) Sobrefaturação de serviços, pagos pela autarquia local, que visam paralelamente uma ‘redistribuição de lucro’ ou pagamento de contrapartida;
- c) Adjudicação direta de serviços a determinadas entidades empresariais;
- d) Apropriação de meios públicos para uso próprio (veículos, equipamentos, recursos humanos, entre outros);
- e) Violação dos planos urbanísticos.

Deverá atender-se que os dados nacionais não correspondem, em parte, aos relatórios internacionais. Dados apresentados pela *Association of Certified Fraud Examiners*⁸ (ACFE) demonstram, pelo contrário que, a nível internacional⁹, as entidades de governo local são as que apresentam menos casos de corrupção (40% dos casos verificam-se nestas entidades), destacando-se este fenómeno como mais comum no governo nacional (ACFE, 2024).

⁸ A *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) apresenta-se como a maior organização antifraude do mundo, disponibilizando formação e credenciação para profissionais antifraude e promovendo a luta contra a fraude e a corrupção a nível mundial (ACFE, s.d.).

⁹ Os relatórios bienais têm em consideração questionários efetuados a inúmeras entidades do setor público e privado, abrangendo mais de uma centena de países (ACFE, 2020, 2022, 2024).

Importa, no entanto, destacar o importante papel que alguns Municípios portugueses têm adotado na promoção de uma cultura interna de ética e integridade, nomeadamente através da adoção de planos e estratégias especificamente dedicados à prevenção e ao combate à corrupção. Neste sentido importará mencionar, a título de exemplo, a elaboração pelo Município de Lisboa (2024a) de uma Estratégia Municipal da Transparência e Prevenção da Corrupção, bem como a recente criação da Rede Intermunicipal para a Transparência e Prevenção da Corrupção¹⁰, uma rede colaborativa e informal, que visa a partilha de experiências e a produção de conhecimento sobre as matérias da transparência e prevenção da corrupção, integrando técnicos de distintos municípios e empresas municipais, ligados às áreas da transparência, conformidade e prevenção da corrupção (Município de Cascais, 2024).

¹⁰ A iniciativa surgiu de uma parceria entre o Departamento de Transparência e Prevenção da Corrupção da Câmara Municipal de Lisboa e Departamento de Transparência e Qualidade da Câmara Municipal de Cascais (Município de Cascais, 2024).

3. O *Whistleblowing*

No presente capítulo iniciaremos uma análise profunda sobre o tema central do nosso estudo: o *whistleblowing*¹¹. Neste sentido, começaremos por compreender em que consiste, analisando os seus primórdios e procurando concluir sobre o seu papel na prevenção da corrupção. Posteriormente debruçar-nos-emos sobre o trilha internacional e europeu das normas de proteção de denunciantes, visando apreender sobre a sua evolução e atualidade.

3.1. Conceito e impacto na prevenção da corrupção

A expressão *whistleblowing* apresenta origens antigas e parece advir da utilização dos apitos pelas autoridades policíacas como forma de alertar para a ocorrência de uma infração (Pitta, 2023). Sem prejuízo da utilização centenária da expressão *whistleblowing* na tradição oral dos países de língua inglesa, a primeira definição formal conhecida remonta aos anos 70, encontrando-se associada ao ativista pela defesa do consumidor Ralph Nader que a definiu como um ato praticado por aquele que, sobrepondo o interesse público aos interesses da organização que serve, denuncia a mesma pela prática de atividades indevidas (Pitta, 2023).

A expressão *whistleblowing*¹² ganhou um particular foco em 1963, após a demissão de Otto Otepka, trabalhador do Serviço de Segurança Diplomática do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, após ter facultado documentos confidenciais ao Subcomité de Segurança Interna do Senado (Vinten, 1995; US Department of State Bureau of Diplomatic Security, 2011). Sem prejuízo do exposto, alguns autores consideram que Daniel Ellsberg, analista e conselheiro militar no Pentágono (EUA), foi, na verdade, o primeiro denunciante dos tempos modernos quando, em 1971, com o auxílio do intelectual Noam Chomsky publicou um extenso relatório acusando a administração norte-americana de enviar tropas para a Guerra do Vietname, sabendo de antemão que esta se encontrava perdida (Viegas, 2022).

¹¹ Considerando que o termo *whistleblowing* é uma expressão idiomática de difícil tradução, por motivos de melhor compreensão e síntese utilizaremos a expressão inglesa, largamente utilizada pela doutrina em Portugal. Pelo contrário, utilizaremos a palavra portuguesa ‘denunciante’ em detrimento de *whistleblower*, considerando a sua utilização predominante no nosso ordenamento jurídico.

¹² Traduzida literalmente em português para ‘soprar o apito’, mas com uma correspondência mais apropriada à expressão popular ‘pôr a boca no trombone’.

O termo, embora não consensual, é amplamente utilizado, considerando os diferentes conceitos adotados internacionalmente a as distintas conotações associadas, as quais variam consoante o contexto sociocultural (Rodrigues, 2022). Em Portugal o termo *whistleblower* pode ser traduzido para denunciante ou delator, expressões que, inadvertidamente, poderão adotar um tom pejorativo face à ainda recente realidade ditatorial vivenciada em Portugal e o papel dos ‘bufos’ na manutenção da opressão do regime (Gomes, 2014).

Como referiu Gerald Vinten (1995) a expressão *whistleblowing* é um termo recente aplicado a um ato bastante antigo. Veja-se aliás que Platão (428-347 A.C./1999), na sua reconhecida obra ‘As Leis’ (Livro XI), destacava já a virtude da utilização da denúncia como método de deteção de uma conduta imprópria: "E se o informante foi um homem livre, ele granjeará a reputação de homem virtuoso, granjeando certamente a reputação contrária [de homem perverso] caso se omita quanto a fornecer a informação" (p. 438).

Miceli et al. (1991) conceitualizaram o termo como a “divulgação, por membros da organização de atos ou omissões organizacionais ilegais, imorais ou ilegítimas às partes que podem tomar medidas para corrigir o delito”. Por outro lado, Gerald Vinten (1995) que apresentou uma visão mais conservadora do *whistleblowing* definiu-o como a divulgação (não autorizada) de dados, os quais o funcionário acredita, razoavelmente, serem prova da violação de qualquer ato normativo ou código de conduta, ou que por si, demonstram um ato de má gestão ou a prática de um crime de corrupção, abuso de autoridade ou de perigo para a saúde e segurança.

A organização *Transparency International* (2013), que tem efetuado vasta pesquisa e produção de documentação sobre o tema, definiu igualmente o *whistleblowing* como:

(...) a divulgação de informações sobre corrupção, atividades ilegais, fraudulentas ou perigosas cometidas em, ou por, organizações do setor público ou privado – que são motivo de preocupação ou ameaçam o interesse público – a indivíduos ou entidades que se acredita serem capaz de agir [nossa tradução].

Sem prejuízo da evolução temporal, das alterações socioeconómicas e dos contextos em análise, os quais produzem diferentes nuances nas definições avançadas pela doutrina, é possível aferir a existência contínua de um núcleo duro: o *whistleblowing* consistirá sempre

na divulgação, efetuada por uma pessoa interna à organização, de atos e/ou comportamentos irregulares nela ou por ela executados.

Embora 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 [doravante Diretiva (UE) 2019/1937] tenha optado por não incluir nas suas definições (cf. artigo 5.º) o termo *whistleblowing*, é possível extrair uma definição única através da conceitualização que a Diretiva faz de termos como a denúncia (*report*), o denunciante (*reporting person*), informações sobre violações (*information on breaches*) e violações (*breaches*), no seu sentido estrito. Assim, e nos termos do exposto, *whistleblowing* pode ser definido como a comunicação escrita ou oral, por parte de uma pessoa singular, de informações (incluindo suspeitas razoáveis), sobre violações, reais ou potenciais, que já se verificaram, ou que se revela provável virem a ocorrer, na organização em que o denunciante tenha, ou não, exercido atividade profissional ou com a qual está ou esteve em contacto por via dessa atividade, e sobre tentativas de ocultação de tais violações. A definição europeia parece assim avançar com um conceito mais amplo, e por outro lado, mais concreto, sobre o *whistleblowing* do que outras definições avançadas ao longo dos anos pela academia, sem fugir, no entanto, ao núcleo essencial.

Definidos os elementos essenciais do *whistleblowing* importa agora compreender de que forma pode o referido ato impactar as organizações, em especial no que concerne ao combate à corrupção e infrações conexas. Smith e Brown (2008), num estudo realizado no setor público australiano concluíram, ao aferir sobre os possíveis resultados do *whistleblowing* que, no que respeitava aos resultados substantivos¹³ (incluindo mudanças organizacionais resultantes de investigações), os denunciantes relatavam frequentemente resultados positivos das suas denúncias, verificando-se que grande parte das mesmas instigou uma investigação e que, nestas, a sua maioria levou a determinados resultados positivos na organização. Não obstante o exposto, os resultados do estudo demonstraram igualmente que a eficácia das investigações consequentes de denúncias encontra-se igualmente dependente do tipo de infração reportada, verificando-se que os resultados tendem a ser mais positivos face a denúncias de ‘desperdício e má gestão de recursos’, ‘comportamento indevido’ e ‘má

¹³ O estudo incidiu, para além dos resultados substantivos, na aferição sobre a satisfação dos denunciantes com os resultados da investigação, sobre o tratamento geral dos denunciantes por parte de outros membros da organização, sobre a existência de maus-tratos ou represálias deliberadas e sobre os impactos gerais na vida e nas carreiras dos denunciantes (Smith & Brown, 2008).

conduta para ganho material’ do que os relativos a ‘administração defeituosa’ e a ‘perversão de justiça ou responsabilização’ [nossa tradução] (Smith & Brown, 2008).

O *whistleblowing* tenderá a produzir resultados positivos no combate à corrupção e infrações conexas se considerarmos a especial natureza do crime: a corrupção é tendencialmente um crime “sem rosto”, que não permite a identificação da vítima (Morgado & Vegar, 2003) o que, conseqüentemente facilita a existência de um distanciamento, uma alienação superior dos que dele têm conhecimento (Rodrigues, 2022). Adicionalmente a promoção de canais de denúncia poderá aproveitar-se da instabilidade do denominado ‘pacto de corrupção’ instalado entre o corruptor e o corrupto, especialmente quando este se encontra afetado pela insatisfação das partes no cumprimento das suas pretensões (Machado, 2016).

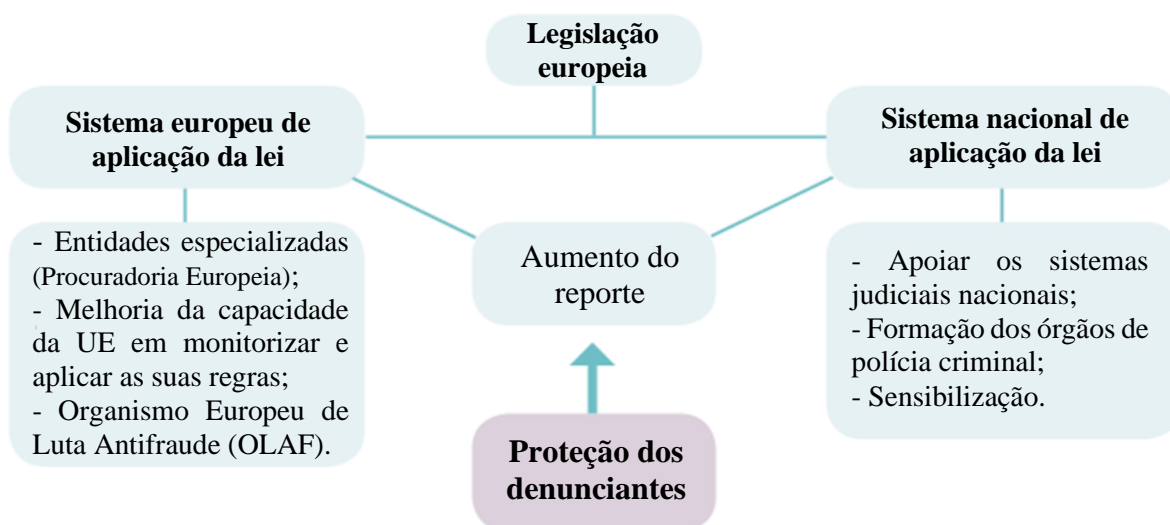
Desta forma, e como defendido na Diretiva (UE) 2019/1937, no seu Considerando n.º 1, são as pessoas que trabalham dentro das organizações ou que com elas contactam a título profissional, que detêm um ‘lugar privilegiado’, no sentido de frequentemente detetarem, em primeira mão, a existência de infrações ou ameaças à prossecução do interesse público. Adicionalmente, as denúncias revelam-se uma fonte vital de aplicação do direito e das políticas europeias, fundamentais à “deteção, à investigação e à ação penal eficazes (...), aumentando deste modo a transparência e a responsabilização” (Considerando n.º 2 da Diretiva).

A implementação de canais de denúncia assume assim um potencial carácter preventivo, funcionando como efeito dissuasor da prática de infração (fruto do risco da sua deteção e exposição) e ainda, promovendo uma cultura organizacional fundada na confiança e integridade, reforçando a cidadania através da transmissão de um maior grau de confiança dos cidadãos no Estado nas suas instituições (Serra Lourenço, 2019; Maia, 2022).

A Comissão Europeia (2018a) destaca que “os relatos dos denunciante podem levar à deteção, investigação e repressão eficazes de violações de legislação da União Europeia (UE) que, de outra forma, permaneceria oculta, causando graves danos ao bem-estar da sociedade e, geralmente, ao interesse público”. Efetivamente, reconhece este organismo que a UE tem apresentado dificuldades em aplicar a lei quanto a diversas áreas específicas, reconhecendo o forte papel dos denunciante na garantia de um eficaz funcionamento dos sistemas de aplicação da lei europeus e nacionais, conforme se demonstra na Figura 1 infra.

Figura 1

O Papel do Denunciante nos Sistemas de Aplicação da Lei.



Nota. O esquema demonstra o enquadramento das medidas de proteção dos denunciante nos sistemas de aplicação da lei, considerando o benefício de aumento do reporte. A figura foi adaptada de *Whistleblower protection, Fact sheet | April 2018*, da Comissão Europeia, 2018a.

Dados apresentados nos relatórios bianuais da *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), os quais abrangem mais de uma centena de países, demonstram que, no caso da fraude, esta é vastamente detetada através da apresentação de denúncia, representando mais de 40% dos métodos de deteção destas situações (ACFE, 2020, 2022, 2024). Adicionalmente, os mesmos dados demonstraram ainda que as organizações que dispõem de canais próprios para apresentação de denúncias apresentam menos perdas económicas e são mais rápidas a detetar infrações¹⁴ do que as entidades que não dispõem destes canais (ACFE, 2020, 2022, 2024).

Embora seja impossível quantificar a quantidade de ‘oportunidades perdidas’ de deteção de conformidades sempre que uma situação não é reportada, os dados relativos às perceções¹⁵ existentes continuam a demonstrar a subsistência de uma série de inconformidades por identificar. Efetivamente, de acordo com o Eurobarómetro 534 de 2023 da Comissão

¹⁴ Em média, as organizações com canais de denúncia apresentaram situações de fraude com um tempo de duração até à deteção de 12 meses, em comparação com 18 meses para as entidades que não dispõem destes meios (ACFE, 2020, 2022).

¹⁵ Os estudos de perceção são importantes no contexto de estudo da corrupção, considerando a sua prática oculta e dissimulada, que pode tornar as estatísticas oficiais insuficientes e pouco representativas da realidade (Pitta, 2023).

Europeu, sobre as atitudes dos cidadãos em face da corrupção, de 6% de europeus que afirmaram ter experienciado ou testemunhado um caso de corrupção nos últimos 12 meses, apenas 14% o denunciou (Comissão Europeia, 2023a). Os dados são representativos da importância do *whistleblowing*, verificando-se que existe uma larga percentagem de situações que podem efetivamente ser identificadas por via de quem esteja disposto a denunciar as mesmas.

Os dados nacionais demonstram-se, no entanto, menos positivos. A análise realizada em 2023 pelo MENAC quanto aos processos judiciais referentes a crimes de corrupção e infrações conexas, representada na Figura 2 infra, demonstra que, embora a vasta maioria dos procedimentos ou notícia do crime se dê por meio de denúncia (42,8% por denúncia anónima e 20,1% por denúncia realizada por particular identificado), estes parecem ser os meios que mais tendem a produzir decisões finais de arquivamento, representando por isso uma menor eficácia na recolha de matéria probatórias (90,8% das denúncias resultaram em decisão de arquivamento) (MENAC, 2024a).

Tabela 1

Resultado dos Procedimentos Judiciais por Tipo de Denúncia / Notícia do Crime

| Forma da denúncia | TOTAL | Arquivamento | Acusação | Condenação | Absolvição |
|--|--------------|---------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Anónima | 83 | 76 | 7 | | |
| Particular identificado | 39 | 35 | 3 | 1 | |
| Denúncia institucional | 23 | 13 | 10 | | |
| Certidão extraída de outro procedimento criminal | 11 | 10 | 1 | | |
| Notícia publicada na imprensa | 6 | 5 | 1 | | |
| Elemento não indicado na documentação recebida | 32 | 7 | 18 | 6 | 1 |
| TOTAIS | 194 | 146 | 40 | 7 | 1 |

Nota. A tabela desagrega todas as comunicações judiciais analisadas pelo MENAC, quanto a crimes de corrupção e infrações conexas, tendo em consideração a tipologia de denúncia do crime e a decisão consequente. Retirado de MENAC (2024a).

Efetivamente, de acordo com os números supra apresentados, afere-se que a denúncia institucional aparenta apresentar um maior sucesso na recolha de provas (43% resultando em despacho de acusação).

Veja-se que, não se coloca em causa, a existência de desvantagens associadas à criação de canais de denúncia nas organizações. O aumento das denúncias poderá implicar um assoberbamento dos serviços com factos irrelevantes e infundados, promovendo investigações e o conseqüente gasto de recursos desnecessários (Machado, 2016; Pitta, 2023). Adicionalmente poderá promover-se um instrumento de vingança ou de impulso a denúncias futilmente motivadas, nomeadamente pela pretensão de possível extorsão ao denunciado (Machado, 2016), passíveis de afetar a cultura organizacional e o ambiente laboral (Pitta, 2023).

3.2. A necessidade de instrumentos de proteção dos denunciantes

Aferida a importância do *whistleblowing* para a prevenção da corrupção e, em geral, para a manutenção da *compliance*¹⁶, importa igualmente compreender as conseqüências que o reporte traz ao denunciante.

Dados do Eurobarómetro 534 de 2023 da Comissão Europeia (2023a), sobre as atitudes dos cidadãos em face da corrupção, demonstraram que 28% dos respondentes afirmaram não reportar casos de corrupção porque acreditavam não haver proteção suficiente para os denunciantes. Portugal foi considerado, de acordo com o mesmo estudo, o segundo país (a seguir a Malta) onde os respondentes (43%) mais afirmaram não haver medidas adequadas de proteção de denunciantes (Comissão Europeia, 2023a).

São vários os impactos negativos possíveis para o denunciante, podendo este ser afetado a título pessoal, nomeadamente através de coação, intimidação, assédio, ameaça, agressão (ou outros crimes capitais) e/ou danificação de propriedade, ou a nível profissional, podendo enfrentar uma demissão, suspensão, dispensa, despromoção (ou perda de oportunidade de promoção), transferência de funções, mudança de local e/ou horário de trabalho, redução de salário ou imposição de qualquer disciplina, repreensão ou outra penalidade (UNODC, 2015). Os denunciantes podem ainda, em resultado dos seus reportes, ser incluídos em ‘listas negras’ - acordos, formais ou informais, em determinado setor, impedindo a contratação do indivíduo - ou enfrentar acusações civis ou criminais, nomeadamente por quebra de sigilo

¹⁶ Opta-se, no presente âmbito, por utilizar a expressão *compliance*, largamente utilizada pela doutrina, considerando a ineficácia de uma tradução direta para português, nomeadamente através de expressões como ‘cumprimento’, que não permitem abranger todo o âmbito do conceito.

profissional (ou segredo comercial e/ou indústria), difamação¹⁷, furto, entre outros (UNODC, 2015). Veja-se que a própria perceção interna da ameaça de retaliação pode reduzir a intenção de apresentação de denúncia, ou seja, quanto maior for a perceção de existir risco de consequências negativas na sequência de comunicação de irregularidades, maior será a propensão para o silêncio dos potenciais denunciantes (Khan et al., 2022).

Um estudo publicado em 2023 pelo *Ethics & Compliance Initiative* (ECI)¹⁸, que abrangeu 75 495 trabalhadores de empresas de 42 países¹⁹ concluiu que, embora 73% dos trabalhadores que observaram condutas impróprias as tenham denunciado (um crescimento de quatro pontos percentuais desde 2020), continuavam a verificar-se altos níveis de retaliação, com 46% dos denunciantes a afirmar terem sofrido algum tipo de consequência negativa após a denúncia, valores inalterados desde 2020 (ECI, 2023).

Em Portugal a figura do denunciante é ainda vista com determinado grau de desconfiança tendo em consideração o papel preponderante da denúncia durante o Estado Novo, em especial junto da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), a polícia política do Estado em ditadura (Gomes, 2014, Maia, 2023). A denúncia era, a essa data, uma fonte para um modelo de governação assente no controlo e na restrição da liberdade, sendo muitas vezes apresentada sem fundamento, visando obter algum retorno monetário, especialmente valorizado numa altura de graves debilidades económicas, ou como forma de retaliação contra outrem (Simpson, 2018; Maia, 2023).

A nível nacional, o projeto EPOCA, a que já supra nos referimos, procurou, entre outras questões, perceber os motivos para os portugueses não denunciarem uma situação de corrupção. Os resultados demonstraram que as principais razões para a abstenção da denúncia se encontram relacionadas com a descrença na eficácia da mesma e na relação custo-benefício da denúncia, bem como no receio de sofrer represálias (Sousa e Magalhães, 2021). A Figura 2 infra apresenta o resumo das respostas obtidas à questão: ‘Imagine que

¹⁷ Em Portugal, o n.º 2 do artigo 180.º do Código Penal prevê que a conduta que consubstancia a difamação “não é punível quando a imputação for feita para realizar interesses legítimos e o agente provar a verdade da mesma imputação ou tiver tido fundamento sério para, em boa-fé, a reputar verdadeira”.

¹⁸ O *Ethics & Compliance Initiative* (ECI) é uma associação, instalada nos EUA, cujo objetivo é disponibilizar pesquisa e as melhores práticas em ética e *compliance*, facultar oportunidades de *networking* e certificação para seus membros (ECI, s.d.).

¹⁹ O estudo abrangeu 8140 trabalhadores oriundos da África e do Médio Oriente, 5720 trabalhadores da Ásia Pacífico, 15 094 trabalhadores das Caraíbas e da América Central e do Sul, 6897 trabalhadores da América do Norte e 39 638 trabalhadores da Europa (ECI, 2023). Portugal não foi incluído no estudo.

tome conhecimento pessoal de uma situação de corrupção. Qual ou quais das seguintes razões fariam com que não denunciasses essa situação?” (Sousa e Magalhães, 2021).

Figura 2

Razões para Não Reportar Um Caso de Corrupção



Nota. Retirado do estudo do Projeto EPOCA (Sousa & Magalhães, 2021).

Os resultados do estudo são demonstrativos da falta de confiança dos portugueses nas metodologias até então empregadas para promoção das denúncias e proteção dos denunciantes e deverão ser percecionados no contexto em que os dados foram recolhidos (previamente à aprovação do novo regime de proteção de denunciantes e em contexto pandémico).

3.3.A proteção dos denunciantes: instrumentos internacionais e europeus

Compreender o *whistleblowing* obriga a percecionar o seu contexto histórico, pelo que, no presente ponto abordaremos o surgimento e conseqüente inovação na criação de instrumentos jurídicos destinados à tutela dos denunciantes. Considerando a amplitude de documentos existentes e os distintos contextos culturais em que estes surgiram, decorrentes do espaço e do tempo em causa, procedemos a uma subdivisão da presente análise entre o panorama internacional e europeu.

3.3.1. Panorama internacional

Os primórdios de leis ‘*qui tam*’²⁰, ou seja, leis especificamente destinadas a denunciante, remontam ao século VII, sendo o primeiro exemplo a decisão do ano 695 do rei Wihtred de Kent, determinando que quem denunciasse o trabalho de homens livres no tempo proibido (Sábado), teria direito a metade da multa a aplicar ao trabalhador e aos lucros resultantes desse trabalho (Congressional Research Service, 2021, p. 2).

Os Estados Unidos da América (EUA) viriam a assumir um papel essencial na criação dos primeiros atos legislativos protetores dos denunciante com a criação do *False Claim Act* (Lourenço, 2019), em reação contra as fraudes efetuadas ao Governo Federal na contratação de meios para o esforço na Guerra Civil, e que instituiria, entre outras medidas, a beneficiação dos denunciante de esquemas de corrupção com verbas provenientes dos rendimentos recuperados (Brandão, 2020; Rodrigues, 2022; Viegas, 2022). Posteriormente, em 1989, o país viria a criar a primeira legislação específica para proteção de denunciante, o *Whistleblowing Protection Act (WPA)*, a qual adotou uma série de medidas protetoras dos funcionários federais, nomeadamente com a individualização do *Office of Special Counsel*, para representar e atuar como consultor jurídico em nome de funcionários que alegam práticas proibidas, bem como possibilitando a concessão de ordens de proteção contra atos de assédio visando testemunhas ou outros indivíduos (101st Congress, 1989). Sem prejuízo do exposto, em 2002 os EUA viriam a criar uma nova legislação, de tal índole, que seria catapultada para a esfera internacional: a Lei Sarbanes–Oxley (SOX)²¹ (Lourenço, 2019), também reconhecida como *Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act* (na Câmara dos Representantes) ou *Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act* (no Senado). Esta lei veio prever um especial regime de proteção de denunciante para trabalhadores de empresas cotadas em bolsa, nomeadamente através da obrigatoriedade de criação de canais de denúncia interna dentro das empresas (seção 301, 4, B) e da instituição da proibição de retaliação sobre aqueles que denunciem ou colaborem em investigações sobre certas infrações cometidas (secção 806).

²⁰ *Qui tam* é um termo anglo-saxónico aplicável aos processos em que um indivíduo acusa criminalmente ou processa civilmente, em nome do Estado, beneficiando do produto do litígio ou de acordo bem-sucedido. O termo é a versão abreviada do latim ‘*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*’, ou seja, ‘aquele que acusa por si mesmo e pelo rei’ (Congressional Research Service, 2021, p. 1).

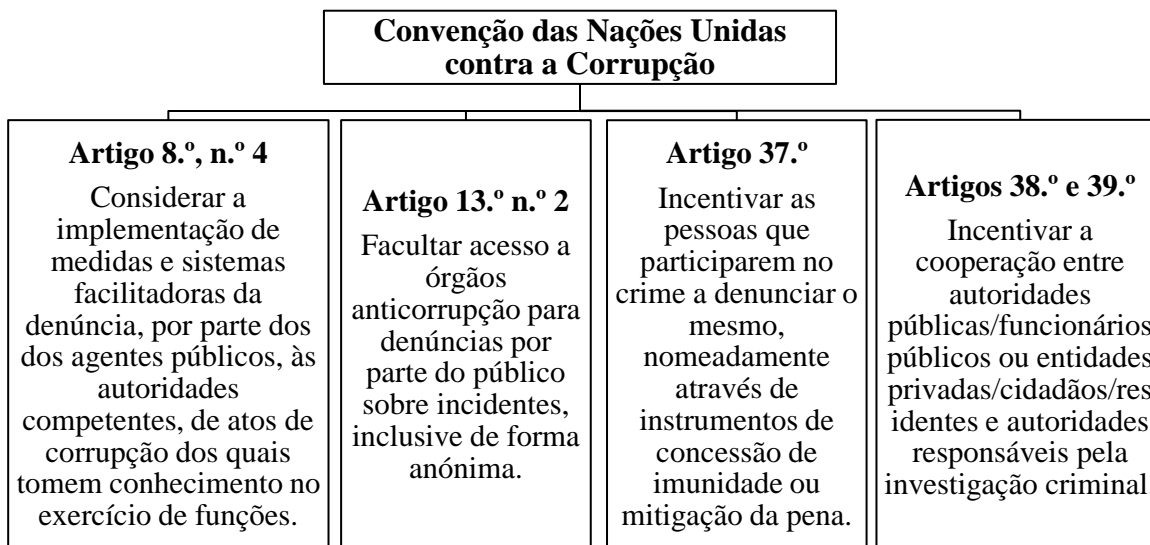
²¹ A designação da lei advém do nome dos seus subscritores, tendo a lei sido assinada em 30 de julho de 2002 pelo senador Paul Sarbanes e pelo deputado Michael Oxley.

A proteção de denunciantes, expressa em um instrumento abrangente a vários países, viria apenas a ocorrer com a Convenção n.º 158 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador, cuja vigência na ordem internacional iniciou em 1985²² (Rodrigues, 2022). O diploma prevê na alínea c) do seu artigo 5.º que a apresentação de uma queixa ou a participação do trabalhador em um processo intentado contra o empregador por violação da lei, ou o recurso às autoridades administrativas, não poderia constituir motivo válido de despedimento.

Igualmente se assinada a celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada por Portugal em 2003²³, e que contém diversas disposições, incitando os Estados a criar medidas e a legislarem internamente, no sentido de facilitar a apresentação de denúncias sobre atos de corrupção e infrações conexas. Na Figura 3 infra, apresentamos, de forma estruturada, os artigos da Convenção que versaram, especificamente sobre a criação de instrumentos destinados a promoção do *whistleblowing* e à proteção dos denunciantes.

Figura 3

A Proteção de Denunciante na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção



Nota. A figura apresenta as principais medidas de proteção de denunciante, a aplicar pelos Estados aderentes, previstas na Convenção. Elaboração própria.

²²A Convenção n.º 185 da Organização Internacional do Trabalho iniciou a vigência em Portugal a 27 de novembro de 1996, tendo sido ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 68/94, de 27 de agosto.

²³ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 19 de julho e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro.

A 26 de novembro de 2009, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) viria igualmente a adotar a Recomendação de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais²⁴ exortando os países a adotarem medidas adequadas, no sentido de:

- a) Proteger de ações discriminatórias e disciplinares os denunciantes que, de boa-fé e com motivos razoáveis, informem as autoridades sobre casos suspeitos de corrupção envolvendo agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais;
- b) Proteger de ações judiciais os auditores que denunciem, de boa-fé e com motivos razoáveis, atos suspeitos de corrupção;
- c) Incentivar as empresas a criarem canais de comunicação e proteção para todos os que queiram denunciar, de boa-fé e com motivos razoáveis, violações das normas legais ou dos padrões éticos ou profissionais e a adotarem as medidas adequadas com base nas denúncias apresentadas.

Finalmente, há ainda a referenciar o Plano de Ação Anticorrupção, aprovado na Cimeira do G20²⁵ de Seul em 2010, que estabeleceu o compromisso de proteção dos denunciantes contra ações discriminatórias e retaliatórias, através da promulgação e implementação de regras específicas até ao fim de 2012 (G20, 2010).

3.3.2. Panorama europeu

A proteção de denunciantes na Europa deu os seus primeiros passos muito depois das iniciativas norte-americanas, sendo criada em 1982, em França, legislação que incitava o reporte de situações desconformes no âmbito da higiene e segurança no trabalho (Viegas, 2022). A disseminação de legislação protetora dos denunciantes revelou-se depois lenta e fraturada pelos países da União Europeia, aferindo-se que, no momento de aprovação da

²⁴ A Recomendação surgiu na sequência de um longo processo de consciencialização sobre o tema, iniciado em 1997, com a Convenção sobre a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, e com a Recomendação Revista do Conselho sobre a Corrupção nas Transações Comerciais Internacionais. Veja-se que, a 25 de maio de 2009, a OCDE havia já emitido a Recomendação do Conselho sobre Medidas Fiscais para o Combate à Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, de 25 de maio de 2009.

²⁵ O G20 é composto por 19 países (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, República da Coreia, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos) e dois organismos regionais: a União Europeia e a União Africana, representando cerca de 85% do PIB global, mais de 75% do comércio global e cerca de dois terços da população mundial (G20, 2023).

Diretiva 2019/1937, sobre a qual infra melhor nos reportaremos, apenas dez países-membros da UE dispunham de proteções plenas para os denunciante, com dezassete países a dispor de legislação setorial²⁶, treze a não dispor de proteção no âmbito do setor privado e dois países a não dispor de qualquer tipo de legislação (Comissão Europeia, 2018a, 2018c; Viegas, 2022).

A nível europeu, a proteção dos denunciante foi, pela primeira vez, prevista na Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção, assinada em 1999 e cuja vigência em Portugal iniciou em 2002 (Ministério Público, s.d.b). Sob a epígrafe “Proteção aos colaboradores da justiça e testemunhas”, o artigo 22.º da Convenção prevê que cada Estado deverá adotar as medidas necessárias à garantia da proteção efetiva e adequada a todos os que prestem informações relativas às infrações penais nos artigos 2.º a 14.º da Convenção, ou que colaborem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal²⁷.

Posteriormente, em 2010, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa viria a aprovar a Resolução 1729 (2010), a qual destacava a importância do denunciante para a responsabilização das organizações, defendendo o seu papel na luta contra a corrupção e gestão dolosa, e instando os Estados-Membros a assumir legislação que lhes atribuisse a devida proteção (Lourenço, 2019).

Seguir-se-iam posteriormente uma série de diplomas que preveriam, de forma expressa, disposições sobre proteção de denunciante. A Diretiva 2013/30/UE do Parlamento e do Conselho, de 12 de junho de 2015²⁸, relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE, previa desde logo no ponto 41 do seu preâmbulo a importância de “estabelecer e incentivar métodos adequados para a comunicação confidencial dessas preocupações e proteger os Denunciante”. Posteriormente, em 2014 o Comité de Ministros do Conselho da Europa viria a adotar a Recomendação CM/Rec(2014)7

²⁶ Dispunham assim de medidas de proteção plena: França, Eslováquia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

²⁷ Os artigos 2.º a 14.º da Convenção preveem que cada Estado deverá adotar medidas legislativas e outras entendidas como necessárias para classificar como infração penal, a prática de atos relativos a corrupção ativa e passiva de agentes públicos nacionais, a corrupção de membros das assembleias públicas nacionais, a corrupção de agentes públicos estrangeiros, a corrupção ativa e passiva no setor privado, a corrupção de funcionários de organizações internacionais, a corrupção de membros de assembleias parlamentares internacionais, a corrupção de juizes e funcionários de tribunais internacionais, a tráfico de influências, a branqueamento dos produtos resultantes de infrações de corrupção e a infrações contabilísticas.

²⁸ Alterada pelo Regulamento (EU) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2018.

sobre a proteção de denunciante, incentivando os Estados-Membros a adotar quadros normativos, institucionais e judiciais que protegessem os mesmos, estabelecendo no seu Anexo uma série de princípios a seguir, de onde se destaca, a título de exemplo, a necessidade de adoção de canais de denúncias (princípio IV) e a proteção contra retaliações (princípio VII) (Conselho da Europa, 2014).

Também o Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado²⁹, bem como o Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento e do Conselho, de 3 de abril de 2014³⁰, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, vieram prever normas específicas sobre a proteção de denunciante. Entre diversas medidas, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 previu no seu artigo 32.º a necessidade de adoção de instrumentos próprios de receção e seguimento da informação, reforçou a importância da proteção dos dados pessoais dos denunciante e conjecturou a possibilidade de os Estados-Membros adotarem legislação própria, no sentido de disponibilizarem incentivos financeiros aos denunciante, desde que estes já não se encontrassem obrigados à denúncia (por aplicação da lei ou obrigações contratuais) e apenas quando a informação fosse nova e resultasse na aplicação de uma sanção ou outra medida administrativa. Por sua vez o Regulamento (UE) n.º 376/2014, previu a especial proteção dos dados pessoais dos denunciante, restringindo o seu acesso ao absolutamente necessário à averiguação das ocorrências.

Ainda, destacam-se no referido âmbito, as Diretivas 2015/849/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, e a Diretiva 2016/943/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais, as quais, entre outros, previram a isenção de responsabilidade dos denunciante, ainda que estes se encontrassem sujeitos a deveres de segredo ou restrição de informação, por via da lei, contrato, regulamento ou outra ordem administrativa (cf. artigos 38.º e 5.º, respetivamente).

²⁹ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/1011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, pelo Regulamento (UE) 2016/1033 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de junho de 2016 e pelo Regulamento (UE) 2019/2155 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019.

³⁰ Alterado pelo Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018.

Ocorre que, em novembro de 2014, com o surgimento do escândalo *LuxLeaks*, iniciou-se uma pressão sobre o poder político europeu que viria a impulsionar uma série de propostas legislativas, as quais culminariam na Diretiva 2019/1937 do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (Rodrigues, 2022; Viegas, 2022). Embora o *LuxLeaks* não se tenha revelado como um caso inédito, o mesmo marcou, de acordo com Mário Viegas (2022), um “ponto de viragem”, pelo impacto direto que teve sobre a Comissão Europeia e o seu então presidente em exercício Jean-Claude Juncker. Juncker, que havia sido membro do governo luxemburguês, primeiro como ministro das finanças e após como primeiro-ministro (1995-2013), viu denunciadas as ações do governo do seu país que, em conluio com empresas multinacionais e a consultora *PricewaterhouseCoopers* (PwC), efetivou um esquema de evasão fiscal que permitiu às empresas aliviar drasticamente a sua carga fiscal. A situação foi denunciada por Antoine Deltour, antigo trabalhador da PwC, o qual acabaria condenado a uma pena de 12 meses de pena suspensa pelo crime de roubo, acesso fraudulento a sistema informático, lavagem de dados adquiridos e violação de sigilo profissional e segredos comerciais, da qual viria a ser ilibado em janeiro de 2018 após, em recurso, ter sido formalmente reconhecido como um denunciante (Bowers, 2016; BBC, 2018).

Neste sentido, já em 2017, viria o Parlamento Europeu a adotar as Resoluções de 14 de fevereiro [2016/2055(INI)] sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da UE, e de 24 de outubro de 2017 [2016/2224(INI)], sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos, tendo, em ambas, determinado a importância do papel dos denunciadores e instado a Comissão Europeia a criar uma proposta legislativa capaz de garantir a sua efetiva proteção nos sectores público e privado. Para Paolo Pizzuti (2019, citado por Gomes, 2021) esta viria a ser a primeira vez que o Parlamento Europeu promoveria uma disciplina europeia em determinado setor, fornecendo na sua Resolução de 24 de outubro de 2017 indicações precisas sobre a proteção de denunciadores e convidando a Comissão a criar uma diretiva quadro. A referida recomendação havia já sido emitida pelo Conselho Europeu, nas suas Conclusões sobre a transparência fiscal (Conselho Europeu, 2016), em que reconheceu a importância da proteção dos informadores e exortou a Comissão a estudar futuras ações nesse âmbito.

Todo o esforço culminou assim na aprovação 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, também denominada pela doutrina, Diretiva *Whistleblowing*.

A Diretiva (UE) 2019/1937 tem assim por objetivo reforçar a aplicação do direito e das políticas da UE em domínios específicos prevendo normas comuns que permitam proteger os denunciadores de violações do direito europeu (cf. artigo 1.º). O seu âmbito de aplicação não é geral e circunscreve-se a determinadas áreas específicas: contratação pública, serviços, produtos e mercados financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, segurança e conformidade dos produtos, segurança dos transportes, proteção do ambiente, proteção contra radiações e segurança nuclear, segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde 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 (cf. n.º 1 do artigo 2.º). Adicionalmente, a proteção dos denunciadores abrange ainda as violações lesivas dos interesses financeiros da UE, a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e especificadas nas medidas da União, bem como violações relacionadas com o mercado interno, a que se refere o artigo 26.º, n.º 2 do TFUE³¹.

A nível subjetivo a Diretiva (UE) 2019/1937 é aplicada a denunciadores, do setor público ou privado que tenham obtido as informações em contexto profissional (quer esta relação esteja a decorrer, tenha já cessado ou não tenha ainda iniciado), nomeadamente trabalhadores, não assalariados, titulares de participações sociais e pessoas pertencentes a órgãos de administração, de gestão ou de supervisão, voluntários e estagiários e todos os trabalhem sob supervisão e direção de contratantes, subcontratantes e/ou fornecedores (cf. artigo 4.º). O seu âmbito é também extensível, a nível de sistema de proteção, a outras pessoas, nomeadamente a facilitadores, terceiros ligados aos denunciadores passíveis de retaliação num contexto profissional (colegas ou familiares) e entidades jurídicas a que o denunciante se encontre profissionalmente ligado (cf. artigo 4.º).

Para beneficiarem de proteção ao abrigo da referida Diretiva, os denunciadores devem, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, apresentar motivos razoáveis para crer que as informações eram verdadeiras no momento da denúncia, garantir que o objeto da denúncia está abrangido pelo

³¹ Inclusive violações das regras europeias de concorrência e de auxílios estatais, bem como as relacionadas com o mercado interno que violem normas de fiscalidade societária ou a práticas cujo objetivo seja a obtenção de vantagens fiscais que contrariem o objetivo ou a finalidade do direito fiscal societário [cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva (UE) 2019/1937].

âmbito de aplicação da Diretiva e cumprir a ordem de preferência de denúncia estabelecida (interna, externa ou divulgação pública).

A Diretiva prevê assim a necessidade de criação dos seguintes meios específicos de denúncia, para os quais determina desde logo a necessidade de criação de procedimentos e prazos específicos:

- Canais internos, como meios prioritários de denúncia, criados no seio de todas as organizações privadas com 50 ou mais trabalhadores e de todas as organizações públicas no geral, podendo ser excecionados municípios com menos de 50 trabalhadores ou 10 000 habitantes (cf. artigos 7.º a 9.º da Diretiva);
- Canais externos, aos quais só se deverá recorrer se não existir canal de denúncia interna, se subsistirem motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser resolvida internamente, se existir risco de retaliação ou sempre que, tendo sido inicialmente apresentada uma denúncia interna não tiverem sido comunicadas ao denunciante, nos prazos estipulados, as medidas previstas ou adotadas (cf. artigos 10.º a 14.º da Diretiva);
- Divulgação pública, exceionalmente, quando existam motivos razoáveis para crer que a violação pode constituir um perigo iminente para o interesse público; quando, após apresentação de uma denúncia externa, não tenham sido comunicadas ao denunciante, em prazo, as medidas adequadas, ou quando a apresentação de denúncia externa constituir um risco de retaliação ou perspectiva diminuta de resolução eficaz da violação (cf. artigo 15.º da Diretiva).

Veja-se que, a obrigatoriedade de existência de canais próprios de denúncia, embora restritiva do âmbito de aplicação da Diretiva, e consequentemente do campo de proteção dos denunciantes, é essencial para a prevenção de abusos de direito, mas consequentemente permite aos possíveis denunciantes o acesso à informação³² e a métodos seguros de denúncia, que os protege de eventuais retaliações.

Enquanto medidas específicas de proteção verifica-se que a Diretiva dispõe as seguintes:

³² De acordo com dados do Eurobarómetro 534 de 2023 da Comissão Europeia sobre as atitudes dos cidadãos em face da corrupção apenas 45% dos cidadãos sabem onde podem denunciar um caso de corrupção (Comissão Europeia, 2023).

- Garantias de confidencialidade do denunciante, devendo ser assegurada a proteção dos dados durante todo o processo de recebimento e tratamento da denúncia e a restrição da partilha da identidade do denunciante, a qual só poderá ser revelada em decorrência de obrigação legal ou decisão judicial (cf. artigos 16.º e 17.º);
- Proibição da retaliação, inclusive ameaças ou tentativas, através da disponibilização de meios, tais como a inversão do ónus da prova (compete ao presumível retaliador comprovar que os atos ocorridos não constituem uma consequência da denúncia) e a inimputabilidade de responsabilidade aos denunciante acusados judicialmente, nomeadamente por difamação, violação de direitos de autor, violação do sigilo, violação das regras de proteção de dados, divulgação de segredos comerciais, entre outros (cf. artigo 19.º e 21.º);
- Previsão de medidas de apoio, como informação e aconselhamento, auxílio das entidades competentes e apoio judiciário (cf. n.º 1 do artigo 20.º);
- Possibilidade de os Estados-Membros disponibilizarem assistência financeira e apoio psicológico aos denunciante (cf. n.º 2 e 3 do artigo 20.º);
- Garantia de acesso dos denunciante a um recurso efetivo e a um processo justo, assim como da presunção de inocência e de direitos de defesa (cf. artigo 22.º);
- Garantia de proteção da identidade das pessoas visadas durante o curso da investigação (cf. artigo 22.º);
- Aplicação de sanções, proporcionadas e dissuasivas, aplicáveis a pessoas ou entidades que impeçam ou tentem impedir a denúncia, pratiquem atos de retaliação, instaurem processos vexatórios contra as pessoas protegidas pelo âmbito da Diretiva ou violem o dever de confidencialidade da identidade dos denunciante (cf. artigo 23.º).

Sem prejuízo de a Diretiva apontar o dia 17 de dezembro de 2021 como data-limite para os Estados-Membros colocarem em vigor as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva, a Comissão Europeia instaurou, a 15 de fevereiro de 2023, uma ação contra a República Checa, a Alemanha, a Estónia, a Espanha, a Itália, o Luxemburgo, a Hungria e a Polónia no Tribunal de Justiça por não transposição e notificação das medidas nacionais implementadas (Comissão Europeia, 2023b). Em dezembro de 2023, apenas a Estónia e a Letónia permaneciam sem uma lei de transposição em vigor (Whistleblowing International Network, 2023).

4. A proteção dos denunciantes em Portugal

Procurando finalmente afunilar o objeto do nosso estudo, centrando o mesmo no contexto nacional, procederemos no presente capítulo à análise dos instrumentos jurídicos existentes em Portugal e que visam, direta ou indiretamente, proteger os denunciantes de infrações.

Iniciaremos assim a nossa análise pela lei fundamental - a Constituição da República Portuguesa - revendo posteriormente o contexto penal e jurisprudencial prévio à aprovação da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, sobre o qual nos debruçaremos a final quanto às suas especificidades e críticas doutrinárias.

4.1. Previsão constitucional

A Constituição da República Portuguesa, doravante CRP, aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, na sua redação atual, não prevê expressamente normas relativas ao *whistleblowing*; no entanto é possível extrair do seu texto a previsão de princípios fundamentais aplicáveis à admissibilidade da denúncia e à proteção dos denunciantes (Rodrigues, 2022).

Primeiramente é logo de referir que o artigo 20.º da CRP consagra aos cidadãos o acesso ao Direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, sejam estes individuais, coletivos, públicos ou privados, individualizados ou difusos. Neste sentido, e porquanto o Direito extravasa largamente o recurso aos tribunais, assumindo dimensões igualmente distintas e reconhecíveis, e sem prejuízo de aos mesmos caber a administração da justiça nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 202.º da CRP, o artigo 20.º da lei fundamental consagra um verdadeiro acesso amplo ao direito, reconhecendo aos cidadãos a possibilidade de participarem ativamente na realização da justiça, nomeadamente colaborando com as autoridades judiciárias e os órgãos de polícia criminal (Canotilho & Moreira, 2007).

Não obstante o exposto, os denunciantes encontram especial proteção constitucional com a aplicação do artigo 37.º da CRP, que consagra a liberdade de expressão e de informação. A norma constitucional em muito se assemelha ao artigo 10.º da Convenção Europeia dos

Direitos Humanos³³ (CEDH), o qual tem sido sistematicamente aludido na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para garantir a proteção dos denunciantes. Neste sentido veja-se por exemplo o paradigmático caso *Guja c. Moldávia*, de 2008, que versou sobre o despedimento do antigo Chefe de Departamento de Imprensa da Procuradoria-Geral da República da Moldávia que, na sequência da campanha anticorrupção promovida pelo Presidente do país, remeteu a um jornal duas cartas, recebidas na Procuradoria-Geral, que comprovavam a existência de pressões externas sob os meios judiciais. Analisados os factos e o direito, concluiu o TEDH que:

Tendo em conta a importância do direito à liberdade de expressão em assuntos de interesse geral, o direito dos funcionários públicos e outros trabalhadores de reportar conduta ilegal e irregularidades no local de trabalho, os deveres e responsabilidades dos trabalhadores para com os seus empregadores, e o direito dos empregadores de gerir os seus funcionários - e tendo ponderado os diferentes interesses envolvidos no presente caso - o Tribunal conclui que a interferência com o direito à liberdade de expressão do requerente, em particular o seu direito de transmitir informações, não foi ‘necessária numa sociedade democrática’. Consequentemente, houve uma violação do Artigo 10 da Convenção.

Em sentido similar a esta decisão, discorreu novamente o TEDH nos casos *Heinisch c. Alemanha*, de 2011, *Bucur e Toma c. Roménia*, de 2013 e *Halet c. Luxemburgo*, de 2023.

Ainda no texto constitucional, não poderá deixar de se mencionar a importância do artigo 48.º, o qual consagra o direito de os cidadãos intervirem na vida política e na direção dos assuntos políticos do país. O direito de participação na vida pública, à semelhança do direito de petição previsto no artigo 52.º da CRP, embora não se destinem de forma particular aos denunciantes³⁴, são corolários de um verdadeiro reconhecimento constitucional aos cidadãos

³³ A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de nome oficial “Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais” assinada em Roma a 4 de novembro de 1950, visou concretizar e dar efeito vinculativo aos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, permitindo um controle judiciário do respeito desses direitos individuais.

³⁴ O direito de petição encontra-se regulado, salvo casos excecionais e expressamente previstos, pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto.

do seu direito de ação perante o cometimento de irregularidades ou ilegalidades pela Administração Pública.

Mais se poderá defender que o reconhecimento da República Portuguesa enquanto Estado de direito democrático, fundado na soberania popular, conforme previsto no artigo 2.º do texto constitucional, impende sobre os cidadãos, mais do que um direito, um autêntico dever de ‘fiscalização’ da atuação do Estado e do cumprimento, por este, dos princípios administrativos, nomeadamente do princípio da legalidade, previsto no artigo 266.º da CRP e no artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, doravante CPA, e do princípio da boa administração, expresso no artigo 5.º do mesmo normativo.

4.2.A situação em Portugal prévia à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

Aquando da aprovação da diretiva europeia de proteção de denunciante [Diretiva (UE) 2019/1937], Portugal destacava-se como um dos países europeus com maiores deficiências na aprovação de legislação sobre a matéria. Na Nota Técnica anexa ao Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a (GOV) referia esta que não existia no país, à data, “nenhum regime legal específico que reconheça e regule a proteção dos denunciante de infrações, existindo apenas referências pontuais em alguns diplomas dispersos” (CACDLG, 2021).

Ora, o ordenamento jurídico português concede efetivamente aos cidadãos um direito à denúncia suportada nos preceitos constitucionais supra mencionados; esta denúncia é, no entanto, sempre aferida do ponto de vista criminal³⁵. Neste sentido Germano Marques da Silva (2009, p.59) definia denúncia enquanto a “transmissão do Ministério Público³⁶ do conhecimento de factos com eventual relevância criminal, na forma estabelecida por lei, para efeitos de procedimento criminal”.

Ocorre que, nos termos do artigo 244.º do Código de Processo Penal, doravante CPP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, a denúncia apresenta geralmente um carácter facultativo, determinando que qualquer pessoa que tenha conhecimento de um

³⁵ Como infra se verá, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro não prevê apenas ilícitos criminais.

³⁶ Por aplicação do princípio da oficialidade, previsto no n.º 1 do artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 241.º do Código de Processo Penal, a aquisição da notícia do crime compete ao Ministério Público, por conhecimento próprio, por intermédio dos órgãos de polícia criminal ou mediante denúncia.

crime pode denunciá-lo ao Ministério Público, a outra autoridade judiciária ou aos órgãos de polícia criminal. De acordo com Nuno Brandão (2020), a denúncia facultativa abrangida pelo artigo 244.º do CPP, sempre incluirá as denúncias externas efetuadas pelos trabalhadores sobre práticas criminais que decorram nas empresas onde laboram. Excecionalmente, a lei portuguesa prevê no artigo 242.º do CPP a obrigatoriedade de denúncia para as entidades policiais quanto a todos os crimes que tiverem conhecimento e para os funcionários³⁷, quanto a crimes que tenham notícia no exercício das suas funções.

O sistema jurídico tem apresentado mais cautelas quanto à possibilidade de apresentação de denúncia anónima, a qual passou a ser permitida com a 15.ª alteração ao Código de Processo Penal, aprovada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto. Neste sentido, e nos termos do artigo 246.º do Código de Processo Penal, a denúncia encontra-se sujeita a um juízo prévio à abertura de inquérito, só podendo determinar o mesmo se dela se retirarem indícios da prática de crime ou se constituir crime. Nessa senda, é de referir que a Procuradoria-Geral da República dispõe de um canal de denúncias de crimes de fraude e corrupção, sendo inclusive admissível a denúncia anónima (Procuradoria-Geral da República, s.d.)³⁸.

O artigo 520.º do Código de Processo Penal atribui ainda ao denunciante a responsabilidade sempre que este denuncie de má-fé ou com negligência grave, incumbindo-lhe o pagamento de custas³⁹, a qual pode ser cumulada com a condenação ao pagamento da soma por utilização abusiva do processo sempre que verificar que o arquivamento do inquérito se deveu a uma utilização abusiva do processo por parte do denunciante ou queixoso, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 277.º do CPP. A jurisprudência⁴⁰ tem, neste sentido, vindo a determinar a condenação dos denunciante às supra referidas responsabilidades sempre que se afira que a denúncia não apresenta fundamentação credível.

A parte final do n.º 5 do artigo 277.º (“sem prejuízo do apuramento de responsabilidade penal”) prenuncia ainda a existência de consequências criminais para os denunciante,

³⁷ Na aceção do previsto no artigo 386.º do Código Penal.

³⁸ A existência de linhas nacionais para denúncia de casos de corrupção foi igualmente adotada em países como a África do Sul (South African Government, s.d.) e o Reino Unido (Serious Fraud Office, s.d.).

³⁹ O Decreto-Lei n.º 35:007, de 13 de outubro, que veio remodelar alguns princípios básicos do Processo Penal, continha igualmente, no seu artigo 30.º um normativo similar prevendo a obrigatoriedade de o denunciante pagar uma indemnização ao Cofre Geral dos Tribunais sempre que realizasse denúncia particular em má-fé ou com negligência grave.

⁴⁰ Veja-se neste sentido os Acórdãos do Tribunal da Relação de Coimbra de 3 de julho de 2012 (Processo n.º 1130/09.9JACBR.C1), de 12 de setembro de 2012 (Processo n.º 221/11.0GBOBR-A.C1 e de 15 de janeiro de 2014 (Processo n.º 8776/11.3TDLAB.C1 (Processo n.º 8776/11.3TDLSB.C1) e do Tribunal da Relação do Porto de 27 de novembro de 2013 (Processo n.º 512/11.0GBPRG.P1).

prevendo o Código Penal nos seus artigos 180.º, 181.º e 365.º os crimes de difamação, injúria e denúncia caluniosa, respetivamente.

O crime de denúncia caluniosa reveste natureza pública, nos termos conjugados dos artigos 48.º e seguintes, 241.º, 244.º e 245.º, todos do CPP e será cometido por aquele que, nos termos do artigo 365.º do Código Penal, por qualquer meio, perante autoridade⁴¹ ou de forma pública, consciente da falsidade da imputação, denunciar pessoa por prática de crime, com intenção de, contra ela, ser instaurado o devido procedimento. Neste sentido veja-se que, não basta aqui ocorrer a falsidade dos factos imputados, importando a existência de uma natureza dolosa, no sentido de o denunciante estar, por um lado, consciente dessa falsidade e, por outro, munido da intenção de causar a instauração de um procedimento contra o denunciado. Veja-se, por outro lado, que a alínea b) do n.º 2 do artigo 31.º do Código Penal apresenta uma verdadeira causa de exclusão da ilicitude do crime, ao prever que o facto não será punível sempre que a sua ilicitude for excluída pela ordem jurídica na sua totalidade, designadamente, quando for cometido no exercício razoável de um direito, como o é o direito à denúncia dos cidadãos. No mesmo sentido, veja-se que o Código Penal define ainda, quanto aos crimes de difamação e injúria, previstos nos artigos 180.º e 181.º, que não serão puníveis as condutas que, tipificando tais crimes, sejam cometidos para realizar interesses legítimos, sempre que o autor prove a verdade da mesma imputação e tenha fundamento sério para, em boa-fé, a reputar verdadeira.

A primeira lei portuguesa a abordar, de forma específica, a proteção dos denunciante foi a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, posteriormente alterada pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, a qual prevê medidas de combate à corrupção e que estipula no seu artigo 4.º garantias para os trabalhadores⁴² que denunciem o cometimento de infrações de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas, protegendo-os de eventuais prejuízos, e reconhecendo-lhes:

- a) O direito à não transferência involuntária;

⁴¹ A jurisprudência tem vindo a entender que o conceito de autoridade previsto no artigo 365.º do Código de Processo Penal se reporta não só aos Tribunais, ao Ministério Público e aos órgãos de polícia criminal, mas abrange igualmente todos os agentes da administração pública a quem compete investigar e sancionar contraordenações ou aplicar sanções disciplinares. Neste sentido veja-se o Acórdão da Relação de Évora de 14 de julho de 2015 (Processo n.º 1166/11.OPBEVR.E1) e o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 17 de dezembro de 2018 (Processo n.º 1330/15.2T9VNF.G1).

⁴² Embora, aquando da sua aprovação, fossem apenas previstos como denunciante os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado, com a alteração da Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, foram igualmente incluídos os trabalhadores do setor privado.

- b) A presunção de aplicação de sanção disciplinar abusiva, sempre que tenha lugar até um ano após a denúncia;
- c) O direito ao anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação;
- d) O direito à serem transferidos, por seu pedido, sem possibilidade de recusa, após dedução de acusação;
- e) O direito a beneficiar, com as devidas adaptações, das medidas previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para a proteção de testemunhas em processo penal (adicionada com a alteração da Lei n.º 30/2015, de 22 de abril).

As garantias de proteção de denunciante previstas na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril apresentam, no entanto, limitações. Primeiramente, a delimitação do seu âmbito subjetivo aos “trabalhadores”⁴³ exclui uma série de outros sujeitos relevantes, com suficiente conhecimento sobre matérias passíveis de denúncia, tais como, por exemplo, os órgãos de direção e/ou administração, os antigos trabalhadores, os estagiários, voluntários e fornecedores de serviços. Adicionalmente, a opção do legislador pela expressão “trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado, assim como os trabalhadores do setor privado” acaba por excluir um conjunto de potenciais denunciante, com funções iminentemente públicas, como os magistrados, os que desempenhem funções em órgãos de fiscalização e os gestores ou titulares de órgãos sociais de empresas públicas ou de concessionárias de serviços (Ramos, 2018), bem como parece excluir na sua totalidade, os trabalhadores do setor social (Pitta Simões, 2013). Verifica-se ainda que não é especificado quais os tipos de infrações abrangidas (ilícitas, ilegais, internas, externas) ou a sua natureza (disciplinar, contraordenacional ou criminal), não sendo igualmente clara qual a extensão da proteção garantida, nomeadamente quais as sanções para quem prejudicar um denunciante (Ramos, 2018; Pitta Simões, 2023). Ainda, e porque o normativo não refere, de forma explícita, se estas garantias se aplicam independentemente da forma de comunicação, é apenas garantida a sua abrangência às denúncias efetuadas a autoridades judiciais e órgãos de polícia criminal, na aceção de denúncia prevista no Código de Processo Penal (Ramos, 2018).

⁴³ Na sua primeira versão, a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril previa apenas como denunciante, no seu artigo 4.º, os trabalhadores da Administração Pública e das empresas do setor empresarial do Estado, tendo, com a alteração da Lei n.º 30/2015, de 22/04 alargado o seu âmbito de aplicação aos trabalhadores do setor privado.

Veja-se que, na opinião de Patrick Pitta Simões (2023), sem prejuízo da posterioridade do RGPD face à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, e porquanto aquele não a revoga expressamente, deverá considerar-se que todas as situações prévias à aprovação do RGPD deverão ser regidas por aquela lei.

Em 2009, fruto do advento de um maior número de canais de denúncia interna nas organizações e da aprovação do Código de Governo das Sociedades da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários⁴⁴, o qual previa regras sobre a adoção de uma política de comunicação de irregularidades, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) emitiu a Deliberação n.º 765/2009, aprovada a 21 de setembro, visando os princípios aplicáveis aos tratamentos de dados com a finalidade de comunicação interna de atos de gestão financeira irregular (Linhas de Ética). A referida Deliberação, em adição a reconhecer direitos próprios na proteção de dados do denunciante e do denunciado, veio aplicar os seguintes limites:

- a) No âmbito objetivo, os sistemas de denúncia deveriam restringir-se aos domínios da contabilidade, dos controlos contabilísticos internos, da auditoria, da luta contra a corrupção e do crime bancário e financeiro;
- b) No âmbito subjetivo, apenas aqueles que praticassem atos de gestão relacionados com os domínios supra identificados poderiam ser alvo de denúncia;
- c) No âmbito procedimental, as linhas de ética deveriam funcionar como mecanismos complementares à atividade da sociedade, devendo apenas ser utilizadas quando não se justificasse o uso dos restantes meios de comunicação interna ou decorrentes da ordem jurídica nacional;
- d) No âmbito da autonomia da vontade, a denúncia deveria ter um carácter voluntário, sem prejuízo da obrigatoriedade estabelecida na lei penal e processual;
- e) No âmbito do tratamento da denúncia, e porquanto não deveria esta ser gerida pelos denunciados, aquele deveria ser adstrito a entidades de auditoria independentes.

Posteriormente, a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, a qual estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, veio também prever determinados procedimentos de proteção dos denunciantes nos seus artigos 20.º e 108.º. Assim, passou a ser obrigatória a criação de canais de comunicação de irregularidades, capazes de garantir a confidencialidade e a proteção dos dados pessoais do denunciante, bem

⁴⁴ O Código de Governo das Sociedades da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários⁴⁴ pretendeu dar resposta à Recomendação 2005/162/CE, da Comissão Europeia, de 15 de fevereiro de 2005.

como se proibiu as ameaças ou atos hostis e, em particular, quaisquer práticas laborais desfavoráveis ou discriminatórias contra quem efetue comunicações ao abrigo da referida lei, não podendo estas, por si só, fundamentar à instauração de procedimento disciplinar, civil ou criminal ao seu autor, exceto se deliberada e manifestamente infundadas.

4.3.A figura especial da colaboração premiada

Uma figura que importará brevemente referir no âmbito do presente estudo é a da colaboração premiada, que Nuno Brandão (2019) define como um “contributo processual de natureza probatória”⁴⁵ prestado por um arguido, o qual recebe, em contrapartida, determinados benefícios processuais. Em Portugal, considerando que a colaboração dos arguidos não se repercute num prémio monetário, envolvendo antes a atenuação ou dispensa de pena, serão mais genericamente empregados termos como ‘colaboração protegida’ ou ‘Direito Premial’ (Lourenço, 2023).

A Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional⁴⁶, também denominada Convenção de Palermo, instrui os Estados Parte a adotarem medidas adequadas a encorajar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados a fornecerem informações úteis às autoridades competentes para efeitos de investigação e produção de provas, nomeadamente através do mecanismo de redução de pena ou concessão de imunidade.

Embora Portugal não preveja autonomamente a colaboração premiada⁴⁷, pode, no entanto, aferir-se a existência de um mecanismo similar na alínea e) do n.º 1 do artigo 71.º do Código Penal, que dispõe que a determinação concreta da medida da pena deverá ter em conta a conduta posterior ao facto, especialmente quanto destinada a reparar as consequências do crime. Adicionalmente, os artigos 72.º a 74.º do Código Penal preveem a possibilidade de atenuação ou dispensa da pena sempre que por circunstâncias anteriores ou posteriores ao crime se verificar a diminuição acentuada da ilicitude do facto, da culpa do agente ou da

⁴⁵ O contributo processual em causa pode consistir na apresentação de factos relevantes à determinação da responsabilidade penal do arguido ou de terceiros, no fornecimento de provas (ou de informações que permitam a sua obtenção) suscetíveis de levar à identificação de terceiros, dos termos e grau de participação do colaborador e dos denunciados em tais factos, à descoberta de outros crimes ou à apreensão de vantagens (Brandão, 2019).

⁴⁶ A referida Convenção foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, de 02 de abril e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2004, de 02 de abril.

⁴⁷ Países como a Itália, o Brasil e os Estados- Unidos dispõem há largos anos de legislação que prevê expressamente a figura do delator, regularizando as condições e os tipos de benefício a conceder (Rodrigues, 2022).

necessidade da pena. Reitera-se que, as referidas fórmulas encontram-se aliás expressamente previstas quanto à colaboração dos arguidos em determinados crimes, designadamente:

- a) A atenuação especial da pena é obrigatória em crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem, corrupção (passiva ou ativa), peculato e participação económica, por aplicação do artigo 374.º-B do Código Penal, do artigo 19.º-A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho e do artigo 8.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro;
- b) A atenuação especial ou a dispensa de pena é obrigatória no crime de financiamento de terrorismo, por aplicação do artigo 5.º-A da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo) e nos crimes previstos na Lei n.º 14/2024, de 19 de janeiro, que estipula o regime jurídico da integridade do desporto e do combate aos comportamentos antidesportivos, por aplicação do artigo 23.º do mesmo diploma;
- c) A atenuação especial da pena é obrigatória, sendo a dispensa de pena facultativa, nos crimes constantes do Regime Penal de Corrupção no Comércio Internacional e no Sector Privado, por aplicação do artigo 5.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril;
- d) A atenuação especial da pena é facultativa no crime de branqueamento, por aplicação do n.º 11 do artigo 368.º-A do Código Penal.

Um outro exemplo constitui o previsto no artigo 9.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, o qual prevê a possibilidade de, quanto a crimes de corrupção ativa ou de oferta indevida de vantagem, o Ministério Público, com a concordância do juiz de instrução, suspender provisoriamente o processo, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta, se se verificarem cumulativamente determinados requisitos, onde se inclui o facto de o arguido ter previamente denunciado o crime ou contribuído decisivamente para a descoberta da verdade. Importa, no entanto, reiterar que, em caso algum, permite a legislação portuguesa a possibilidade de abstenção de procedimento criminal, o que sempre constituiria uma violação dos princípios da igualdade na administração da justiça penal e da legalidade da promoção processual, respetivamente previstos nos artigos 13.º e 219.º da CRP (Brandão, 2019).

É ainda de mencionar o apelidado Programa de Clemência no âmbito do direito da concorrência, segundo o qual um infrator (pessoa coletiva ou individual) pode solicitar à Autoridade da Concorrência, ser abrangido pelo programa de dispensa ou redução de coima em processos conduzidos no âmbito do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da

Concorrência) e do artigo 101.º do TFUE, tendo em consideração a sua colaboração no processo, definida nos artigos 77.º e 78.º da Lei da Concorrência.

Importará, no entanto, referir que o Direito Premial em Portugal é um mecanismo incerto: ainda que se verifique um acordo com o Ministério Público quanto à redução ou dispensa de pena, esse sempre poderá vir a ser invalidado por um juiz. Será sempre a este que competirá determinar a medida concreta da pena em respeito pelo artigo 71.º do Código Penal, ou seja, em função da culpa e das exigências de prevenção. Como defende Figueiredo Dias (2011, como citado em Lourenço, 2023):

um acordo sobre a medida concreta da pena não pode ser considerado admissível, pois que tal significaria uma violação do princípio da culpa e aproximaria de novo o acordo da troca, negócio ou barganha. Ao tribunal, e só a ele, pertence ponderar todas as circunstâncias que relevam para a culpa e a prevenção e, em função delas, encontrar o exacto *quantum* de pena (p. 228).

Sem prejuízo do exposto, veja-se que as figuras de delator e de denunciante são manifestamente distintas; o denunciante não é um arguido em processo criminal, assumindo a postura de ‘informador’ que, de boa-fé, presta informações sobre a existência de irregularidades que lhe são conhecidas. Não obstante, é de reconhecido debate doutrinal a existência, ou não, de benefícios na adoção de medidas de compensação financeira para os denunciantes, como forma de incentivo e recompensa pelas informações prestadas, à semelhança do que ocorre já nos EUA (Rodrigues, 2022).

4.4. Perspetiva jurisprudencial sob o *whistleblowing*

Os tribunais nacionais têm-se debruçado, ainda que não diretamente, sobre a proteção dos denunciantes. A frequência de queixas por crime de difamação, especialmente previsto no artigo 180.º do Código Penal, em resposta à abertura de inquéritos na sequência de denúncias, dirige para os tribunais uma antiga colisão entre direitos constitucionalmente previstos: o direito à honra (em particular, ao bom nome), expresso no artigo 26.º da CRP, e o direito à liberdade de expressão e de informação (ou de imprensa), previsto nos artigos 37.º ou 38.º do texto constitucional. Não nos esqueçamos, no entanto, que, como já supra mencionado, o n.º 2 do artigo 180.º do Código Penal prevê expressamente a impunibilidade

do crime de difamação sempre que a imputação do facto ocorra para realização de interesses legítimos e se, cumulativamente, se demonstrar provada a veracidade da imputação ou que o agente tinha razões fundadas para acreditar na mesma. Adicionalmente, o Código Civil prevê no seu artigo 484.º, a obrigatoriedade de reparação dos danos sofridos, para quem afirmar ou difundir um facto capaz de prejudicar o crédito ou o bom nome de qualquer pessoa, singular ou coletiva.

Analisando a diversa jurisprudência nacional sobre o tema em causa é possível desde logo aferir que os tribunais têm procurado encontrar um equilíbrio entre o direito à informação e o direito à honra, aplicando critérios de superação, com vista à atribuição da maior eficácia possível a cada um, com base no princípio jurídico-constitucional da proporcionalidade. Embora nos últimos anos se afira uma tentativa de aproximação da jurisprudência portuguesa à corrente do TEDH, a qual atribui uma especial proteção à liberdade de expressão, face ao direito à honra e à intimidade da vida privada, conclui-se que, durante muitos anos, a doutrina maioritária em Portugal defendia a preponderância destes últimos direitos (Neves, 2016; Mota, 2017). Como defende Moreira das Neves (2016) o contexto cultural e moral português expressava-se na emissão de decisões judiciais defensoras de um direito à honra isento de limites constitucionalmente impostos, em clara contradição ao disposto quanto à liberdade da expressão.

Algumas das referidas decisões culminaram aliás na condenação do Estado Português pelo TEDH, como se verificou, a título de exemplo no Acórdão do TEDH de 7 de dezembro de 2010, no caso Público – Comunicação Social, S.A. e outros c. Portugal. Neste sentido veja-se o defendido pelo douto Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 8 de março de 2007, referente ao Processo n.º 07B566:

No caso vertente ocorre um conflito concreto entre o direito de personalidade na vertente de crédito e bom nome de uma pessoa colectiva de utilidade pública e o de liberdade de informação através dos meios de comunicação social de massas, que não pode deixar de ser resolvido em termos de prevalência do primeiro em relação ao último. A violação do disposto no artigo 484º do código Civil não depende da veracidade ou não do facto divulgado, pelo que a ilicitude do facto não é afastada pelo cumprimento ou não das exigências da verdade.

Na sequência da decisão do Supremo Tribunal de Justiça português, o qual condenou o meio de comunicação social ao pagamento de uma indemnização a um clube de futebol, por divulgação de alegados fatos relativos à existência de uma dívida deste à Fazenda Pública, suportados em documentos comprovativos, considerou o TEDH que o Estado Português havia recaído numa violação do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Em acórdão de 15 de novembro de 2012, o TEDH viria a condenar novamente o Estado Português pela violação do artigo 10.º da Convenção (Bargão e Domingos Correia c. Portugal), na sequência de duas queixas apresentadas em virtude do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 1 de abril de 2009. Efetivamente, o douto Acórdão confirmava a decisão em primeira instância de condenação por crime de difamação agravada de dois arguidos que enviaram ao Ministério da Saúde uma missiva, posteriormente publicada em jornal local, onde expunham irregularidades cometidas por um funcionário público de um centro de saúde, no exercício das suas funções. Na sua decisão o Tribunal da Relação expôs que, sem prejuízo de se encontrarem anexos ao processo atas dos processos de inspeção interna e do processo disciplinar desencadeados na sequência da denúncia, e embora se verificasse, por parte dos acusados, um interesse legítimo de defender os interesses da população, estes não conseguiram provar a veracidade das suas afirmações ou o facto, de em boa-fé, acreditarem na sua veracidade.

Sem prejuízo de, durante muitos anos, se ter verificado uma corrente jurisprudencial maioritária no sentido da prevalência do direito à honra sob o direito à informação e à liberdade de expressão, determinadas decisões judiciais vieram a destacar-se em contrário. Veja-se, a título de exemplo, o douto Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 30 de junho de 2011, referente ao Processo n.º 1272/04.7TBBCL.G1.S1⁴⁸, o qual destacava a inexistência de qualquer hierarquia constitucionalmente definida entre ambos os direitos, defendendo aliás que, nos termos do artigo 8.º e 16.º da Constituição da República Portuguesa “a Convenção Europeia dos Direitos do Homem situa-se em plano superior ao das leis ordinárias internas”. Nessa sequência dita a referida decisão que, considerando que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem não tutela, no plano geral, o direito à honra, reportando-se apenas a este enquanto possível integrante das restrições à liberdade de

⁴⁸ Em sentido similar vejam-se os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de janeiro de 2005 (Processo n.º 04B3924), de 17 de setembro de 2009 (Processo n.º 832/06.6TVLSB.S1) e de 27 de janeiro de 2010 (Processo n.º 48/04.6TBVNG.S1).

expressão, não deve o intérprete partir da sua tutela e considerar os casos de eventuais ressalvas, mas partir do direito à livre expressão e averiguar se têm lugar algumas das exceções deste.

Embora não estritamente relacionado com uma denúncia, mas sim com uma crítica ao empregador em face de terceiros, é ainda de mencionar o aresto do Tribunal da Relação do Porto, de 15 de fevereiro de 2016, referente ao Processo n.º 276/13.3TTSTS.P1, o qual procurou dirimir o conflito entre liberdade de expressão e o direito à honra e à imagem do empregador e os deveres laborais através da adoção de um conjunto de critérios:

Os casos de colisão entre aqueles direitos fundamentais devem resolver-se nos termos gerais enunciados no art. 335º do CC, (...) devendo levar-se em consideração nessa operação de confronto, entre outros, os seguintes elementos de facto: o contexto das declarações, a motivação ou finalidade das mesmas, o interesse geral dessas declarações, a sua publicação ou não nos meios de comunicação social, ser o autor das mesmas um trabalhador na base da hierarquia ou um trabalhador que desempenha um cargo de direcção, a relevância jurídica dos interesses que se visam proteger, o tipo de instrumentos utilizados e a sua proporcionalidade com a necessidade de tutela dos interesses em jogo, a veracidade dos factos veiculados, e o elemento subjectivo da conduta.

Veja-se, no entanto, que não só do conflito entre o direito à honra e o direito à liberdade de expressão, se fez em Portugal o tratamento do *whistleblowing*. Um exemplo paradigmático é o Acórdão de 31 de março de 2005 do Tribunal da Relação de Coimbra, referente ao Processo n.º 4167/04, perante o caso do despedimento de um trabalhador que, através de um e-mail dirigido ao diretor da fábrica, imputou a superiores hierárquicos comportamentos irregulares, mormente tratamento discriminatório de funcionários e aproveitamento pessoal dos recursos da empresa. Na sua decisão, o douto Tribunal considerou que não se verificou uma violação do dever de lealdade, justificativa da sanção disciplinar mais gravosa; no entanto, ocorreu indubitavelmente uma ofensa ao dever de respeito pelos superiores, o qual poderá estar sujeito a sanções disciplinares proporcionalmente adequadas. Efetivamente, da leitura do referido acórdão concluiu-se que, sem prejuízo da decisão de despedimento ilícito,

o tribunal considerou a denúncia censurável, nomeadamente por não provar os factos alegados, sem valorar, a título de exemplo, o facto de a denúncia ter sido efetuada no circuito interno ou o direito à liberdade de expressão do trabalhador.

Outro exemplo a distinguir é o entendimento do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 8 de outubro de 2012, referente ao Processo n.º 346/11, perante o despedimento de um trabalhador que denunciou às autoridades a falta de condições de higiene e salubridade do armazém onde exercia as suas funções. Analisando a (in)existência de justa causa para o despedimento, concluiu o douto tribunal que: “(...) não está o trabalhador impedido, nem isso viola o dever de lealdade para com o empregador, de denunciar situações que consubstanciem violação, por parte do empregador, de obrigações legais que sobre ele impendam”, no entanto, efetuada a denúncia “a ele trabalhador competirá a prova da veracidade dos factos denunciados, sob pena de, não a fazendo, violar, aí sim, o dever de lealdade, de respeito e de defesa do bom nome da sua entidade empregadora”, situação que poderá fundamentar a impossibilidade de manutenção da relação laboral. Para Júlio Gomes (2014), a posição aqui assumida pelo Tribunal destacou-se como sendo distinta da maioria dos então ordenamentos jurídicos, os quais se bastavam com a crença razoável do denunciante na veracidade das suas informações.

4.5. A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro – aplicação e críticas doutrinárias

Entramos, por ora, na análise da legislação específica que suscitou o presente estudo: a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, igualmente designada Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (RGPDI). Após uma análise breve sobre o processo de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937, que culminou na aprovação do referido regime, procederemos a um necessário estudo sobre as principais características da lei, para a final, nos debruçarmos sobre as críticas doutrinárias emergentes.

4.5.1. O processo de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937

Apenas 43 dias após a aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 Portugal iniciava um percurso concreto que viria a culminar na transposição da mesma para uma lei nacional, com a criação, a 5 de dezembro de 2019, do grupo de trabalho “para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreenda os momentos da

prevenção e da repressão, e que envolva a participação de diferentes entidades e profissionais” (Conselho de Ministros, 2019).

No mesmo dia daria entrada na Assembleia da República a Petição n.º 13/XIV/1.^a “Pela adoção de uma Estratégia Nacional Contra a Corrupção”, apresentada pela entidade Transparência e Integridade, Associação Cívica (Parlamento, s.d.a) e que culminaria na aprovação das Resoluções da Assembleia da República n.º 20/2021 e 21/2021, ambas aprovadas a 2 de outubro de 2020, as quais recomendaram ao Governo, respetivamente, a apresentação e submissão à aprovação da Estratégia Nacional Contra a Corrupção 2020-2024 e a elaboração de propostas para a eficaz proteção dos denunciantes.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 (ENCC) viria posteriormente a ser aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, prevendo, entre as suas prioridades, a de “prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública”, às quais aplicou a adoção de inúmeras medidas, nomeadamente a criação de canais de denúncia nos serviços e organismos públicos, no âmbito da implementação de programas de cumprimento normativo. Igualmente, e integrada na 5.º prioridade da ENCC de “garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar os tempos de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição” é novamente referenciada a necessidade de adoção de “canais de denúncia e mecanismos de proteção adequada dos denunciantes” sendo relevada a sua “contribuição para a efetiva aplicação do direito e, nessa medida, para o reforço do Estado de Direito”.

A previsão de canais de denúncia na ENCC suscitou, desde o início, algumas críticas, as quais surgiram de imediato no seu período de consulta pública. A entidade Transparência e Integridade, Associação Cívica, vulgo Transparência Internacional Portugal, reiterou desde logo que a previsão de canais de denúncia não poderia ser considerada uma medida da Estratégia *per se*, porquanto a mesma decorria da transposição de diretivas comunitárias, constituindo uma obrigação para o Estado Português (TI-PT, 2020). Noutra senda, a Ordem dos Advogados Portugueses procurou defender que os canais de denúncia a que a ENCC se reportava na sua 5.ª prioridade não se reportavam à proteção do denunciante, trabalhador da administração pública ou de uma empresa (como seriam os canais referidos na 2.ª prioridade), mas sim se referiam a “denúncias nominais ou que permitirão a transmissão de

informações falsas e maldosas, assentes em factos falsos que poderão conduzir a ataques infundados e gratuitos à honorabilidade dos cidadãos” (Ordem dos Advogados, 2020).

A 9 de abril de 2021, o Governo comunicaria a conclusão da “proposta de diploma que visa a transposição da Diretiva (UE) 2019/1937” (Governo Português, 2021), cuja submissão à Assembleia da República viria a ser aprovada pelo Conselho de Ministros (2021) volvidos vinte dias. A Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a seria publicada em Diário da República a 5 de maio de 2021, sendo admitida pela Assembleia da República e baixando à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), no dia seguinte.

Após parecer favorável à discussão e votação em plenário pela CACDLG, a proposta seria discutida na generalidade na Reunião Plenária de 25 de junho de 2021⁴⁹, baixando à comissão especializada, sem votação, durante sessenta dias, por requerimento do Partido Socialista (PS), considerando a “necessidade de se promover uma discussão mais alargada” (PS, 2021).

O PS viria posteriormente a apresentar duas propostas de substituição, culminando numa última proposta, apresentada em conjunto com o grupo parlamentar do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), a 22 de novembro de 2021 (Parlamento, s.d.b). Finalmente, e após discussão e votação de todos os grupos parlamentares, em reunião da CACDLG de 24 de novembro de 2021, resultou um novo texto de substituição de todas as iniciativas apresentadas, o qual foi aprovado em votação na generalidade, na especialidade e final global pelo Plenário da Assembleia da República em 26 de novembro de 2021. Após promulgação, a Lei foi publicada em Diário da República de 20 de dezembro de 2021, sob o n.º 93/2021.

4.5.2. Aspetos relevantes da lei nacional de proteção de denunciante

O artigo 1.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro determina desde logo o objeto do normativo, determinando a criação de um regime geral de proteção de denunciante de infrações (RGPDI), transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019. Como infra se verá a letra da norma apresenta-se redutora porquanto o RGPDI não se limitou a transpor a Diretiva, tendo

⁴⁹ A Proposta foi discutida em conjunto com o Projeto de Lei n.º 866/XIV/2, designado “Criação do Regime de Proteção do Denunciante”, apresentado pelo CDS-Partido Popular, e com o Projeto de Lei n.º 879/XIV/2 intitulado “Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante”, da autoria do PAN.

por exemplo, optado por alargar o âmbito de infrações e aplicando requisitos adicionais aos denunciantes.

Quando à articulação do RGPDI com outros regimes importará desde logo mencionar que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º, este não prejudica os regimes de proteção de denunciantes previstos em atos setoriais da União Europeia⁵⁰ ou nos atos legislativos de execução, transposição ou que lhe deem cumprimento. Assim, em tudo o que não se encontrar previsto nos referidos atos, ou sempre que o RGPDI se mostre mais favorável ao denunciante, sempre será aplicado este último. O RGPDI considerou ainda relevante discriminar, nos números 3 e 4 do artigo 3.º, que não se encontra prejudicada a aplicação de disposições europeias ou de leis nacionais sobre:

- a) A proteção de informações classificadas;
- b) A proteção do segredo religioso e do segredo profissional do médico, dos advogados e dos jornalistas;
- c) O segredo de justiça;
- d) As normas do processo penal ou processo contraordenacional, na sua fase administrativa ou judicial;
- e) O direito de os trabalhadores consultarem os seus representantes ou sindicatos nem as regras de proteção associadas ao exercício desse direito;
- f) A autonomia e o direito das associações sindicais, das associações de empregadores e dos empregadores de celebrar um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

4.5.2.1. Quem é protegido?

O RGPDI, à semelhança da Diretiva (UE) 2019/1937, apresenta um conceito amplo de denunciante, o qual, considerando a ampla gama de características, optamos por desconstruir da seguinte forma, tendo por base a conjugação dos artigos 4.º a 6.º:

- a) É uma pessoa singular;
- b) Que age de boa-fé;
- c) Que denuncia ou divulga publicamente;
- d) Uma infração ocorrida, a ocorrer, ou que previsivelmente venha a ocorrer ou se tente ocultar;

⁵⁰ Expressamente referidos na Parte II da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho.

- e) Tendo por fase informações:
- i. As quais acredita, com fundamento sério, serem verdadeiras no momento da sua transmissão;
 - ii. Das quais teve conhecimento no âmbito da sua atividade profissional, mesmo que esta não tenha iniciado (fase de recrutamento ou pré-contratual) ou já tenha cessado (antigos trabalhadores).

O n.º 2 do artigo 5.º apresenta exemplos (veja-se a utilização da expressão ‘nomeadamente’) de pessoas que podem ser considerados denunciante: os trabalhadores do setor privado, social ou público; os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quem atue sob a sua supervisão e direção; os titulares de participações sociais e os participantes em órgãos de administração, de gestão ou órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos; voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados.

A lei não cinge, no entanto, o seu âmbito de proteção ao denunciante, estendendo assim o seu regime, no n.º 2 do artigo 6.º, a qualquer pessoa que o auxilie confidencialmente (nomeadamente representantes sindicais ou dos trabalhadores), a terceiro que a ele estejam ligado, designadamente colegas de trabalho ou familiares, passíveis de serem alvos de retaliação profissional, e ainda pessoas coletivas ou entidades equiparadas detidas ou controladas pelo próprio denunciante, para as quais este trabalhe ou com as quais se encontre profissionalmente ligado.

4.5.2.2. O que denunciar?

Como supra já se referenciou o RGPDI, nos termos do seu artigo 4.º, prevê que a denúncia ou divulgação poderá incidir sobre infrações já ocorridas, a ocorrer ou cuja ocorrência seja razoavelmente previsível, assim como tentativas de ocultação das mesmas. Sem prejuízo do referido, apenas determinadas categorias de infrações se encontram abrangidas pelo RGPDI, encontrando-se estas discriminadas no artigo 2.º e que infra se resumem:

- a) Atos ou omissões contrárias a regras constantes dos atos da UE referidos no anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, a normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos ou a quaisquer outras normas previstas em atos legislativos de execução ou transposição, incluindo as que prevejam crimes ou contraordenações, referentes aos domínios de:

- i. Contratação pública;
 - ii. Serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;
 - iii. Segurança e conformidade dos produtos;
 - iv. Segurança dos transportes;
 - v. Proteção do ambiente;
 - vi. Proteção contra radiações e segurança nuclear;
 - vii. Segurança dos alimentos para consumo humano e animal, saúde animal e bem-estar animal;
 - viii. Saúde pública;
 - ix. Defesa do consumidor;
 - x. Proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação;
- b) O ato ou omissão contrário e lesivo dos interesses financeiros da UE a que se refere o artigo 325.º do TFUE, conforme especificado nas medidas da União Europeia aplicáveis;
 - c) 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;
 - d) 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;
 - e) O ato ou omissão que contrarie o fim das regras ou normas abrangidas pelas alíneas a) a c).

Ainda, e optando por não alargar o âmbito de aplicação da Diretiva (UE) 2019/1937⁵¹, que considerou que os assuntos de segurança nacional continuam a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro, o RGPDI estabeleceu, no n.º 2 do artigo 2.º, que só é considerado infração, para efeitos do normativo, o ato ou omissão contrário às regras processuais aplicáveis à adjudicação de contratos nos domínios da defesa e da segurança constantes dos atos da UE⁵², ou que contrarie os fins destas regras.

⁵¹ Nos termos do disposto no considerando 24 e no n.º 2 do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

⁵² Referidos na parte i.A do anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Embora o RGPDI tenha, na sua maioria, optado por manter o campo de aplicação da Diretiva (UE) 2019/1937, optou por abranger um maior número de infrações, alargando assim à criminalidade violenta⁵³, especialmente violenta⁵⁴ e altamente organizada⁵⁵, bem como aos 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.

Sem prejuízo do exposto, o âmbito de aplicação do RGPDI é ainda alargado pela aplicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que aprovou o Regime Geral de Prevenção da Corrupção a que já se aludiu. Ora, conforme dispõe o RGPC, todas as entidades abrangidas⁵⁶ são obrigadas a dispor de canais de denúncia interna e dar seguimento a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas nos termos do disposto no RGPDI, respondendo pelas contraordenações previstas no mesmo.

4.5.2.3. Quais os meios de denúncia e a sua precedência?

A leitura *a contrario* do disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 7.º, bem do n.º 3 do artigo 6.º pretende aferir pela existência de uma ordem de precedência de denúncias a utilizar pelos denunciantes, na escolha do meio de denúncia.

Assim, os denunciantes deverão primariamente recorrer à denúncia interna⁵⁷, ou seja, à “comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações no interior de uma entidade jurídica no setor privado ou público”, conforme definida pela Diretiva (UE) 2019/1937, no ponto 4) do artigo 5.º.

⁵³ Nos termos do disposto na alínea j) do artigo 1.º do CPP, a criminalidade violenta abrange as “condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos”.

⁵⁴ Nos termos do disposto na alínea l) do artigo 1.º do CPP, a criminalidade especialmente violenta abrange as condutas da criminalidade violenta, puníveis com pena de prisão máxima igual ou superior a 8 anos;

⁵⁵ Nos termos do disposto na alínea m) do artigo 1.º do CPP, a criminalidade altamente organizada abrange os crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento.

⁵⁶ Conforme expresso no artigo 2.º do RGPC são entidades abrangidas as pessoas coletivas, com sede em Portugal, bem como sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro, que empreguem 50 ou mais trabalhadores, assim como os serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e o Banco de Portugal.

⁵⁷ A primazia da denúncia interna centra-se na ideia, transposta no Considerando 47 da Diretiva (UE) 2019/1937, que a deteção e a prevenção das infrações serão tão mais eficazes quanto mais rápido a informação for transmitida às organizações visadas, as quais detêm igualmente uma maior capacidade de investigação e resolução das situações.

A denúncia externa, definida no ponto 5) do mesmo artigo como comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações às autoridades competentes, apenas deve ser ponderada quando: não exista canal de denúncia interna; o canal de denúncia interna apenas admitir denúncias realizadas por trabalhadores (não o sendo o denunciante); o denunciante tiver motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida a nível interno ou que existe risco de retaliação; o denunciante tenha já apresentado denúncia interna sem lhe terem sido comunicadas, em prazo, as medidas previstas ou adotadas; ou a infração constitua crime ou contraordenação punível com coima superior a €50.000,00 (cf. artigo 7.º do RGPDI).

A natureza distinta destas denúncias (interna ou externa) centra-se na posição da entidade que receberá a denúncia: assim se o denunciante pretende comunicar a infração junto da entidade que a cometeu ou onde esta foi executada, efetuará uma denúncia interna; se, pelo contrário, optar por apresentar uma denúncia externa, procederá a essa comunicação junto de uma entidade externa ao conflito ou à infração, que a lei denomina como autoridade competente (Lourenço, 2024).

O não cumprimento da regra de precedência entre o canal de denúncia interna e o canal de denúncia externa, pode resultar da exclusão na proteção do denunciante conferida pelo RGPDI, a qual apenas será aplicável quando, nos termos do previsto no n.º 3 do artigo 6.º, este, no momento da apresentação, ignorar, sem culpa, tais regras.

Finalmente o RGPDI permite ainda divulgar publicamente, disponibilizando na esfera pública as informações sobre as infrações [ponto 6) do artigo 5.º da Diretiva (UE) 2019/1937], apenas quando o denunciante detenha motivos razoáveis para crer que a infração pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público, que esta 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 (n.º 3 do artigo 7.º do RGPDI).

A Lei, tal como a diretiva, deixam por responder a questão essencial sobre o âmbito de proteção do denunciante quando, após realizar uma denúncia, este considere insuficiente o seguimento que lhe foi dado (sendo por exemplo confrontado com o seu arquivamento). Na opinião de Júlio Gomes (2021), não se encontrando preenchidos os requisitos alternativos previstos nas alíneas c) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 7.º, o denunciante deixa de se encontrar

tutelado pelo RGPD se, em face dessa situação, optar por recorrer ao meio de denúncia subsequente.

Da análise da lei nacional é possível verificar uma prioridade clara dos canais de denúncia interna, a qual, para alguns autores se distancia, em certa parte, do mero incentivo ao recurso a este canal, disposto na Diretiva (UE) 2019/1937. Efetivamente, da leitura do Considerando 33 da Diretiva, embora se reconheça que a “denúncia interna é também a melhor forma de fazer chegar as informações às pessoas que podem contribuir para a eliminação rápida e eficaz dos riscos”, transparece igualmente um dever de permitir ao denunciante “escolher o canal de denúncia mais adequado, em função das circunstâncias específicas do caso”. Adicionalmente, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º da Diretiva (UE) 2019/1937 que “[o]s Estados-Membros *incentivam* a denúncia através de canais de denúncia interna antes de se proceder a denúncia através de canais de denúncia externa” (nosso itálico). A referida liberdade de escolha entre os canais aparenta estar igualmente consagrada no n.º 2 do artigo 10.º da Diretiva (UE) 2019/1937 que permite aos denunciantes utilizar os canais de denúncia externa “após terem inicialmente apresentado uma denúncia através dos canais de denúncia interna, ou apresentando denúncias diretamente através de canais de denúncia externa”.

A defesa da liberdade de escolha entre os canais, doutrina dominante na Alemanha, é defendida por autores como Rodrigo Serra Lourenço (2019) e Júlio Gomes (2021). Para o último, e embora a prioridade dos canais de denúncia tenha sido um dos temas mais polémicos na construção da Diretiva (UE) 2019/1937, os trabalhos preparatórios da mesma deixaram claro uma quebra total com a intenção da prioridade da denúncia interna (Gomes, 2021), a qual, pelo contrário, transparece na lei nacional de transposição.

4.5.2.4. O que devem garantir os canais de denúncia?

Os canais de denúncia interna e externa devem, como previsto nos artigos 9.º e 13.º do RGPD, permitir a apresentação e o seguimento seguros de denúncias, garantindo a exaustividade, integridade e conservação da denúncia (nos termos do disposto no artigo 20.º), a confidencialidade ou o anonimato dos denunciantes e a confidencialidade de terceiros mencionados na denúncia, impedindo o acesso de pessoas não autorizadas.

Ambos os canais, conforme expresso nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º e no n.º 2 do artigo 13.º do RGPDI, deverão ser operados internamente⁵⁸ pelas entidades, sendo que, quanto aos canais de denúncia interna verifica-se a possibilidade de a receção de denúncia poder ser operada por uma entidade externa.

Os canais de denúncia devem ainda permitir que a apresentação da mesma seja realizada por escrito e ou verbalmente (por telefone ou outros sistemas de mensagem de voz e, a pedido do denunciante, em reunião presencial).

Relativamente ao tratamento das denúncias, prevê desde logo o artigo 11.º do RGPDI que, quanto à denúncia interna, as entidades encontram-se obrigadas a notificar o denunciante da receção da denúncia, no prazo máximo de sete dias, informando-o, de forma clara e acessível, dos requisitos, autoridades competentes e da forma e admissibilidade da denúncia externa. Posteriormente, devem as entidades praticar atos internos à verificação das alegações, procurando, se aplicável, cessar a infração denunciada, nomeadamente pela abertura de um inquérito interno ou da comunicação a autoridade competente para investigação da infração. A final, competirá à entidade comunicar ao denunciante as medidas previstas ou adotadas e a respetiva fundamentação, no prazo máximo de três meses a contar da data da receção da denúncia, detendo ainda o denunciante o direito de, a qualquer momento, requerer que lhe seja comunicado o resultado da análise efetuada no prazo de quinze dias após a sua conclusão. Para Júlio Gomes (2021) a obrigatoriedade de resposta por parte da entidade, já prevista na Diretiva (UE) 2019/1937, responde diretamente a um dos maiores receios dos denunciante, consequentemente passível de dissuadir a comunicação da infração: o da inutilidade da mesma quanto aos seus efeitos e à obtenção de respostas adequadas sobre o seu seguimento.

Relativamente à denúncia externa, o RGPDI prevê, no seu artigo 15.º, prazos semelhantes⁵⁹ aos previstos para os canais de denúncia interna, munindo, no entanto, o seu regime de

⁵⁸ A obrigatoriedade de operacionalidade interna dos canais de denúncia opõe-se à posição assumida por uma parte da doutrina (Fontão, 2024; Pitta, 2023) que defende que a gestão externa destes canais poderá ter um impacto relevante nas organizações portuguesas, quanto à sua eficácia, nomeadamente considerando a desconfiança cultural associada ao ato de denunciar, a parca inexistência destes mecanismos no país e uma potencial garantia de maiores índices de isenção, transparência e objetividade.

⁵⁹ Sempre que a entidade competente rececionar uma denúncia externa, deverá, nos termos do disposto no artigo 15.º do RGPDI, notificar o denunciante, no prazo de sete dias, da sua receção, salvo pedido expresso em contrário daquele ou sempre que subsistam motivos razoáveis para crer que a notificação pode comprometer a proteção da sua identidade. De igual forma, e após tomada das diligências necessárias, competirá à entidade informar o denunciante das medidas previstas ou adotadas e a respetiva fundamentação no prazo máximo de três meses a contar receção da denúncia, ou de seis meses quando a sua complexidade o justifique.

algumas características determinantes que importará mencionar. Assim, e após receção da denúncia, a entidade pode:

- a) Arquivá-la de imediato, quanto entenda que a infração é de diminuta gravidade, insignificante ou manifestamente irrelevante, que esta é repetida e não contém novos elementos justificativos de seguimento distinto da primeira denúncia, ou se a denúncia for anónima e dela não se retirarem indícios de infração;
- b) Remeter oficiosamente a denúncia à autoridade competente⁶⁰, quanto esta não o seja, comunicando tal facto ao denunciante (passando a considerar-se como data da receção a data em que a autoridade competente a rececionou).

Finalmente, o RGPDI prevê ainda nos seus artigos 16.º e 17 especiais características de transparência no que concerne às denúncias externas, obrigando as autoridades competentes a publicar, nos respetivos sítios da internet, as condições para beneficiar de proteção, os dados de contacto dos canais de denúncia externa, os procedimentos aplicáveis à denúncia de infrações, o regime de confidencialidade aplicável, em particular quanto ao tratamento de dados pessoais, os tipos de medidas passíveis de aplicação, as vias de recurso e procedimentos de proteção contra atos de retaliação, a disponibilidade de aconselhamento confidencial a potenciais denunciantes e as condições em que o denunciante não incorre em responsabilidade por violação de deveres de confidencialidade ou outros.

Finalmente, importa advertir para os deveres de comunicação a que se encontram adstritas as entidades obrigadas. Assim, as autoridades competentes devem, nos termos do artigo 17.º do RGPDI, apresentar à Assembleia da República, até ao fim do mês de março de cada ano, um relatório anual contendo o número de denúncias externas recebidas, o número de processos iniciados na sua sequência e o seu resultado, a natureza e o tipo das infrações denunciadas e o que demais se considerar pertinente para melhorar os mecanismos de apresentação e seguimento de denúncias, de proteção de denunciantes, de pessoas relacionadas e de pessoas visadas, e a ação sancionatória. Adicionalmente, a Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio⁶¹, em vigor a partir de junho de 2024, veio recomendar a todas as

⁶⁰ No disposto no n.º 3 do artigo 12.º do RGPDI se não existir autoridade competente para conhecer da denúncia ou nos casos que esta vise uma autoridade competente, deve a mesma ser dirigida ao MENAC e, sendo esta a autoridade visada, ao Ministério Público.

⁶¹ As Recomendações são atos exortativos, consubstanciando uma proposta de adoção de certo comportamento, e não detém um caráter coercivo ou efeitos jurídicos vinculativos. Neste sentido o seu não acatamento não acarretará consequências jurídicas, assentando o seu valor na ética (Ventura, 2013). Embora não possuindo uma efetiva força obrigatória, são instrumentos de *soft law*, manifestando-se a sua relevância jurídica na sua eficácia persuasiva.

entidades abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, para que, através do seu responsável pelo cumprimento normativo, comunicarem mensalmente ao MENAC, durante a primeira semana do mês seguinte ao mês a que respeita, com referência ao cumprimento normativo, se houve regularidade no seu cumprimento ou se houve falhas ou irregularidades, identificando-as. Recorda-se neste sentido que, considerando que nos termos do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o canal de denúncia interna deverá, obrigatoriamente, integrar o programa de cumprimento normativo, a referida comunicação mensal deverá igualmente reportar sobre a (ir)regularidade do mencionado canal.

4.5.2.5. Como é protegido o denunciante e o denunciado?

O RGPDI prevê nos seus artigos 18.º e seguintes uma panóplia de direitos, adstritos ao denunciante, visando proteger o mesmo das inúmeras consequências potenciais da apresentação de denúncia. Assim este, dispõe sobre:

- a) O direito a consultar os representantes ou sindicatos, sem ver prejudicadas as regras de proteção associadas a esse direito (n.º 5 do artigo 3.º);
- b) O direito a ser certificado como denunciante pela autoridade competente, sempre que o solicitar (n.º 3 do artigo 22.º);
- c) O direito à confidencialidade e ao anonimato (n.º 1 do artigo 10.º e artigos 14.º e 18.º), estipulando que a identidade do denunciante, os quaisquer factos que possibilitem deduzir a mesma, são confidenciais e de acesso restrito a quem recebe e dá seguimento à denúncia, podendo apenas ser divulgado por obrigação legal ou decisão judicial, devidamente comunicada ao denunciante (exceto se a prestação dessa informação comprometer investigações ou processos judiciais);
- d) Do direito à proteção dos seus dados pessoais, nos termos do disposto na legislação aplicável (cf. artigo 19.º do RPDI);
- e) Do direito à proibição da retaliação (cf. artigo 21.º do RGPDI), sendo interdita a prática, ameaça ou tentativa de praticar, qualquer ato de retaliação profissional, direto ou indireto, contra o denunciante ou terceiro relacionado, na sequência de uma denúncia, constituindo a sua prática num direito de indemnização ao denunciante

pelos danos causados, bem como a tomada de providências adequadas a evitar a verificação ou a expansão dos danos⁶²;

- f) Do direito à proteção jurídica e de medidas para proteção de testemunhas em processo penal (cf. artigo 22.º do RGPDI);
- g) Do direito a todas as garantias de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (cf. artigo 23.º do RGPDI);
- h) Do direito à exclusão de responsabilidade, nas condições estabelecidas no artigo 24.º do RGPDI, nomeadamente pela obtenção ou acesso às informações (exceto se constituir crime) e pela violação de eventuais restrições à comunicação ou divulgação das informações (sem prejuízo dos regimes de segredo salvaguardados pelo disposto no n.º 3 do artigo 3.º);
- i) O direito à indisponibilidade dos direitos e garantias, os quais não podem ser objeto de renúncia ou limitação por acordo (cf. artigo 26.º do RGPDI).

Adverte-se, no entanto, que o RGPDI não prejudica os direitos ou garantias processuais legalmente reconhecidas às pessoas visadas na denúncia ou na divulgação pública, designadamente os direitos à confidencialidade da sua identidade, à presunção da inocência⁶³ e às garantias de defesa do processo penal, nomeadamente à instauração de processo penal por denúncia caluniosa nos termos do disposto no artigo 365.º do Código Penal.

Veja-se aliás que o denunciante não é isento de toda e qualquer responsabilidade pela sua denúncia. Efetivamente, o denunciante responderá, conforme previsto no n.º 4 do artigo 24.º do RGPDI, pelos atos ou omissões não relacionados com a denúncia ou a divulgação pública, ou que não lhe sejam necessários, bem como, apresentando denúncia falsa (ou sem fundamento para a crença na sua veracidade) incorre o denunciante em contraordenação muito grave, punida com coima entre €1 000,00 a €25 000,00, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º da RGPDI.

⁶² Os n.ºs 6 e 7 do artigo 21.º do RGPDI identificam atos que, se praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública, se presumem, até prova em contrário, motivados pela mesma.

⁶³ O princípio *in dubio pro reu* encontra-se consagrado no n.º 2 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa e garante a presunção da inocência do arguido até ao trânsito em julgado da sentença de condenação.

4.5.2.6. Quais as consequências de não cumprimento do RGPDI?

O RGPDI prevê no seu artigo 27.º a existência de atos consubstanciadores de contraordenação, grave ou muito grave, sujeitos à aplicação de coimas e para cujo processamento é responsável o MENAC, conforme previsto no artigo 28.º.

Assim, constitui contraordenação muito grave, punível com coimas de €1 000 a €25 000 ou de €10 000 a €250 000 (consoante o agente seja uma pessoa singular ou coletiva), impedir a apresentação ou o seguimento de denúncia, praticar atos retaliatórios, não cumprir o dever de confidencialidade e, conforme já supra mencionámos, comunicar ou divulgar publicamente informações falsas.

A lei prevê ainda uma vasta panóplia de contraordenações graves, às quais poderão ser aplicadas coimas de €500 a €12 500 ou de €1 000 a €125 000 (consoante o agente seja uma pessoa singular ou coletiva). As referidas sanções poderão ser aplicadas, designadamente, sempre que não sejam criados os obrigatórios canais de denúncia interna e externa, ou quando criados não cumpram os requisitos e características previstos no RGPDI, e sempre que não sejam cumpridos os prazos e procedimentos de tramitação e comunicação com o denunciante.

Veja-se ainda que, tanto a tentativa como a negligência são puníveis, sendo os limites máximos das coimas reduzidos em metade. Adicionalmente, e em caso de concurso de infrações, prevê o RGPDI, no seu artigo 28.º que, constituindo o mesmo facto crime e contraordenação, sempre será o agente punido a título de crime.

4.6. Perspetiva crítica sobre o regime português de proteção de denunciantes

Sem prejuízo das críticas colocadas, à partida, na criação da Diretiva (UE) 2019/1937, a transposição para a lei nacional não tem sido isenta dos seus julgamentos. No presente ponto, discorreremos sobre alguns dos pontos que têm merecido críticas doutrinárias, quanto às lacunas e às inclusões específicas do normativo.

4.6.1. A extensão do campo material da diretiva

Num primeiro plano, por não estender significativamente o campo material de aplicação da tutela ao direito nacional, como aliás lhe era permitido pelo artigo 2.º, n.º 2 da Diretiva (UE)

2019/1937, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro tem sido criticada pela incoerência, permitindo assim uma proteção diferenciada dos denunciante, tendo em consideração a legislação visada pelas infrações denunciadas (Gomes, 2021; Mota Almeida, 2023). Veja-se que, neste sentido o RGPDI optou por alargar o seu campo de atuação apenas, nos termos da sua alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º, à criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, aos crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, bem como, de forma adicional, aos atos de corrupção e infrações conexas, por aplicação do n.º 1 do artigo 8.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro (RGPC).

Esta posição difere da adotada por outros países, como a Dinamarca, a primeira a concluir a transposição da Diretiva (UE) 2019/1937, que estendeu a proteção dos denunciante à comunicação de infrações ao direito nacional e às infrações de natureza grave, como passou assim a prever na sua Lei n.º 1436, de 29/06/2021, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 666, de 11/06/2024.

Em Portugal, a jurisprudência teve já oportunidade de discorrer sobre a aplicação do RGPDI a outros campos não diretamente previstos na lei. Neste sentido dispôs o douto Supremo Tribunal de Justiça⁶⁴, no seu Acórdão de 12 de abril de 2024 que o RGPDI, bem como a Diretiva (UE) 2019/1937, não encontram qualquer aplicação a situações de denúncia de assédio, não podendo este normativo ser invocado, para fundamento da confidencialidade e do sigilo da denúncia perante o denunciado. Assim, e como defendeu este douto Tribunal, e ainda que normativos internos como códigos de ética e conduta prevejam condições de sigilo e confidencialidade similares às previstas no RGPDI, estas sempre terão de ceder perante a lei aplicável, no caso o Código de Trabalho, designadamente tendo em consideração o exercício do direito de audição e defesa do trabalhador arguido.

4.6.2. O critério da boa-fé

Júlio Gomes (2014) defende que a tutela dos denunciante se suporta em duas visões fundamentais as quais podem convergir ou divergir: uma visão pragmática, que vê a denúncia interna, como a forma mais eficaz de prevenir e combater determinados crimes, e

⁶⁴ A posição do Supremo Tribunal de Justiça veio assim revogar a sentença proferida pelo Tribunal da Relação de Lisboa, no seu acórdão de 20 de dezembro de 2023, que considerou que as normas internas que previam a confidencialidade e sigilo da denúncia seguiam os termos da lei, nomeadamente quanto às medidas de proteção dos denunciante previstas no RGPDI.

uma visão ética, que defende o direito do trabalhador em não colaborar ou compactuar com as irregularidades cometidas. Para o autor a divergência entre ambas as visões ocorre porquanto a visão pragmática se centra na importância da denúncia do crime, independentemente da motivação do denunciante; pelo contrário, a visão ética não se conformará em proteger quem age motivado por vingança ou intenção de retaliação (Gomes, 2014).

Veja-se que a lei nacional optou por não transcrever, à letra, o disposto na Diretiva (UE) 2019/1937, tendo sido inclusive sujeita a variadas críticas, em especial quanto à inclusão do requisito de boa-fé no campo da motivação (Transparency International, 2023).

O foco na existência de boa-fé comporta determinados riscos a considerar: primeiramente, se o indivíduo acreditar que o foco principal está na sua motivação e não na avaliação do mérito da sua informação poderá optar por não se manifestar; adicionalmente tal poderá levar o denunciante a assumir um papel de ‘detetive’, fundado no receio de que um reporte prematuro possa colocar dúvidas sobre a sua intenção (UNODC, 2015).

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime tem sido crítica da inclusão do referido requisito quando associado à motivação do denunciante, defendendo ser “irrelevante se a relação pessoal entre a pessoa que dá as informações e a pessoa denunciada é boa ou má; o que importa realmente é que a pessoa que divulga as informações acredita que as mesmas são verdadeiras” (UNODC, 2015). De igual forma, o Conselho da Europa excluiu deliberadamente o conceito da boa-fé da Recomendação CM/REC(2014)7, conforme exposto no princípio 22 do respetivo Memorando Explicativo, visando evitar a consideração das motivações do denunciante para a decisão sobre a sua proteção. Entendimento semelhante foi seguido pela Diretiva (UE) 2019/1937, a qual determina, na parte final do seu considerando 32 da Diretiva, serem irrelevantes, para efeitos de decisão da concessão de proteção, os motivos que levaram o denunciante a realizar a denúncia, bastando que estes detenham “motivos razoáveis” para crer na veracidade do alegado.

A referida leitura dista, no entanto, do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da RGPDI que dispõe como requisitos⁶⁵ para a aplicação do regime de proteção do denunciante, que este se encontre “de boa-fé, e tendo fundamento sério para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras”. Ora, a letra do normativo aponta para

⁶⁵ O requisito de boa-fé surgiu apenas, na discussão política, com a apresentação do texto de substituição apresentado conjuntamente pelo PS e pelo PAN, na baixa à comissão especializada.

uma verificação cumulativa dos requisitos da boa-fé e da crença na veracidade das informações, seguindo aliás, em sentido paralelo, o previsto na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, vigente em Portugal desde 28 de outubro de 2007, que incentivou os Estados Parte a incluírem no seu ordenamento jurídico as medidas adequadas à proteção dos denunciantes que atuem “de boa-fé e com motivos razoáveis” (cf. artigo 33.º).

Veja-se, no entanto, que a crítica à aposição do critério não é unânime. Filipa Gonçalves (2023) defende, em contrário, que a expressão utilizada pela lei portuguesa se revela “mais feliz”, obrigando à apresentação de denúncias sérias e razoáveis em oposto à mera utilização do conceito de motivos razoáveis da Diretiva (UE) 2019/1937, o qual considera “vasto e indeterminado”, e ferido de insegurança jurídica, acarretando risco de impunidade na realização das denúncias.

Outros ordenamentos jurídicos têm optado por manter o conceito de boa-fé, formulando esclarecimentos específicos sobre os mesmos, como é o caso da República da Moldávia, que prevê na alínea d) do artigo 4.º da Lei n.º 122, de 07/12/2018 o princípio da presunção da boa-fé do denunciante até prova em contrário, estipulando ainda, no seu artigo 6.º, que esta se verifica sempre que a denúncia for verdadeira ou o denunciante tiver motivos razoáveis para acreditar na sua veracidade.

4.6.3. A proteção do denunciante

Sem prejuízo da novidade e impacto que se reconheça à ‘nova’ lei de proteção dos denunciantes, a mesma tem sido considerada, por alguns autores, insuficiente na sua proteção ao denunciante.

Filipa Gonçalves (2023) é desde logo crítica dos termos indeterminados utilizados pela lei no que concerne à possibilidade de divulgação da identidade do denunciante, defendendo uma necessidade de concretizar as efetivas situações em que esta pode vir a ocorrer, em detrimento do mero recurso às expressões “em decorrência de obrigação legal ou de decisão judicial”, como constam no n.º 3 do artigo 18.º. Mais defende a autora que, tal indeterminação não só é prejudicial para o denunciante, em clara violação do princípio da certeza, da segurança jurídica e da confiança, previsto no artigo 2.º da CRP, como se pode tornar ainda mais gravoso, porquanto, por aplicação do n.º 4 do mencionado artigo 18.º, a partilha da identificação do denunciante poderá ocorrer sem o seu conhecimento sempre que tal possa condicionar as investigações ou processos judiciais relacionados. Para Filipa

Gonçalves (2023) esta regra deixa os denunciante desprotegidos e não acautela, como o deveria ter feito, as situações em que o denunciante é, em si, simultaneamente suspeito.

Também a presunção de atos de retaliação prevista no artigo 21.º da lei nacional não se encontra isenta de críticas. Autores como Júlio Gomes (2021), Luísa Alves (2022) e Filipa Gonçalves (2023) defendem a insuficiência do período de dois anos previsto no n.º 6 do referido normativo, dentro qual se presume que os atos praticados constituem retaliação contra uma denúncia. Embora se reconheça que a organização não deve ficar eternamente presa a uma presunção legal, é perceptível que um prazo de dois anos se possa revelar curto considerando a morosidade das investigações e do processo penal, situação especialmente relevante nos denominados ‘super-processos’ ou nos processos de criminalidade organizada e violenta. Para Filipa Gonçalves (2023), tendo em consideração a dificuldade que poderá advir para o denunciante em comprovar um ato de retaliação findo o prazo de presunção, este sempre deveria estender-se, no mínimo, até à conclusão da investigação, porquanto será nesta fase em que, face ao melhor conhecimento dos factos e possíveis consequências por parte do denunciado, o denunciante se encontrará numa posição mais fragilizada.

Um exemplo paradigmático desta insuficiência é o caso, aqui já referenciado, de Guja c. Moldávia, o qual mereceu um segundo processo no TEDH em 2018, quinze anos após o despedimento inicial do trabalhador e dez anos depois do acórdão original que considerou o mesmo um ato de retaliação, procedente numa violação do artigo 10.º da Convenção. Assim, veio o TEDH a concluir, na sequência do novo requerimento n.º 1085/10, que, em 2008, após decisão inicial desse tribunal, no mesmo dia em que o trabalhador foi reintegrado nas suas funções, desencadeou-se um processo com vista ao seu despedimento. Mais referiu o TEDH que, sem prejuízo de se terem procurado alegar leis nacionais com vista à fundamentação do (novo) despedimento do trabalhador-denunciante, se verificaram “motivos suficientemente fortes para concluir que o segundo despedimento do recorrente do seu emprego não estava relacionado com um litígio laboral normal, mas teve todos as características de outro acto de retaliação pela divulgação das cartas em 2003”.

Não obstante o exposto, importa igualmente considerar, como facilmente se entende, que quanto mais distar o alegado ato de retaliação do momento da denúncia, maior se revela a dificuldade de estabelecer uma efetiva relação entre as mesmas (Pinheiro, 2020).

Para Luís Mota Almeida (2023), outro problema poderá surgir quanto à presunção de ato de retaliação: porquanto esta presunção só é ilidível mediante prova em contrário do

‘retaliador’, poderá verificar-se uma legitimação na abertura de investigações / inquéritos ao denunciante, desvirtuando assim a proteção que pretende conferir com a medida.

4.6.4. A responsabilidade solidária do denunciante e do facilitador

O n.º 3 do artigo 25.º do RGPDI apresenta uma novidade face à Diretiva (UE) 2019/1937, impondo uma responsabilidade solidária do denunciante e do facilitador [as pessoas referidas na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º da lei], quanto aos danos causados pela denúncia ou pela divulgação pública efetuada em violação dos requisitos legais. Para Júlio Gomes (2021) esta adição coloca uma panóplia de questões que importará abordar, designadamente:

- a) Quando o denunciante atue com dolo, ao contrário do facilitador, que detinha motivos razoáveis para crer na veracidade da informação, ou vice-versa (o denunciante encontrar-se de boa-fé, e aquele saber da falsidade das alegações);
- b) Quando o facilitador tenha apenas intervindo no momento da obtenção da informação ou dos meios de prova, verificando-se que, só posteriormente, o denunciante teve conhecimento da falsidade da informação, optando por efetuar, ainda assim, a denúncia;
- c) Quando a responsabilidade do denunciante advenha apenas de este não ter respeitado as regras da precedência da denúncia, opção alheia à vontade do facilitador.

Para o autor, revela-se “simplista supor que os dois, denunciante e facilitador, são sempre os coautores do mesmo facto ilícito” (Gomes, 2021), verificando-se assim que, embora a lei nacional tenha optado por extravasar, neste âmbito, o disposto na Diretiva (UE) 2019/1937, não se preocupou em prever a vasta gama de situações possíveis; situação que, em nossa opinião, ficará igualmente remetida à responsabilidade da jurisprudência e da doutrina.

4.6.5. As medidas de apoio ao denunciante

Os artigos 22.º e 23.º da lei nacional, que preveem medidas de apoio aos denunciantes, apresentam, segundo alguns autores, indeterminações que importará regulamentar em sede própria. Primeiramente, e no que concerne ao n.º 1 artigo 22.º e ao artigo 23.º do normativo, os quais estabelecem para os denunciantes as garantias de acesso aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente estabelecidos, deverá entender-se uma remissão para a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, que dispõe sobre o regime de acesso ao direto e aos tribunais. Ora, entendendo-se que o denunciante beneficiará do apoio judiciário previsto na referida

lei, incluindo assim a dispensa de taxa de justiça e outros encargos processuais, e a nomeação e pagamento de honorários de advogado, verificam-se omissões sobre qual o âmbito objetivo, subjetivo e temporal do referido benefício. Como refere Filipa Gonçalves (2023), colocam-se dúvidas sobre a referida proteção, designadamente:

- a) O que se encontra abrangido por este direito, ou seja, alcança este todos os processos por si e contra si instaurados?
- b) A quem se estende o apoio, ou seja, é o mesmo cingido ao denunciante ou estender-se-á igualmente às pessoas referidas no n.º 4 do artigo 6.º da lei, nomeadamente colegas de trabalho, familiares, entre outros?
- c) Qual a duração deste benefício, ou seja, manter-se-á o mesmo até ao fim do processo-crime desencadeado pela denúncia ou beneficiará de um prazo idêntico à presunção de atos de retaliação (dois anos)?

Mais se poderá questionar sobre a eficácia da referida medida; como defende Júlio Gomes (2021) a garantia de apoio judiciário, a qual sempre se melhor destinará aos denunciante de parcos recursos económicos, pode revelar-se insuficiente considerando a frequente categoria de denunciante (quadros superiores, membros de órgãos de gestão e/ou direção, contabilistas certificados, entre outros). Luís Mota Almeida (2023) compara a solução legislativa nacional, a qual considera parca, com outras soluções europeias, como a Alemanha e a Lituânia, que fazendo uso da possibilidade prevista no n. 2 do artigo 20.º da Diretiva (UE) 2019/1937, providenciam por apoiar financeiramente o denunciante. O autor é aliás igualmente crítico do RGPDI quando à sua opção de não providenciar por uma estratégia de proteção do denunciante contra as ações SLAPP (*strategic lawsuit against public participation*), como aliás se encontra previsto no considerando 97 da Diretiva (UE) 2019/1937 (Mota Almeida, 2023). A proteção, incluída nos ordenamentos eslovenos e romenos, permitiria a invocação da denúncia para requisição potestativa de improcedência destas ações, as quais podem versar sobre diversas situações (por exemplo calúnia ou difamação) e que visam essencialmente desencorajar a denúncia através da intimidação e desgaste dos denunciante (Mota Almeida, 2023).

Adicionalmente alguma doutrina tem alertado para a necessidade de regulamentação da certificação do denunciante prevista no n.º 3 do artigo 22.º. Como refere Filipa Gonçalves (2023) a lei não é clara sobre o procedimento de atribuição da certificação (é automático ou precedido de um procedimento), qual a entidade que o atribui e qual a sua duração.

5.A implementação de canais de denúncia nos municípios portugueses

No presente capítulo iremos debruçar-nos sobre o tema nuclear do nosso estudo: a implementação dos canais de denúncia nas autarquias locais. Iniciando por uma breve análise da posição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a, incidiremos posteriormente sobre as especificidades do regime nas autarquias locais quanto à obrigatoriedade (ou sua exclusão) de implementação de canais de denúncia. Finalmente apresentaremos os resultados do estudo realizado, apresentando a metodologia empregada, os resultados verificados e efetuando conclusões sobre os mesmos.

5.1.A posição da Associação Nacional de Municípios Portugueses

A Associação Nacional de Municípios Portugueses, doravante ANMP, é uma associação de direito privado que visa promover, defender, dignificar e representar o Poder Local (ANMP, 2020). No âmbito do processo de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937, a ANMP apresentou à CACDLD uma pronúncia desfavorável à Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a, evidenciando-a como uma tentativa de “demonização daqueles que exercem funções políticas e públicas, designadamente no poder local” (ANMP, 2021).

Embora a associação tenha reconhecido a importância de um exercício dos cargos públicos pautado pelos valores de transparência, legalidade, objetividade, independência, isenção e imparcialidade, esta demonstrou-se crítica da constante e incoerente novidade legislativa, em detrimento da dotação efetiva dos órgãos de polícia criminal e dos tribunais de meios adequados à investigação e ao julgamento (ANMP, 2021).

Da análise do parecer apresentado pela ANMP, exprime a mesma que a previsão da possibilidade de apresentação de denúncias anónimas apresenta o efeito perverso de as estimular, sendo as mesmas, não raras vezes, infundamentadas e causando graves prejuízos a todos os exercem funções políticas e públicas. Concluiu assim a entidade que o diploma não se revelava equilibrado, precipitando “acusações e julgamentos na praça pública e ao cumprimento de penas de forma antecipada a qualquer condenação em tribunal” (ANMP, 2021).

5.2.A aplicação do RGPDI nos municípios portugueses

O regime de proteção de denunciante, embora apresentado um reduzido âmbito objetivo, vem impactar as autarquias locais, obrigando algumas a implementar canais de denúncia interna e reconhecendo-as a todas como autoridades competentes, logo responsáveis pela criação de canais de denúncia externa. No presente ponto abordaremos as situações em que o município deverá criar canais de denúncia, transitando posteriormente para uma análise breve de temas como as medidas de proteção e garantias prestadas aos denunciante no presente contexto.

5.2.1. A obrigatoriedade de implementação de canais de denúncia interna

Da leitura do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 8.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro é desde logo possível concluir que a obrigatoriedade de implementação de canais de denúncia interna poderá ser avaliada através da aplicação de dois critérios: o critério de dimensão do quadro de pessoal e o critério de dimensão demográfica (Mota Almeida, 2023). Em conclusão, todas as autarquias locais que empreguem 50 ou mais trabalhadores (n.º 1 do artigo 8.º) e que, cumulativamente, tenham mais de 10 000 habitantes (n.º 6 do artigo 8.º) devem criar canais de denúncia interna.

A verificação do número de trabalhadores de cada autarquia local deverá ter em consideração a contagem de todos os que detenham vínculo de emprego público, através da análise do mapa de pessoal da entidade⁶⁶. Ora, por aplicação do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em Anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, são trabalhadores com vínculo emprego público todos os que prestem atividade subordinada a um empregador público, mediante correspondente remuneração, independentemente da duração do contrato (indeterminado ou a tempo certo) ou do regime de prestação (a tempo inteiro ou parcial). Deverão assim excluir-se desta contagem os contratos de prestação de serviço, os voluntários e estagiários (ainda que abrangidos pela proteção do artigo 5.º do RGPDI), considerando que estes não se encontram sobre o poder de direção do

⁶⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 28.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas o mapa de pessoal deverá indicar, de forma expressa, o número de postos de trabalho necessários para o desenvolvimento da atividade da organização.

empregador⁶⁷, expressamente previsto no considerando 38 da Diretiva (UE) 2019/1937 (Mota Almeida, 2023).

Veja-se ainda que a lei nacional, ao optar por transpor exatamente o critério disposto na Diretiva (UE) 2019/1937, recorreu à consideração do número de habitantes, em detrimento do número de eleitores, mais comumente empregado na legislação autárquica face à sua constante atualização. Desta forma, aferir a aplicação do referido critério obrigará à consulta dos dados oficiais mais recentes disponíveis, decorrentes dos Censos 2021, os quais só serão atualizados em 2031.

Esta dupla exigência de critérios prevista na lei nacional faz uso da exceção plasmada no n.º 9 do artigo 8.º da Diretiva (UE) 2019/1937, a qual prevê no segundo parágrafo que “[o]s Estados-Membros podem dispensar da obrigação a que se refere o n.º 1 os municípios com menos de 10 000 habitantes ou menos de 50 trabalhadores”. Países como a França e o Chipre optaram por prever igualmente este duplo critério, verificando-se, no caso deste último, uma maior contenção, excluindo da obrigatoriedade apenas os municípios com menos de 25 trabalhadores ou 5 000 habitantes (Mota Almeida, 2023). Pelo contrário, em outros Estados-Membros, os diplomas de transposição optaram por não incluir o referido ‘benefício’, aplicando apenas um critério de exclusão (Dinamarca, Eslovénia, Áustria e República Checa) ou optando por não recorrer a qualquer exceção, e obrigando todos os municípios a implementar canais de denúncia interna, como se verificou em Espanha, na Bulgária, na Suécia, em Itália e na Letónia (Mota Almeida, 2023).

Sem prejuízo do exposto importa reiterar que esta exclusão de obrigatoriedade é facultativa, ou seja, o facto de um município (ou freguesia) preencher os mencionados critérios, não significa que este, por sua vontade, não crie canais de denúncia interna, consequentemente sujeitos à disciplina do RGPD. Para Patrick Pitta Simões et al. (2022) esta solução sempre será recomendável pela aplicação das boas práticas internacionais, mais bem percorridas nas ISO⁶⁸ 37301:2021 – *Compliance Management Systems* e 37002:2021 – *Whistleblowing Management Systems*.

⁶⁷ O n.º 1 artigo 10.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prevê que o contrato de prestação de serviço é celebrado para a prestação de trabalho sem sujeição à disciplina e direção do órgão ou serviço.

⁶⁸ A ISO (*International Organization for Standardization*) é uma organização não governamental internacional, que reúne especialistas a nível mundial, promovendo a criação de regras estandardizadas dirigidas aos mais diversos processos e funções, dentro das mais variadas áreas ou setores de atividade.

Considerando os poucos recursos de algumas autarquias locais, e permitindo assim otimizar recursos existentes, o RGPD permite ainda, no n.º 7 do seu artigo 8.º a partilha de canais de denúncia interna entre estas, verificando-se não existirem quaisquer limites geográficos ou quantitativos aplicáveis. Assim, o mesmo canal de denúncia poderá ser partilhado por um número ilimitado de autarquias locais, as quais poderão pertencer a distritos ou regiões distintas, ainda que não confinantes. De acordo com Patrick Pitta Simões et al. (2022), com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 19.º do RGPD, a partilha de um canal de denúncia entre autarquias locais obrigará sempre à subscrição de um acordo de responsabilidade conjunta de tratamento de dados pessoais, a celebrar nos termos do artigo 26.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados, aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. O referido acordo deverá regular as responsabilidades e funções de cada entidade, definir as relações estabelecidas entre as mesmas, designar um ponto comum de contacto e ainda dispor sobre outros aspetos diversos, tais como os tipos de dados tratados, prazos aplicáveis, obrigações das partes e outras devidamente necessárias (Pitta Simões et al., 2022; Mota Almeida, 2023).

Em nossa opinião, a solução do RGPD quanto à previsão da possibilidade de partilha de canais entre autarquias locais revela-se pouco feliz. Assim, enquanto o n.º 7 do artigo 8.º permite às autarquias locais a partilha de canais de denúncia interna “no que respeita à receção de denúncias e ao respetivo seguimento”, afere-se que, posteriormente, os n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º vêm impor, sem previsão de exceções, que os canais devem ser sempre operados internamente para efeitos de seguimento de denúncias, podendo, no entanto, ser operados externamente para efeitos da sua receção. Sobre o exposto esclareceu o MENAC (s.d.) que a operacionalidade externa apenas se poderá resumir à “solução tecnológica que lhes esteja associada, e apenas ela”. Embora se entenda pela aplicação primária do n.º 7 do artigo 8.º, acredita-se que a precisão do n.º 2 e 3 do artigo 9.º poderia ser mais clara, realçando a exceção prevista para as autarquias locais ou clarificando os conceitos em causa.

Adicionalmente, colocam-se questões adicionais sobre a partilha de canais de denúncia, nomeadamente sobre se esta partilha pode ser operacionalizada através de outra entidade, como uma comunidade intermunicipal. O legislador não previu situações essenciais, como o são a existência de relações específicas entre as entidades obrigadas, nomeadamente entre os municípios e a comunidade intermunicipal que constituem. A leitura da lei parece deixar claro que a partilha de canal de denúncias deverá ocorrer apenas entre municípios, sem intervenção da Comunidade Intermunicipal em causa, podendo, no entanto, ressaltar-se a

possibilidade de esta operacionalizar externamente o canal partilhado por efeito do n.º 3 do artigo 9.º do RGPDI.

5.2.2. Os municípios enquanto autoridades competentes

Como já supra referenciámos, a alínea g) do n.º 1 do artigo 12.º do RGPDI trata as autarquias locais enquanto autoridades competentes, obrigando-as por isso a implementar no seu seio canais de denúncia externa. Da leitura do referido normativo, e não se verificando quaisquer restrições quanto à dimensão do quadro de pessoal ou à dimensão demográfica deve entender-se que todas os municípios (e freguesias), sem exceção, deverão dispor de canais de denúncia externa.

Para Rodrigo Serra Lourenço (2024) esta não seria a intenção original do legislador. Assim veja-se que o Regime Geral de Prevenção da Corrupção, o qual antecede o RGPDI, limita a obrigatoriedade de existência de canais de denúncia (sem distinção entre denúncia interna e externa) apenas às autarquias locais que empreguem 50 ou mais trabalhadores; não obstante é nosso entendimento que este argumento não poderá subsistir ao considerarmos o critério da especialidade segundo o qual o RGPDI constitui uma lei especial face ao RGPC (lei geral). Patrick Pitta Simões et al. (2022) defendem, no entanto, que se poderá esperar que o Mecanismo Nacional Anticorrupção venha esclarecer sobre a possibilidade de se realizar a aplicação extensiva da possibilidade prevista no n.º 6 do artigo 8.º do RGPDI, situação que, à data do presente estudo, ainda não ocorreu.

Ao contrário dos canais de denúncia interna não se vislumbra qualquer possibilidade de partilha de canais de denúncia externa entre entidades, situação que parece decorrer igualmente da Diretiva (UE) 2019/1937 que no n.º 9 do seu artigo 8.º efetua uma distinção entre os canais de denúncia interna partilhados e os canais de denúncia externa. Para Luís Mota Almeida (2023) esta opção legislativa não tem em devida consideração a insuficiência dos recursos disponíveis em algumas autarquias, as quais beneficiariam da junção de esforços na criação e tramitação destes canais. Veja-se ainda que, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do RGPDI, os canais de denúncia externa devem permanecer independentes e autónomos dos demais canais de comunicação, logo, ainda que um município partilhe o seu canal de denúncia interna com outros municípios, o seu canal de denúncia externa deverá ser distinto e singular.

Adicionalmente, a qualificação dos municípios enquanto entidades competentes acomete-lhes uma série de outras obrigações, nomeadamente quando à divulgação de um conjunto de informações obrigatórias na internet (cf. artigo 16.º do RGPDI), bem como à elaboração, até ao fim de março de cada ano subsequente, de um relatório anual de monitorização dos canais de denúncia externa. Esta necessidade, prevista no artigo 17.º do RGPDI deverá incluir informação agregada sobre o número de denúncias (externas) recebidas, o número de processos consequentemente iniciados e o seu resultado, a natureza e o tipo das irregularidades participadas e o que demais se considerar pertinente para a melhoria dos mecanismos instalados⁶⁹.

A existência generalizada dos canais de denúncia nos municípios pode, no entanto, apresentar vantagens. Como defende José Fontão (2023) os canais de denúncia externa poderão revelar-se mais eficazes em países como Portugal, com estruturas extremamente hierarquizadas, como o são os municípios, porquanto a apresentação de uma denúncia interna poderá revelar-se problemática no sentido de subverter a cadeia hierárquica instituída.

⁶⁹ Conforme nos debruçámos no ponto 4.5.2.4. os municípios encontram-se igualmente obrigados ao cumprimento da Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio do MENAC, devendo comunicar mensalmente a esta entidade com referência ao cumprimento normativo, se houve regularidade no seu cumprimento ou se houve falhas ou irregularidades, identificando-as. Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o canal de denúncia interna deverá, obrigatoriamente, integrar o programa de cumprimento normativo pelo que a referida comunicação mensal deverá igualmente reportar sobre a (ir)regularidade do mencionado canal.

6. Apresentação e discussão de resultados

O presente estudo pretende efetuar uma análise quantitativa e qualitativa sobre a criação dos canais de comunicação de infrações nos municípios portugueses, recorrendo a um plano descritivo com o objetivo de comunicar resultados através dos dados recolhidos. Para o efeito iniciaremos o presente ponto com a apresentação de três questões que pretendemos ver respondidas com o nosso estudo, analisando a sua importância, para posteriormente procedermos à descrição da metodologia utilizada e à apresentação dos resultados obtidos.

6.1. Questões a responder

Tendo em consideração a revisão da literatura efetuada, pretendemos responder a três questões essenciais, que infra se apresentam:

1.ª Questão – Todos os municípios já implementaram canais de denúncia interna e externa?

Como supra referenciámos, o RGPDI optou por, no n.º 6 do seu artigo 8.º, aplicar a possibilidade conferida pela Diretiva (UE) 2019/1937 de excluir da obrigatoriedade de criação de canais de denúncia interna os municípios com menos de 50 trabalhadores e menos de 10 000 habitantes. Numa primeira fase, e após excluirmos os municípios a quem se aplique a referida prerrogativa, pretendemos aferir se todos os municípios portugueses já implementaram os respetivos canais de denúncia interna.

Adicionalmente, a alínea g) do n.º 1 do artigo 12.º do RGPDI trata os municípios enquanto autoridades competentes, obrigando-as a implementar canais de denúncia externa, sem quaisquer restrições quanto à dimensão do quadro de pessoal ou à dimensão demográfica. Neste sentido e considerando a obrigatoriedade, aplicável a todos os municípios, quanto à criação destes canais, procederemos igualmente à aferição da sua implementação junto destas autarquias locais.

A questão revela-se particularmente relevante considerando não só a essencialidade destes canais na deteção de irregularidades e, em especial, na luta contra o fenómeno da corrupção, devidamente fundamentada na revisão da literatura, mas igualmente tendo em atenção o tempo decorrido desde a entrada em vigor da lei a 18 de junho de 2022. Recorde-se que, em agosto de 2023, o MENAC ainda desconhecia o estado geral de cumprimento do RGPDI

quanto à criação de canais de denúncia, afirmando que “de acordo com a lei, não existe um processo de registo dos canais de denúncia junto do MENAC” (Ribeiro, 2023).

2ª Questão – Os Municípios têm recorrido à partilha de canais de denúncia interna, conforme prerrogativa apresentada pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPDI?

Considerando os reduzidos recursos (humanos e financeiros) de algumas autarquias locais, e permitindo previsivelmente otimizar recursos existentes, o RGPDI permite ainda, no n.º 7 do seu artigo 8.º a partilha de canais de denúncia interna entre as entidades, verificando-se não existirem quaisquer limites geográficos ou quantitativos.

Ora, considerando que um canal de denúncia poderá ser partilhado por um número ilimitado de autarquias locais, as quais poderão pertencer a distritos ou regiões distintas, ainda que não confinantes, relevará aferir se os municípios aproveitaram a respetiva prerrogativa. Considerando as dificuldades possíveis, nomeadamente ao nível da coordenação interna dos canais e da garantia da confidencialidade e do anonimato do denunciante é relevante compreender qual a capacidade dos municípios portugueses em adotar um sistema partilhado que lhes poderá permitir o aproveitamento de recursos.

3.ª Questão – Quem são os responsáveis pela receção e seguimento de denúncias nos municípios portugueses?

Recaem sobre os responsáveis pelo tratamento de denúncias diversas obrigações, adstritas às funções a que se comprometem. Compreende-se desde logo que, considerando as diversas tipologias de entidades abrangidas pelo RGPDI (públicas e privadas) este se tenha absterido de reportar sobre as competências mínimas que deverão estar afetas a estes responsáveis.

Ocorre que o cumprimento destas funções compreende uma série de responsabilidades e, em nossa opinião, um determinado grau de conhecimento e técnica, que deverá ser considerado na designação das pessoas que lhe fiquem afetas.

Assim vejamos, nos termos previstos no RGPDI, que estas pessoas ou serviços:

- a) Quanto aos canais de denúncias interna, são responsáveis por dar receber e dar seguimento às denúncias (podendo ser as mesmas recebidas externamente, conforme prerrogativa do n.º 3 do artigo 9.º);
- b) Quanto aos canais de denúncia externa, são responsáveis por esclarecer os interessados sobre os procedimentos de denúncia, garantindo a confidencialidade do

aconselhamento e da identidade daqueles, receber e dar seguimento às denúncias, providenciar ao denunciante informações fundamentadas sobre as ações previstas ou implementadas para dar seguimento à denúncia e solicitar informações adicionais, se necessário (n.º 2 do artigo 13.º);

- c) Devem prestar garantias de imparcialidade, independência, proteção de dados, confidencialidade, sigilo e inexistência de conflitos de interesses no cumprimento das funções (n.º 4 do artigo 9.º, n.º 1 do artigo 13.º e ainda artigos 18.º a 20.º);
- d) Estão adstritos ao cumprimento dos prazos e dos fluxos de comunicação previstos no RGPD (n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 11.º, n.ºs 2 a 4 do artigo 12.º e n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 15.º).

Estes responsáveis deverão assim dispor de conhecimentos informáticos básicos (tendo em consideração que muitos dos canais serão eletrónicos), e, no que concerne às entidades públicas, beneficiar das competências adequadas em termos do procedimento administrativo.

Debrucemo-nos sobre o nosso objeto de estudo: os municípios. Primeiramente, sabemos desde logo que os diferentes municípios portugueses apresentam diferenças marcantes no que concerne aos recursos disponíveis, nomeadamente quanto aos recursos humanos, não se podendo olvidar que as relações humanas e interpessoais entre colegas, bem como entre trabalhadores e chefias, ou até mesmo destes com os eleitos locais, difere profundamente considerando a dimensão do município e, conseqüentemente, do número de trabalhadores afetos ao mesmo.

Adicionalmente, dúvidas se poderão colocar quanto à isenção e imparcialidade de que podem beneficiar os trabalhadores designados para a receção e tratamento de denúncias. Sabemos desde logo que um trabalhador se encontra necessariamente sob o poder e direção dos seus dirigentes e dos eleitos locais do município, bem como uma chefia se encontra igualmente na alçada do poder político. Será a estes que caberá receber e analisar as denúncias sobre os seus superiores hierárquicos, detentores de um claro poder sobre o cumprimento das suas funções, sobre as suas capacidades de evolução (nomeadamente no que concerne à avaliação realizada pelo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública⁷⁰) e até, sobre o seu próprio bem-estar no ambiente

⁷⁰ O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) encontra-se estabelecido na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

laboral. Mais se deverá considerar o ambiente de elevada burocratização existente na administração pública, designadamente nos municípios, onde as informações técnicas dos trabalhadores beneficiam de reduzida autonomia, tramitando necessariamente por diversos níveis de autorização e decisão.

António Maia (2023) defendeu um campo de indeterminação quando aos poderes de atuação destes responsáveis, nomeadamente no que concerne à tomada de ações para verificação do conteúdo das denúncias, prevista no n.º 2 do artigo 15.º do RGPC. Embora o autor defenda a lógica e utilidade desta previsão, critica a sua falta de especificação e os consequentes riscos associados, nomeadamente a tomada de ações que, numa fase posterior de sindicância, se possam a vir revelar ilegais (Maia, 2023). O MENAC (s.d.) parece ter vindo delegar junto destes responsáveis uma função meramente formal, cabendo-lhes apenas encaminhar a denúncia, quando não haja lugar a arquivamento por ser manifestamente infundada ou inverosímil, para averiguação ou inquérito (para questões de natureza disciplinar, administrativa ou outra irregularidade interna) ou para a Procuradoria-Geral da República da comarca responsável (para questões de matéria criminal). Não obstante, segue-se aqui o exposto por António Maia (2023), no sentido de haver campo para uma maior densificação, ignorando a lei os casos em que, por exemplo, não seja clara a tipologia da irregularidade ou exista a necessidade urgente de recolher testemunhos ou documentos.

Considerando tudo o exposto é determinante compreender quem são os responsáveis pelo tratamento de denúncias nas organizações, por forma a apreender sobre a isenção e autonomia de que estes poderão beneficiar.

6.2. Metodologia

Como já supra se introduziu, e sem prejuízo da abrangência da aplicação subjetiva do RGPDI, tendo em consideração a sua exposição aos fenómenos de corrupção, a sua importância na defesa do interesse das populações e o previsível forte impacto desta novidade legislativa nestas autarquias locais, a população alvo do nosso estudo centrou-se nos municípios portugueses.

Porquanto se procurou obter uma imagem abrangente, que permitisse retirar conclusões a nível nacional, e considerando as diferenças vastas entre os municípios (em número de eleitores e habitantes, em extensão territorial, em número de trabalhadores, entre outros)

optou-se por não cingir este estudo a uma amostra, versando o mesmo nacionalmente sobre todos os 308 municípios portugueses.

Previamente à recolha de informação foi criada uma base de dados, identificando os elementos a reunir. Neste sentido foram adicionados os 308 municípios portugueses, visando posteriormente adicionar informação sobre:

- a) O número de habitantes;
- b) O número de trabalhadores;
- c) A existência de um canal de denúncias internas;
- d) A existência de um canal de denúncias externas;
- e) As formas possíveis de apresentação de denúncias;
- f) A disponibilização de informação sobre o(s) responsável(eis) pela receção e seguimento das denúncias:
 - i. A (in)existência de qualquer forma de identificação;
 - ii. A sua singularidade ou pluralidade (foi designada uma pessoa ou uma equipa?);
 - iii. A sua categoria/função;
 - iv. A sua área funcional de origem;
 - v. A sua identificação nominativa.

Procedendo-se posteriormente à recolha de dados, foi efetuada uma pesquisa, de forma a identificar a existência (ou inexistência) dos canais de denúncia de cada município, recorrendo-se aos seguintes métodos, utilizados pela ordem sequencial infra apresentada sempre que, pela utilização do anterior, não era possível apurar pela existência do canal:

- 1.º Verificação, na página inicial do *website* oficial do Município, da existência de uma hiperligação direta para o canal de denúncias;
- 2.º Pesquisa pelas expressões “canal”, “canais”, “denúncia”, “denúncias” e “denunciante” nas caixas de pesquisa localizadas nas páginas eletrónicas dos municípios;
- 3.º Procura, no motor de pesquisa *Google*, pela existência de um canal de denúncias afeto ao município;
- 4.º Verificação da existência de uma página de serviços online municipal (na página eletrónica do município ou através do motor de pesquisa da *google*) para identificação de um formulário de apresentação de denúncias.

O processo de recolha de dados revelou-se de vasta complexidade. Primeiramente importará mencionar que a identificação dos canais de denúncia (ou a necessidade de confirmar, rigorosamente, a sua inexistência) obrigou à consulta de vastas centenas de páginas eletrónicas (*websites* oficiais dos municípios, páginas eletrónicas de serviços municipais, canais de denúncia e outras fontes de informação). Adicionalmente, verificou-se desde logo uma vasta heterogeneidade na localização e/ou apresentação dos canais de denúncias, com vastas distinções entre municípios, o que obrigou a uma maior atenção e rigor na pesquisa efetuada.

A recolha autónoma de dados, em detrimento da sua requisição junto dos municípios, teve como objetivo principal compreender igualmente a perspetiva do denunciante, ou seja, determinar o nível de informação que este consegue perspetivar através da consulta às páginas eletrónicas das entidades.

Veja-se desde logo que a pesquisa foi realizada em dias distintos, entre o dia 16 de março e o dia 18 de maio de 2023, pelo que os dados recolhidos reportarão a essas datas, não tendo em consideração posteriores alterações ou atualizações que desde já se aceitam. A vasta maioria dos municípios foi ainda alvo de dupla confirmação de resultados; visando garantir o rigor e fiabilidade dos dados, realizou-se idêntica pesquisa, em momento posterior, visando confirmar a manutenção da informação inicialmente recolhida. Nestas situações foi registada apenas a última data de verificação.

Por forma a apurar o número de habitantes de cada município, bem como o número de trabalhadores afetos aos serviços municipais foram extraídos os dados do portal Pordata, tendo como último ano de referência disponível 2022 (Pordata, 2024a, 2024b).

Compilada a informação procedeu-se ao seu tratamento através da utilização de uma ferramenta avançada de cálculo, resumo e análise de dados (tabelas dinâmicas), por forma a verificar comparações, padrões e tendências existentes.

Os dados referentes aos meios de apresentação de denúncia não foram alvo de uma análise específica por não serem essenciais às nossas questões de investigação, sendo o objetivo da sua recolha apurar pela existência de canais de denúncia, ainda que estes não tenham por base a existência de uma plataforma eletrónica específica.

Sem prejuízo da vasta extensão, complexidade e diversidade dos dados recolhidos e tratados procurou compilar-se os mesmos numa tabela única, a qual se apresenta no Anexo 1 ao presente estudo.

6.3. Discussão de Resultados

Por forma a facilitar a apresentação dos resultados procederemos à subdivisão do presente ponto pelas questões a que nos propusemos responder, melhor explanadas no ponto 6.1. antecedente.

6.3.1. Todos os municípios já implementaram canais de denúncia interna e externa?

A resposta à nossa primeira questão, aparentemente de fácil apreensão, revelou diversas condicionantes, sobre as quais melhor nos debruçaremos no capítulo seguinte, mas que importará desde já descrever com brevidade.

Sem prejuízo das dificuldades na deteção de inúmeros canais de denúncia, os quais não são disponibilizados de forma fácil e transparente por todos os municípios, detetou-se desde logo que um vasto número destas autarquias (80 municípios), apresenta um canal de denúncia genérico, sem qualquer distinção ou autonomia entre o canal de denúncia interna e de denúncia externa.

Da leitura das informações constantes nestes canais ou nas páginas eletrónicas dos municípios foi possível concluir, com vasta certeza, que pelo menos 19 destes canais visam abranger denúncias internas e externas, embora se apresentem num canal único. Pelo contrário, em 61 municípios não se verifica qualquer referência à possibilidade de apresentação de denúncia interna ou externa, sendo o canal de denúncias apresentado na sua generalidade. Considerando o exposto, em todas estas situações foi por nós assumido⁷¹ que estes canais abrangem a denúncia interna e externa, considerando os seguintes fatores:

- a) Dos 61 municípios que não procedem a qualquer indicação sobre a abrangência dos canais, 31 encontram-se obrigados a dispor de canal de denúncia interna, por deterem mais de 50 trabalhadores e um número de habitantes superior a 10 000;

⁷¹ A distinção entre os canais de denúncia encontra-se representada no Anexo 1, na coluna 'Distinção entre canais de denúncia (interna e externa).

- b) 19 municípios optaram por, deliberadamente, criar um canal único, sem prejuízo de disponibilizarem informação sobre a sua abrangência à denúncia interna e externa;
- c) Os canais que não apresentam indicação da sua abrangência:
 - i. Não realizam referência expressa à admissão de denúncias apenas na qualidade de autoridade competente (denúncia externa);
 - ii. Elaboram referências genéricas indiciadoras da aceitação de denúncias internas, tais como a menção de aceitação de comunicações sobre violações dos seus padrões de ética, passíveis de afetar a organização, ou a disponibilização de informação sobre o seu dever de comunicar ao denunciante, em 7 dias, sobre a forma e admissibilidade da denúncia externa, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do RGPDI (sob a epígrafe ‘seguimento da denúncia interna’).

No âmbito da presente análise, e sem prejuízo de ser objetivo apreender o panorama nacional optámos por iniciar a nossa análise quanto aos municípios que, por aplicação dos critérios de dimensão do quadro de pessoal ou da dimensão demográfica, se encontram dispensados da obrigatoriedade de implementar canais de denúncia externa.

Procedendo inicialmente à aplicação do critério principal previsto no n.º 1 do artigo 8.º do RGPDI, quanto à dimensão do quadro de pessoal, verifica-se que apenas o Município de Corvo apresenta menos de 50 trabalhadores, encontrando-se desde logo dispensado da criação de canais de denúncia interna. Reitera-se, no entanto, que os presentes dados têm em atenção a informação disponibilizada na base de dados nacional Pordata⁷² (2024b), tendo como última referência o ano de 2022⁷³.

Sem prejuízo, e como supra mencionámos, o RGPDI permite ainda a aplicação do critério de dimensão demográfica, permitindo excluir da obrigatoriedade de implementação destes canais todos os municípios que, ainda que empregando 50 ou mais trabalhadores, têm menos de 10 000 habitantes (n.º 6 do artigo 8.º). A aplicação deste critério permitiu desde logo identificar um total de 121 municípios (incluindo o Município do Corvo, igualmente

⁷² Os valores apresentados pelo Pordata (2024b) referem-se aos trabalhadores dos serviços municipais que integram o município e são remunerados pelo mesmo, excluindo-se todos os que, ainda que exercendo funções na entidade, não pertencem à mesma ou sejam remunerados por outras entidades.

⁷³ Uma análise mais exigente sempre passará pelo estudo dos mapas de pessoal dos municípios, referentes ao ano de 2023.

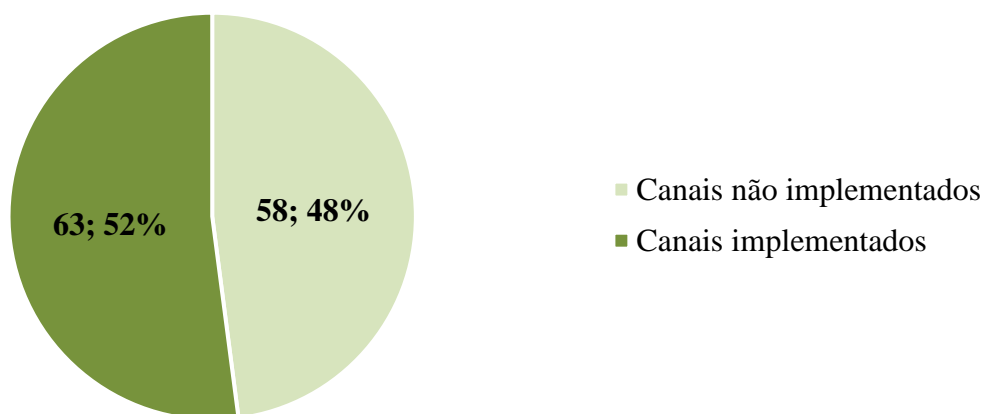
excluído pelo critério anterior) que, beneficiando das prerrogativas concedidas pelo n.º 1 e n.º 6 do artigo 8.º do RGDI, podem optar por não implementar canais de denúncia interna.

Sem prejuízo do exposto importará compreender se o processo de consciencialização europeu e nacional para a proteção dos denunciantes e a consequente aprovação do RGPDI em transposição da Diretiva (UE) 2019/1937 permitiu sensibilizar os municípios para a importância dos canais de denúncia interna, instando a sua criação mesmo em casos de não obrigatoriedade.

A Figura 4 infra apresenta os resultados da nossa análise, resumindo quantos municípios, não obrigados à criação de canais de denúncia interna, optaram, ainda assim, por os criar.

Figura 4

Implementação de Canais de Denúncia Interna nos Municípios Dispensados



Nota. O presente gráfico figura o número de municípios que, encontrando-se dispensados da obrigatoriedade de criação dos canais de denúncia interna, por aplicação do n.º 1 e/ou do n.º 6 do artigo 8.º do RGPDI optaram, ainda assim, por implementar os mesmos. Elaboração própria através da conjugação dos dados sobre o n.º de habitantes por município (Pordata, 2024a), o n.º de trabalhadores afetos aos serviços municipais (Pordata, 2024b) e a informação extraída da pesquisa efetuada às páginas eletrónicas de todos os municípios (cf. Anexo 1).

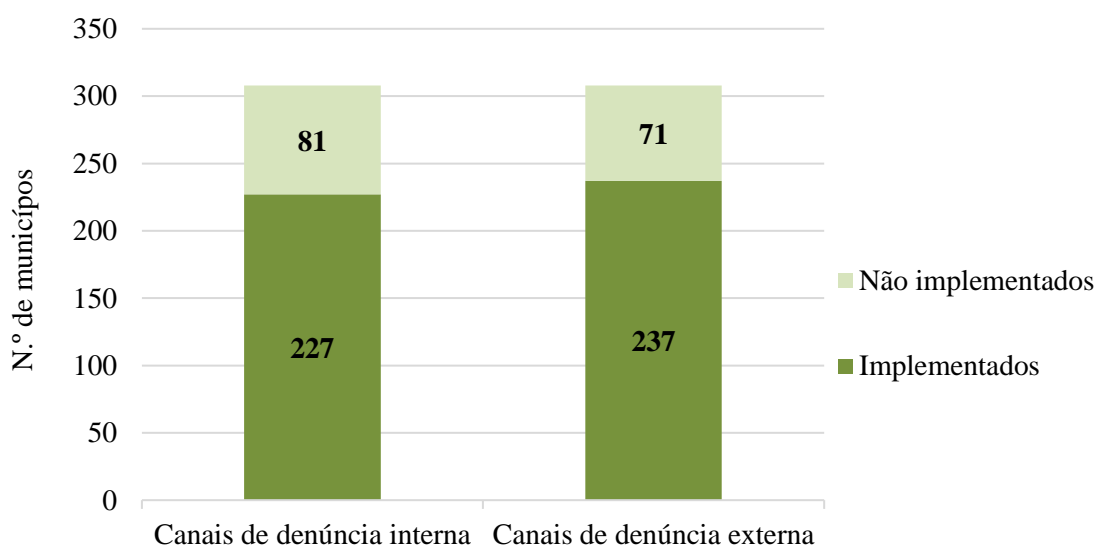
A análise da figura não permite, em nossa opinião, concluir por uma posição clara dos municípios. Efetivamente, a diferença entre os municípios (em 48% não foi identificado canal de denúncia interna, face a 52% onde o mesmo foi criado) é residual; sendo, no entanto, de louvar a implementação destes canais num elevado número de autarquias não obrigadas. Desconhece-se, no entanto, os motivos que levaram a esta implementação, nomeadamente

sobre se tal se deveu a um efetivo reconhecimento da utilidade e importância destes meios de comunicação de infrações, a um mero aproveitamento de recursos já alocados à criação de canais de denúncia externa ou a deficiências no domínio da legislação aplicável.

A nível nacional concluiu-se por um cenário de implementação de canais de denúncia largamente positivo, conforme melhor apresentamos na Figura 5 infra:

Figura 5

Implementação dos Canais de Denúncia Interna e Externa nos Municípios Portugueses



Nota. O gráfico encontra-se dividido em duas barras distintas correspondentes à implementação de canais de denúncia interna e externa, sendo possível verificar, dentro de cada barra, o número de municípios que implementaram cada canal respetivamente. Os dados dos canais de denúncia interna integram também os municípios isentos da obrigatoriedade de implementação. Elaboração própria através da informação extraída da pesquisa efetuada às páginas eletrónicas de todos os municípios (cf. Anexo 1).

Concluiu-se assim que a vasta maioria dos municípios portugueses se encontra já a cumprir a obrigatoriedade de implementação dos canais de denúncia interna e externa.

Quanto aos canais de denúncia interna deverá ter-se em especial consideração que apenas 23 municípios se encontram em potencial incumprimento, porquanto ao total de canais não implementados (81) deverá ser extraído o número de municípios isentos da obrigatoriedade da sua implementação (58 municípios, conforme Figura 4). Adicionalmente detetaram-se as seguintes situações:

- a) Em dois municípios (Ovar e de Câmara de Lobos) detetou-se a existência de espaços ou hiperligações destinadas a canais de denúncia, embora se encontrassem inoperacionais;
- b) Em dois municípios (Santiago do Cacém e Vila Real) verifica-se a previsão de criação destes canais de denúncia⁷⁴.

A principal preocupação centrar-se-á assim na implementação dos canais de denúncia externa. Embora em reduzido número face aos municípios que já criaram os seus canais, afere-se que em 71 municípios não foi possível identificar a existência de meios de comunicação de infrações, em possível violação do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 12.º do RGPDI.

A similaridade dos resultados sobre a implementação de canais de denúncia interna e externa é facilmente compreensível pela análise dos dados. A vasta maioria dos municípios que implementou canais de denúncia externa optou por implementar, de forma simultânea, canais de denúncia interna, com apenas dez municípios a prever, de forma explícita nas suas páginas eletrónicas, a criação exclusiva do canal de denúncia externa⁷⁵.

Em nossa opinião, a eleva taxa de cumprimento verificada na análise poderá ser explicada por diversos fatores. Primeiramente, não se poderá olvidar que o RGPDI prevê a aplicação de pesadas sanções em caso de incumprimento, nomeadamente quanto à não implementação dos canais de denúncia interna e/ou externa, a qual poderá ser punida como contraordenação e aplicada uma coima entre €1 000 a €125 000 no caso dos municípios (e restantes pessoas coletivas). Em adição ao vasto debate doutrinal sobre a matéria, o qual expressámos na revisão da literatura, é ainda de relevar o impacto mediático que seguiu a aprovação do RGPDI, com inúmeros meios de comunicação a advertir para a novidade legislativa (Miranda, 2021; Ambrósio de Sousa, 2022a, 2022b; Valente, 2022; Rito 2022a, 2022b); ou, posteriormente, anunciando a implementação de canais de denúncia em entidades específicas (Jornal I, 2022; Lusa, 2022, 2023; Maria, 2022; Pedreira, 2023) e realizando pontos de situação sobre a implementação do novo regime (Ribeiro, 2023; Miranda & Lima,

⁷⁴ O Município de Vila Real prevê a existência dos canais de denúncia no seu Código de Conduta; por outro lado, o órgão executivo do Município de Santiago do Cacém deliberou, no dia 4 de janeiro, a aprovação do Programa de Cumprimento Normativo.

⁷⁵ Os Municípios de Armamar, Barrancos, Borba, Figueira de Castelo Rodrigo, Golegã, Marvão, Monchique, Pinhel, Tarouca e Velas, por apresentarem menos de 10 000 habitantes encontram-se abrangidos pela prerrogativa prevista no n.º 6 do artigo 8.º do RGPDI e, portanto, encontram-se dispensados da obrigação de criar canais de denúncia interna.

2023a, 2023b). São ainda de realçar os inúmeros artigos de opinião publicados nos meios de comunicação (Almeida, 2022; Pitta Simões, 2022; Pontes, 2022; Veloso, 2022), bem como o esforço de sensibilização efetuado pelas entidades das mais diversas áreas, nomeadamente pela Ordem dos Contabilistas Certificados (2022), pela Transparência Internacional Portugal (2023) e por diversas sociedades de advogados, através da publicação de documentos informativos de livre acesso (PLMJ, 2022; Abreu Advogados, 2022; Cuatrecasas, 2022).

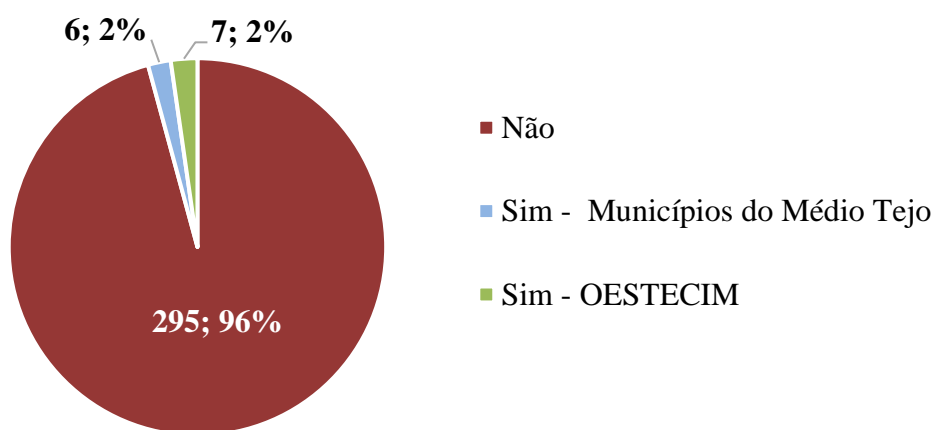
Em conclusão, considerando as consequências contraordenacionais, tempo decorrido desde a entrada em vigor do RGPDI (18 de junho de 2022), bem como a forte divulgação do normativo e do seu impacto, não se estranha a elevada adesão dos municípios portugueses ao cumprimento do disposto no novo regime.

6.3.2. Os Municípios têm recorrido à partilha de canais de denúncia interna, conforme prerrogativa apresentada pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPDI?

A análise efetuada aos 308 municípios portugueses permitiu concluir por uma fraca adesão à possibilidade apresentada pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPDI, de partilha de canais de denúncia interna, como se representa na Figura 6 infra.

Figura 6

Partilha de Canais de Denúncia Interna nos Municípios Portugueses



Nota. O gráfico apresenta o número e percentagem de municípios aderentes a sistemas de partilha de canais de denúncia, identificando desde logo as agregações correspondentes. Elaboração própria através de informação extraída da pesquisa efetuada aos canais de denúncia dos municípios (cf. Anexo 1).

Apenas 13 municípios aderiram a um sistema de partilha de canal de denúncia entre si, os quais se distribuem da seguinte forma:

- a) Canal de denúncias dos Municípios Médio Tejo, abrangendo os municípios de Abrantes, Alcanena, Entroncamento, Sertã, Tomar e Torres Novas;
- b) Canal de denúncias da OESTECIM, abrangendo os municípios de Alcobaça, Alenquer, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Sobral de Monte Agraço, Torres Vedras.

O canal de denúncias dos Municípios Médio Tejo, abrange seis dos onze municípios⁷⁶ que constituem a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e é operado externamente, para efeitos de receção das denúncias, pela *Delloite* (s.d.) nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do RGPDI. Da análise ao procedimento previsto no canal de denúncias em análise é desde logo possível aferir que os serviços prestados pela empresa externa incluem desde logo um pré-tratamento da denúncia, através da revisão e resumo da informação, e envio ao município respetivo de um relatório, com sugestões de ações específicas para acompanhamento, competindo a este, posteriormente, decidir sobre a ação a tomar. Assim, embora competindo ao Município a decisão final, verifica-se um efetivo tratamento pela empresa externa capaz de influenciar o seu seguimento, gerando-se assim dúvidas sobre a *compliance* deste canal, em respeito ao previsto no RGPDI. A posição do MENAC parece, no entanto, clara; mesmo quanto aos canais de denúncia interna, onde o RGPDI prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º a possibilidade de operacionalidade externa destes canais para efeitos de receção de denúncias deverá entender-se que “a solução tecnológica que lhes esteja associada, e apenas ela, possa ser operada externamente”, devendo ser “operado por pessoas ou serviços da entidade ou organização designado expressamente” (MENAC, s.d.).

Primeiramente, embora o canal partilhado de Municípios do Médio Tejo não realize uma referência expressa à admissibilidade de denúncias internas e externas, 3 das autarquias integrantes (Abrantes, Tomar e Torres Novas) produzem, nas suas páginas eletrónicas próprias, informação sobre esta abrangência aos dois tipos de denúncia. Reitera-se assim que o RGPDI não prevê a partilha de canais de denúncia externa entre autarquias locais (como o faz quanto aos canais de denúncia interna no n.º 7 do seu artigo 8.º), competindo recordar

⁷⁶ Ourém e Vila Nova da Barquinha optaram por criar canais de denúncia independentes para cada município. Constância, Ferreira do Zêzere, Mação, e Sardoal não criaram, à data, canais de denúncia interna passíveis de identificar, encontrando-se isentos da obrigatoriedade da sua implementação, nos termos do n.º 6 do artigo 8.º do RGPDI, por terem menos de 10 000 habitantes, conforme se identifica no Anexo 1;

que os canais de denúncia externa devem, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º permanecer independentes e autónomos dos demais canais de comunicação, situação que não ocorre no presente caso. Em nosso parecer o cumprimento destes normativos não é evidenciado na implementação deste canal.

Adicionalmente, o n.º 2 do artigo 13.º prevê especificamente que os municípios (e demais autoridades competentes) devem designar funcionários responsáveis pelo tratamento de denúncias, o que incluirá, nos termos da alínea b) do normativo “[r]eceber e dar seguimento às denúncias”. Da leitura da informação exposta no canal é desde logo possível aferir que as denúncias são rececionadas por uma entidade externa sendo efetuado por esta um ‘pré-tratamento’ da informação, o qual, em nosso parecer, não será admissível à luz do referido artigo.

Noutra nota, o canal de denúncias da OESTECIM, Comunidade Intermunicipal do Oeste, abrange sete dos doze municípios integrantes⁷⁷, e apresenta relevantes particularidades. Primeiramente, verifica-se que o canal é partilhado, não só entre municípios, mas com a própria OESTECIM e diversas sub-entidades, nomeadamente serviços municipalizados e empresas municipais. Assim, ao entrar no canal de denúncias partilhado, o denunciante poderá de imediato selecionar a entidade visada (município ou comunidade intermunicipal), podendo posteriormente, dentro de alguns municípios, selecionar as sub-entidades disponíveis. Adicionalmente, este sistema partilhado possibilita a apresentação de denúncias internas e externas, competindo ao denunciante selecionar o tipo de canal a utilizar.

Primeiramente, parece desde logo claro que a partilha de canais de denúncia entre as distintas entidades não se revela possível à luz do RGPD; a interpretação *a contrario* do disposto no n.º 2 do artigo 8.º, bem como a leitura do n.º 7 do mesmo artigo parece concluir que, com exceção das autarquias locais, as entidades de direito público não podem partilhar canais de denúncia. Adicionalmente, a interpretação do n.º 2 do artigo 8.º exclui a possibilidade de partilha de canais entre entidades de direito privado (como as empresas locais) e entidades de direito público (como os municípios). Mais se reiterará o supra exposto quanto à impossibilidade de partilha de canais de denúncia externa.

⁷⁷ Os municípios de Arruda dos Vinhos, Lourinhã, Nazaré, Óbidos e Peniche optaram por criar canais de denúncia interna independentes para cada município, conforme se identifica no Anexo 1.

Uma partilha de canal semelhante à anterior é aliás verificada no Município do Barreiro, onde os canais de denúncia interna e externa abrangem infrações ocorridas na autarquia, numa empresa municipal e numa União de Freguesias.

Competirá deixar uma ressalva, porquanto da consulta realizada ao canal de denúncias da OESTECIM não consta explicitação do procedimento utilizado, dos fluxos de informação ou designação de responsáveis⁷⁸. Neste sentido, não é possível aferir em que termos decorre esta partilha do canal, assumindo-se que se poderá verificar apenas uma partilha de recursos financeiros através da contratação de um só meio informático, permitindo a cada entidade, receber, de forma individualizada, e sem intervenção das demais, as suas próprias denúncias e efetuar o respetivo tratamento e comunicação com o denunciante.

Ainda que assumindo esta partilha, como uma mera utilização comum de um recurso informático que permite utilizações individualizadas, existirão questões a colocar. Novamente, a falta de clareza do RGPDI não permite asseverar se esta mera partilha de um recurso informático se enquadrará já numa efetiva partilha de canal de denúncia para efeitos de receção, impossibilitando assim esta utilização por entidades distintas, em especial no que concerne aos canais de denúncia externa. Mais se questionará ainda sobre as garantias de confidencialidade que se poderão afirmar num contexto onde uma entidade, no caso a comunidade intermunicipal, é a contratante, designadamente quanto ao acesso que lhe será permitido aos dados sobre as denúncias realizadas a cada entidade, ainda que meramente estatísticos.

6.3.3. Quem são os responsáveis pela receção e seguimento de denúncias nos municípios portugueses?

Numa primeira fase procurámos identificar se os municípios procedem ou não à identificação expressa dos responsáveis pela receção e seguimento das denúncias. Embora a publicitação da designação destes responsáveis não constitua uma obrigação expressa das entidades, explicitamente prevista no RGPDI – o que desde já se critica – a mesma revela-se essencial num contexto de cumprimento dos princípios administrativos da transparência, da administração eletrónica e da colaboração com os cidadãos, previstos nos artigos 11.º e 14.º do CPA.

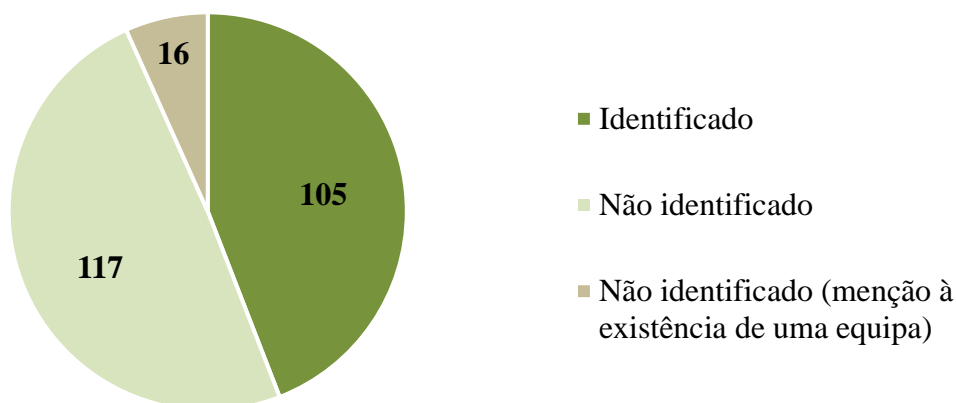
⁷⁸ A OESTE CIM não respondeu aos pedidos de esclarecimento solicitados, via e-mail, a 12 de maio de 2024.

Adicionalmente, a publicitação da designação do(s) responsável(eis) é deveras relevante quanto à prevenção de potenciais conflitos de interesse e à disponibilização, aos denunciantes, do efetivo gozo dos seus direitos. Assim, logo se entenderá que um denunciante deverá saber, *a priori*, quem irá tratar e dar seguimento à sua denúncia; tal situação poderá ser essencial se, imagine-se, a denúncia versar sobre um dos responsáveis designados. A situação em causa enquadrar-se-ia, em nosso entendimento, nas prerrogativas previstas na alínea c) do n.º 2 e na alínea d) do n.º 3, ambos do artigo 7.º do RGPDI, porquanto bem se entenderia que, face a essa situação, o denunciante possuísse motivos razoáveis para acreditar que a sua denúncia não seria eficazmente conhecida ou resolvida, optando assim por escolher um meio de denúncia alternativo (em respeito pelos princípios de precedência previstos no RGPDI). Adicionalmente, apenas a identificação, o mais completa possível, do responsável, nomeadamente através da publicitação do seu nome, cargo/função e enquadramento orgânico, poderá ser relevada por denunciantes menos familiarizados com a estrutura orgânica e mapa de pessoal do Município, como será o caso de voluntários, fornecedores, estagiários ou participantes em processos de recrutamento.

Na Figura infra apresentamos o número de municípios que identificam (ou não) os responsáveis pela receção e tratamento de denúncias, concluindo-se desde logo que, em apenas 105 municípios se verificou a publicitação desta designação, seja através da indicação da sua categoria ou função, ou pela sua identificação nominativa.

Figura 7

Identificação dos Responsáveis pela Receção e Seguimento de Denúncias



Nota. O gráfico apresenta o número de municípios que procedem à partilha da identificação dos responsáveis pela receção e tratamento de denúncias. Elaboração própria através de informação extraída da pesquisa efetuada aos canais de denúncia municipais (cf. Anexo 1).

Concluiu-se assim que a maioria dos municípios não procedeu à adequada divulgação da identificação dos responsáveis pelos canais de denúncia, situação que, em nossa opinião, em muito prejudica o livre exercício dos direitos do denunciante, potenciando a existência de potenciais situações de conflitos de interesse e prejudicando as entidades, incapacitando os possíveis benefícios da deteção de situações irregulares.

Adicionalmente, dos 105 municípios que, de alguma forma, procederam à identificação dos seus responsáveis verificou-se que apenas cerca de metade (55) procederam à publicação da sua identificação nominativa (cf. Anexo 1).

Finalmente, importa aferir, quanto aos 105 municípios que procederem à identificação dos seus responsáveis, sobre quem são os funcionários designados de uma perspetiva funcional, compreendendo o seu enquadramento dentro da autarquia (qual a categoria ou função) e a sua área de conhecimentos (a área funcional de origem).

Primeiramente, na Tabela 2 infra procedemos a uma desagregação dos diversos responsáveis identificados, tendo em consideração a sua categoria ou função dentro dos municípios:

Tabela 2

Categoria/Função dos Responsáveis pelas Denúncias nos Municípios Portugueses

| Categoria/Função dos responsáveis de denúncia | N.º de municípios |
|--|--------------------------|
| Dirigente(s) | 9 |
| Dirigente + Responsável pelo Cumprimento Normativo | 1 |
| Dirigente(s) + Trabalhador(es) | 6 |
| Eleito Local | 2 |
| Encarregado de Proteção de Dados (interno/externo) | 17 |
| Externo + Dirigentes/Trabalhadores | 6 |
| Externo + Unidade Orgânica | 1 |
| Membro(s) de Gabinete de Apoio | 2 |
| Responsável pelo cumprimento normativo | 2 |
| Sem indicação | 26 |
| Trabalhadores | 13 |
| Unidade Orgânica | 19 |
| Unidade Orgânica + Outros trabalhadores | 1 |
| Total Geral | 105 |

Nota. A tabela identifica o número de municípios que apresentam as referidas categorias ou funções associadas aos responsáveis pelas denúncias. Elaboração própria através de informação extraída da pesquisa efetuada aos canais de denúncia municipais (cf. Anexo 1).

A análise de dados revela uma variedade de funções desempenhadas pelos responsáveis pelo tratamento de denúncias, incluindo dirigentes, técnicos superiores, encarregados de proteção de dados, eleitos locais, membros de gabinetes de apoio, entre outros. Sem prejuízo do exposto, verifica-se uma predominância das funções atribuídas a dirigentes e a técnicos superiores ou outros trabalhadores, aferindo-se que em 56 dos 80 municípios que identificam as funções ou categorias dos seus responsáveis, foram designados dirigentes ou trabalhadores, exercendo funções isoladamente ou em equipa. Adicionalmente, verifica-se que 26 municípios, embora identificando os seus responsáveis (nominativamente ou através do seu enquadramento orgânico), optaram por não mencionar a sua categoria/função.

Sem prejuízo de a recomendação do MENAC (s.d.) seguir no sentido de os canais de denúncia serem operados (pelo menos numa fase inicial), por “pessoas com elevado capital social”, deverá atender-se que a designação de dirigentes ou de detentores de cargos políticos, tais como eleitos locais ou membros de gabinete poderá, no entanto, ser portadora de fragilidades. Sem prejuízo de se reconhecer a estes uma maior autonomia e independência face à posição dos restantes trabalhadores, é necessário admitir que estes são detentores de poderes de decisão que os podem tornar mais suscetíveis à prática de determinadas infrações. Adicionalmente, esquemas de corrupção cometidos por pessoas em elevadas posições hierárquicas tendem a ser mais duradouros, difíceis de detetar e representam maiores perdas para as entidades (ACFE, 2022, 2024).

Adicionalmente, poderá ocorrer que um denunciante, sendo, por exemplo, trabalhador, estagiário ou voluntário, se sinta dissuadido da prática da comunicação ao saber que a denúncia será recebida e tratada por uma estrutura de decisão em que não confia, por a considerar efetiva praticante de infrações ou meramente complacente com a mesma (Khan et al., 2022). Veja-se, neste sentido o defendido por António Maia (2023): os responsáveis pelas denúncias deverão ser pessoas de reconhecida credibilidade junto de todos os trabalhadores, beneficiando igualmente de alguma experiência dentro da organização.

Igualmente geradora de dúvidas será a designação do Encarregado de Proteção de Dados enquanto responsável pela receção e/ou tratamento de denúncias, situação que se verificou em 17 dos municípios. Embora se admita a cumulação de funções do Encarregado de Proteção de Dados, o qual não se encontra necessariamente obrigado ao exercício das referidas funções em exclusivo, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 38.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados, a aplicação do mesmo normativo obriga a asseveração, por parte da

entidade, que a cumulação estas funções ou atribuições não gera um conflito de interesses. Ora, considerando que pode ser especificamente alvo de denúncia a existência de uma infração referente a um ato ou omissão contrário a regras constantes dos atos da União Europeia no domínio da proteção da privacidade e dos dados pessoais, nos termos previstos no ponto x) da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do RGPDI, e considerando que estas infrações podem estar diretamente correlacionadas com as funções do Encarregado de Proteção de Dados, parece-nos configurar um risco a cumulação destas funções, especialmente quando caiba a este Encarregado, de forma singular, gerir a receção e seguimento das denúncias.

Por último compete advertir, como já supra referenciamos na questão anterior, para a existência de entidades externas responsáveis pela receção e/ou seguimento das denúncias, como aliás se verifica em algumas entidades⁷⁹. Efetivamente a leitura do n.º 2 do artigo 13.º do RGPDI parece restringir a possibilidade de os canais de denúncia externa serem operados ‘fora’ da entidade, seja para efeitos de receção ou seguimento de denúncias, nomeadamente através da referência expressa à designação de “funcionários”.

A nossa análise permitiu ainda identificar que a vasta maioria dos municípios (85) optou por identificar mais do que um responsável pelo tratamento de denúncias (em oposição a 35 que optaram por designar apenas uma pessoa), procedendo à criação de equipas ou à atribuição de funções a unidades orgânicas em detrimento da designação de um profissional isolado⁸⁰. A designação de equipas é, em nosso entendimento, favorável à entidade, permitindo não só a administração dos canais de forma mais célere, em cumprimento dos rigorosos prazos previstos do RGPDI e assim assegurando ausências de quaisquer dos membros, como mais eficaz na adequada prevenção de potenciais conflitos de interesses⁸¹ (Maia, 2023). Igual posição é emanada pelo MENAC (s.d.), que recomenda desde logo que o número de pessoas adstritas à operacionalização dos canais de denúncia seja de, no mínimo, duas⁸².

⁷⁹ Sem prejuízo das sete entidades que especificamente referem entidades externas enquanto responsáveis pela receção das denúncias, afere-se que diversas autarquias designam como responsáveis encarregados de proteção de dados externos à entidade, ou seja, não integrados no seu quadro de pessoal. São exemplos os Municípios que partilham o canal de denúncias da OESTECIM (com exceção de Sobral de Monte Agraço).

⁸⁰ Em alguns casos, como na designação de um eleito local ou de um dirigente, será possível questionar se todo o processo é efetivamente desenvolvido unicamente por estas pessoas, ou se são atribuídas funções a trabalhadores subalternos.

⁸¹ Verificou-se que, alguns dos municípios, como é o caso de Anadia, designou outro responsável em caso de faltas e impedimentos.

⁸² António Maia (2023) defende que estas equipas deverão ser constituídas por, pelo menos, três pessoas.

Finalmente, propusemo-nos ainda a entender a que áreas funcionais pertencem os responsáveis pelas denúncias, as quais foram condensadas em categorias e agregadas na Tabela 3 infra.

Tabela 3

Áreas Funcionais de Origem dos Responsáveis pelas Denúncias nos Municípios Portugueses

| Áreas Funcionais de Origem dos Responsáveis pelas Denúncias | N.º de indicações |
|--|--------------------------|
| Sem indicação | 37 |
| Jurídica | 25 |
| Proteção de Dados | 18 |
| Administração Geral | 12 |
| Administrativa / Atendimento | 11 |
| Auditoria Interna / Transparência e Conformidade | 8 |
| Financeira / Património | 8 |
| Empresa de Consultadoria | 6 |
| Informática | 4 |
| Recursos Humanos | 4 |
| Apoio aos Órgãos e/ou Eleitos Locais | 3 |
| Obras e/ou Urbanismo | 3 |
| Advogado | 1 |
| Ambiente e Saúde | 1 |
| Contratação Pública | 1 |
| Presidente da Câmara Municipal | 1 |
| Vereador | 1 |

Nota. A Tabela identifica as áreas funcionais de origem dos responsáveis pelas denúncias nos municípios, tendo-se procedido a agregação⁸³ de algumas categorias para mais fácil apreensão. Deverá atender-se que em vários municípios se verificaram diversas áreas porquanto foi designada uma equipa de responsáveis provenientes de áreas temáticas distintas. Sempre que se verificou que uma Unidade Orgânica abordava duas ou mais áreas temáticas distintas, procedeu-se à sua desagregação (por exemplo, a Unidade Orgânica Administrativa e Jurídica, foi desagregada em ambas as áreas temáticas). Elaboração própria através de informação extraída da pesquisa efetuada aos canais de denúncia dos municípios (cf. Anexo 1).

⁸³ Na área Administração Geral foram também abrangidas as referências a Unidades Orgânicas como Desenvolvimento Organizacional e Serviços Integrados, considerando que todas estas áreas se referem a Unidades Orgânicas de carácter mais generalizado, podendo abranger, dentro de si, áreas tão diversas como administrativa, atendimento, financeira, contratação pública, entre outras.

Embora alguns municípios (37) não identifiquem as áreas orgânicas dos responsáveis pelas denúncias, verifica-se uma predominância na designação de profissionais da área jurídica, situação que se compreenderá face aos conhecimentos técnicos destes profissionais e a uma maior probabilidade de melhor apreensão da legislação em causa e do procedimento administrativo em geral. Esta é aliás a recomendação emitida pelo MENAC (s.d.) que descreve como relevante que os canais de denúncia sejam operados “por pessoas (...) que tenham origens departamentais e formações distintas, devendo pelo menos uma delas ter formação na área jurídica”. A ideia de integração de, pelo menos, um trabalhador da área jurídica junto da equipa de tratamento de denúncias é igualmente suportada por António Maia, considerando a necessidade de “enquadrar legalmente a denúncia recebida e, a partir desse enquadramento, verificar as soluções e ações que devem ser adotada quanto ao seu seguimento ou encaminhamento” (Maia, 2023, p. 29). O autor é igualmente defensor da importância de criar equipas integradas por profissionais de distintas áreas de formação, preferencialmente de ambos os sexos (Maia, 2023).

Seguem-se como áreas de preferência, a proteção de dados, sobre a qual já dispusemos supra, e as áreas administrativa e/ou atendimento e de administração geral. A presença destas últimas áreas poderá, em nosso entendimento ser explicado por dois fatores essenciais: as competências técnicas adstritas a estes profissionais, nomeadamente quanto ao atendimento ao cidadão e ao seu conhecimento do processo e procedimento administrativo, bem como à sua predominância e existência em todos os municípios. Efetivamente, em municípios de menor dimensão, onde se verifique um menor nível de especialização na estrutura orgânica e um número reduzido de técnicos superiores, facilmente se compreenderá que os responsáveis pela receção e seguimento de denúncias provenham de áreas orgânicas mais generalistas, existentes em todos os municípios.

Sobre a designação de advogados enquanto responsáveis pelas denúncias (o que apenas se verificou numa situação) pronunciou-se já o douto Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados (2022) no sentido de existir uma clara incompatibilidade entre o exercício de ambas as funções, sempre que o Advogado seja mandatário da entidade. Conforme defendeu o Conselho Regional, a atuação isenta e imparcial que se exige do responsável pelas denúncias (mesmo perante denúncias contra a entidade que o emprega) prevista no n.º 4 do artigo 9.º do RGPDI, não é compatível com a do mandato forense, assente na necessária prossecução e defesa dos interesses da sua representada (Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados, 2022).

Finalmente competirá uma última nota quanto à designação de auditores internos como responsáveis pelas denúncias. Segundo a definição proposta pelo *Institute of Internal Auditors*⁸⁴ (citado em IPAI, 2017) a auditoria interna define-se como uma “atividade independente e objetiva, de garantia e de consultadoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização”. Considerando o papel desempenhado pela Auditoria Interna no seio das organizações, nomeadamente nos municípios, esta revela-se como o serviço mais adequado para avaliar a eficácia, eficiência e adequação do sistema de controlo interno, onde se incluirá os canais de denúncia⁸⁵ (Magalhães, 2023). Desde já se defende aqui que a potencial avaliação do canal de denúncia, a realizar pela Auditoria Interna, nomeadamente através da realização de ações de auditoria, que designadamente incluam nos seus programas, a verificação do cumprimento da legalidade e a emissão de conclusões sobre a sua eficiência e eficácia, não será compatível com a cumulação de funções destes profissionais com a de responsáveis pelas denúncias. Assumir tal possibilidade, significaria aceitar que a Auditoria Interna se poderia auditar a si mesma, o que desde já não se revela possível, face às necessárias garantias de independência e imparcialidade exigíveis a estes profissionais. Em conclusão, se for decidido, a nível municipal, pela atribuição à Auditoria Interna da responsabilidade de gerir ou executar os procedimentos de receção e tratamento de denúncias, deverá considerar-se que não poderá esta prestar as adequadas garantias sobre a eficácia, eficiência e adequação das políticas e procedimentos instituídos no mesmo campo (Chartered Institute of Internal Auditors, 2023).

6.3.4. Acessibilidade da informação: a perspetiva do denunciante

Conforme se supra mencionou, a recolha autónoma de dados, em detrimento da sua requisição junto dos municípios, teve ainda como objetivo compreender igualmente a perspetiva do denunciante, ou seja, determinar o nível de informação que este consegue perspetivar através da consulta às páginas eletrónicas das entidades.

As dificuldades na obtenção de dados revelam desde logo um panorama pouco positivo. Primeiramente, a mera deteção da existência, ou não, de canais de denúncia revela-se, em muitos casos, hercúlea. Não raras vezes, os municípios não dispõem nas suas páginas

⁸⁴ O *Institute of Internal Auditors* (IIA) é uma organização mundial de auditoria interna, promotora de certificações internacionais a título profissional e representada em Portugal pelo Instituto Português de Auditoria Interna (IPAI).

⁸⁵ Nos termos do n.º1, 2 e da alínea f) do n.º 3 do artigo 15.º do RGPC as entidades públicas devem dispor de um sistema de controlo interno que, entre outros, preveja os métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente visando garantir a prevenção e deteção de situações de irregularidade.

eletrónicas de qualquer hiperligação ou mera menção à existência de canais de denúncia, ou não tornam a mesma facilmente acessível para o utilizador comum, delegando ao denunciante a função de identificação do mesmo, junto de motores de pesquisa ou através de uma busca detalhada da sua página eletrónica, ou de páginas eletrónicas secundárias, como o são as de ‘serviços online’.

Como igualmente se supra referenciou foram detetadas inúmeras situações em que os canais de denúncia interna e externa são agregados, não existindo menção sobre se estes são um canal uno (ainda que em violação expressa do n.º 1 do artigo 13.º do RGPD) ou se reportam apenas a denúncias internas ou a denúncias externas. As lacunas na disponibilização da referida informação inibem o denunciante de conhecer *a priori* qual a qualidade da entidade no tratamento da denúncia, impedindo o mesmo de realizar um juízo prévio necessário, sobre a realização da denúncia junto do município ou de outra autoridade competente.

Adicionalmente, os dados apresentados no ponto anterior (6.3.3.) permitem concluir que a maioria dos municípios não procede à adequada divulgação da identificação dos responsáveis pelos canais de denúncia, situação que, como referenciámos, condiciona o exercício dos direitos do denunciante, potenciando a existência de potenciais situações de conflitos de interesse e prejudicando as entidades, incapacitando os possíveis benefícios da deteção de situações irregulares. Sem acesso a uma identificação completa e integral do(s) responsável(eis) pela receção e seguimento das denúncias, o denunciante não poderá, por exemplo, determinar sobre a possibilidade da sua denúncia vir a ser eficazmente conhecida ou resolvida, incapacitando-o dessa forma de beneficiar das prerrogativas previstas na alínea c) do n.º 2 e na alínea d) do n.º 3, ambos do artigo 7.º do RGPD, optando assim por escolher um meio de denúncia alternativo (em respeito pelos princípios de precedência previstos no RGPD).

As lacunas na transparência municipal quanto aos canais de denúncia revelam-se assim vastas e demonstram as dificuldades existentes no acesso à informação para o denunciante. Sendo clara a existência de dificuldades a serem colocadas, a título de exemplo, a um trabalhador do município, técnico superior, com conhecimentos de procedimento administrativo e aptidões informáticas a nível do utilizador (e, em princípio familiarizados com a página institucional da sua entidade), estas serão exponenciadas junto de outros denunciante, como será o caso de, a título de mero exemplo: trabalhadores operacionais, sem conhecimentos informáticos relevantes, ou outros interessados, menos familiarizados

com a estrutura orgânica e mapa de pessoal do município, tais como voluntários, fornecedores, estagiários ou participantes em processos de recrutamento.

6.4. Perspetivas futuras em Portugal

A revisão da literatura e a análise dos dados recolhidos permitiu identificar uma série de fragilidades na implementação do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações em Portugal.

Primeiramente, permanecem diversas dúvidas sobre a aplicação do referido regime que, até à data, não têm sido abordadas pelas entidades competentes, nomeadamente pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção. Conforme já supra aludimos, a doutrina tem sido especialmente crítica da incerteza no apuramento do critério da boa-fé (como avaliar se o denunciante se encontra, ou não de boa-fé?), questionando igualmente como procede a responsabilidade solidária do denunciante e do facilitador quanto aos danos causados pela denúncia ou pela divulgação pública, quando a um destes se impute uma atuação sem dolo e em boa-fé.

Com foco especial nos municípios continuam a revelar-se bastante dúbios os limites de possibilidade de partilha de canais de denúncia entre as autarquias, importando densificar conceitos como a ‘recepção’, o ‘seguimento’ e a ‘operacionalidade’ dos canais que permitam a estas entidades aderir a estes métodos de conjugação de recursos, em estrito respeito pela lei nacional.

Revela-se igualmente urgente proceder a uma maior densificação desta legislação, nomeadamente através da sua adequada integração com outras áreas da legislação, como o são o direito penal e o direito laboral⁸⁶. A integração de disposições específicas, referentes à proteção dos denunciantes, na matéria penal e laboral, poderá permitir a densificação daquele regime, promovendo uma *legis coesa* e dissipando a existência de questões essenciais (e se o denunciante for também co-autor? poderá a existência de represálias constituir, simultaneamente, uma situação de assédio no trabalho?).

O MENAC, autoridade competente para a promoção da transparência e da integridade na ação pública, bem como na garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e

⁸⁶ A título de exemplo, o Código de Trabalho passou a consagrar, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 73/2017, de 16 de agosto e n.º 93/2019, de 4 de setembro, um regime de proteção dos denunciantes de situações de assédio, garantindo a proibição de aplicação de sanções ao denunciante e às suas testemunhas (cf. artigo 29.º, n.º 6), as quais se presumem decorrentes da denúncia sempre que aplicadas até um ano após a mesma (cf. artigo 331.º).

de infrações conexas, apresenta ainda um longo caminho a percorrer. Criado por aplicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, teve a sua instalação definitiva aprovada cerca de um ano e meio depois com a aprovação da Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho. Até ao fim de 2023 a entidade apresentava apenas cerca de metade do quadro de pessoal preenchido e não havia ainda aplicado quaisquer sanções, tendo apostado na “divulgação de informação junto dos organismos no sentido do cumprimento voluntário dos referidos normativos legais” (MENAC, 2024a). Sem prejuízo da divulgação de Newsletters e alguns Guias Informativos verifica-se ainda escassa a disponibilização de informações e esclarecimentos sobre o Regime de Proteção de Denunciante, verificando-se apenas a publicitação de uma síntese referente aos canais de denúncia interna (MENAC, s.d.).

Por último revela-se preeminente o reforço da transparência administrativa na atuação de todas as entidades envolvidas, nomeadamente quanto ao Gabinete do Presidente da Assembleia da República e aos próprios Municípios. Reportando a setembro de 2023, o Gabinete do Presidente da Assembleia da República havia recebido apenas os relatórios anuais previstos no artigo 17.º do RGPDI, provindos de 98 entidades (Miranda & Lima, 2023), não tendo sido fornecida informação adicional sobre os tipos de entidades em cumprimento. Considerando a existência de 308 municípios portugueses, bem como o facto de esta obrigação ser extensível a todas as entidades mencionadas nos artigos 8.º e 12.º da RGPDI os resultados não se revelaram positivos. Não obstante deverá ser considerado que estes relatórios têm um carácter anual, devendo as entidades entregar até ao fim do primeiro trimestre do ano, o relatório correspondente ao anterior, nos termos do disposto no artigo 17.º do RGPDI. Tendo em conta os resultados da nossa análise, onde se afere um cumprimento maioritário da obrigação de implementação de canais de denúncia, será de prever⁸⁷ um aumento significativo da entrega destes relatórios por parte dos municípios portugueses.

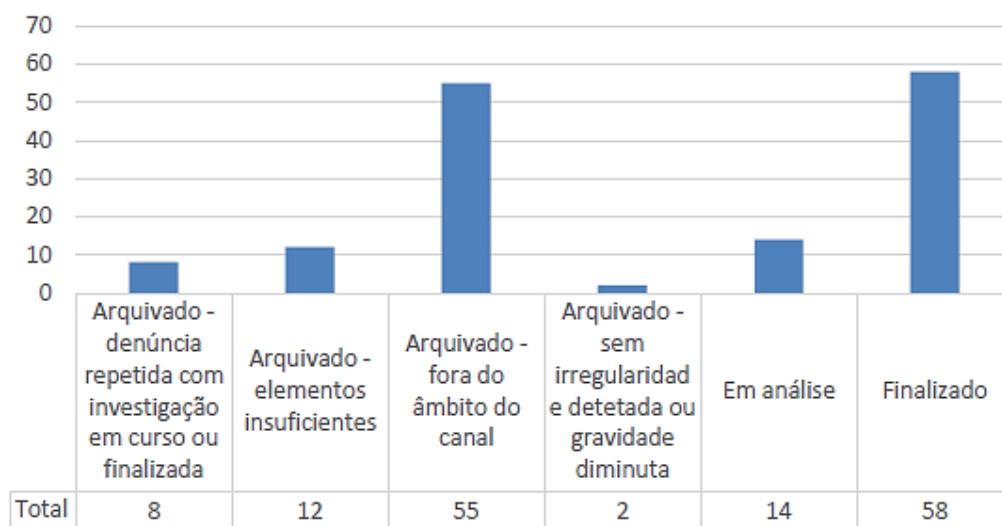
Igualmente se verifica que a generalidade dos Municípios optou por não publicitar quaisquer dados referentes às denúncias recebidas, obrigação não imposta pelo RGPDI e que desde já só se poderá criticar. A transparência administrativa está intrinsecamente ligada aos princípios da aproximação da Administração à população e da participação dos interessados

⁸⁷ Embora tenhamos procurado comprovar a nossa hipótese através de diversas tentativas de contacto com o Gabinete do Ilustre Presidente da Assembleia da República e, posteriormente, por encaminhamento deste, com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, não nos foram disponibilizados quaisquer dados sobre o tema.

na gestão da Administração Pública, previstos no artigo 267.º e 268.º da CRP, e concretizados legalmente nos artigos 11.º e 13.º do CPA, bem como nos n.ºs 1, 3 e 7 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado. Neste sentido reitera-se que os cidadãos são responsáveis pela gestão do Estado, revelando-se a cidadania na participação direta destes na dinâmica da Administração Pública (Maia, 2022). É por isso de louvar que um (reduzido) número de municípios opte por efetuar esta publicitação, como é o caso dos Municípios de Lisboa, Murtosa e Sever do Vouga. Enquanto no Município da Murtosa (2024) não se verificou a apresentação de quaisquer denúncias, o Município de Sever do Vouga (2024) identificou a existência de 3 denúncias externas, as quais não se enquadravam dentro do âmbito do canal e, como tal, foram objeto de arquivamento. O Município de Lisboa (2024b), pelo contrário, recebeu um total de 149 denúncias (83 internas e 66 externas), as quais incidiram maioritariamente sobre situações classificadas como “Outro motivo ou não sabe classificar”, “assédio moral”⁸⁸, “corrupção e infrações conexas” e “conflitos de interesse/acumulação de funções”. Infra, na Figura 8, apresentamos uma representação dos resultados das denúncias apresentadas no Município de Lisboa, no ano de 2023.

Figura 8

Resultados das Denúncias Recebidas no Município de Lisboa em 2023



Nota. As denúncias em estado ‘Finalizado’ mereceram despacho de seguimento para os departamentos correspondentes. Recuperado de Município de Lisboa (2024b).

⁸⁸ O Município de Lisboa optou por juntar no mesmo canal, as denúncias abrangidas pelo RGPDI e as denúncias referentes a assédio moral e sexual.

A análise da Figura supra permite desde logo obter conclusões positivas. Sem prejuízo do vasto número de denúncias arquivadas, sobre as quais alguns críticos poderão sempre alegar ter causado uma inadequada perda de recursos pelo Município, há a destacar a existência de 58 situações suficientemente relevantes para disporem de seguimento interno junto dos departamentos competentes. Em nosso parecer, a identificação de apenas uma situação seria já positiva face a uma realidade contrária, onde esta não teria sido detetada e permaneceria latente na entidade, com os consequentes prejuízos para a mesma e para a sociedade em geral.

Finalmente, não podemos deixar de relevar a necessidade de uma maior divulgação, sensibilização e formação quanto à implementação do RGPDI. Revela-se preeminente que as autoridades nacionais, nomeadamente o Mecanismo Nacional Anticorrupção, promovam a disponibilização às entidades obrigadas da formação necessária à correta implementação da legislação, tendo em atenção os diferentes recursos e âmbito das entidades. Adicionalmente, acreditamos que o trabalho de sensibilização e formação não se deverá restringir às entidades obrigadas, sendo preeminente a criação de uma cultura de ética, que alerte para as consequências dos atos corruptivos e/ou conexos para as entidades públicas e para a sociedade em geral, nomeadamente através da divulgação dos adequados conteúdos formativos em idade escolar.

7. Principais condicionantes e oportunidades de investigação futura

7.1. Principais condicionantes na investigação

O nosso estudo deparou-se com diversas condicionantes as quais importará relatar. Primeiramente não se poderá olvidar a recente aprovação da legislação em causa, no caso o Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações, pelo que a doutrina portuguesa inicia agora um estudo mais aprofundado e diversificado sobre o mesmo e os seus impactos diretos. Adicionalmente, a jurisprudência disponível, a qual considere já as disposições do RGPDI, é bastante parca. A aplicação desta legislação é, portanto, geradora de inúmeras dúvidas e críticas, aos quais ainda não foi possível responder e que condicionaram o nosso estudo bibliográfico, bem como a análise dos nossos resultados.

Não obstante, a principal dificuldade à realização do nosso estudo centrou-se na escassa disponibilização de dados sobre a implementação do RGPDI. Conforme já supra mencionámos no anterior capítulo a falta de transparência das entidades obrigadas não permitiu efetuar a análise aprofundada que inicialmente esperávamos. Embora *ab initio*, tenha sido nossa intenção aferir igualmente sobre a eficácia e eficiência dos canais de denúncia, nomeadamente através da análise dos dados constantes nos relatórios previstos no artigo 17.º do RGPDI, verificou-se que esta informação não é disponibilizada pela Assembleia da República ou pela vasta maioria dos Municípios.

As tentativas de contacto com o Gabinete do Ilustre Presidente da Assembleia da República, no sentido de disponibilização dos dados referentes aos relatórios anuais municipais, foram condicionadas pela situação política vivenciada no país, marcada pela instituição de uma nova legislatura, consequência da dissolução do Governo e marcação de eleições antecipadas a 10 de março de 2024, conforme Decreto do Presidente da República n.º 12-A/2024, de 15 de janeiro. Efetivamente, e embora os nossos contactos tenham merecido, em ambos os momentos (XV e XVI Legislatura), uma prezada resposta e encaminhamento para a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias (CACDLG), a resposta desta Comissão verificou-se apenas na XV Legislatura, através de um pedido de reiteração após instituição da nova Legislatura. Sem prejuízo do encaminhamento realizado pelo Gabinete do Ilustre Presidente da Assembleia da República e de pedido direto junto da CACDLG (XVI Legislatura), à data, não foi rececionada qualquer resposta.

De igual forma, as páginas eletrónicas municipais, encontram-se largamente desprovidas de informação sobre os canais de denúncia, resumindo-se, na maioria, aos dados legalmente impostos. Ainda quanto à informação disponível, verificaram-se dificuldades na acessibilidade à mesma, não se verificando, em alguns casos, hiperligações para os canais ou uma mera referência aos mesmos nas páginas eletrónicas oficiais, sendo a sua identificação apenas possível através de uma busca autónoma em motores de pesquisa.

7.2. Oportunidades de investigação futura

A atualidade do tema, considerando a recente implementação da lei, embora portadora de condicionantes, é também impulsionadora de vastas oportunidades de investigação.

Primeiramente, revelar-se-ia pertinente obter os dados explorados no presente estudo, por parte dos Municípios, possibilitando o cruzamento da referida informação e, assim, detetar possíveis erros ou lacunas na recolha aqui produzida como, igualmente, identificar possíveis falhas na transparência municipal das entidades.

Destacam-se igualmente as potencialidades na realização de um estudo qualitativo, suportado em entrevistas com os responsáveis pelos canais de denúncia, visando aferir sobre as dificuldades na sua implementação e visão sobre sua a utilidade, eficácia e eficiência. Considerando que uma abrangência nacional se revelaria hercúlea, exigindo elevados recursos de investigação, propor-se-ia desde logo uma seleção restrita de municípios, abrangente a diversas áreas do país, que tivesse em consideração as distintas dimensões e recursos municipais. Salvo melhor opinião, apenas tal análise permitiria, com um maior grau de probabilidade, inferir conclusões nacionais, considerando as diferentes realidades municipais que impactam, de forma direta, a implementação do RGPDI.

Não podemos igualmente deixar de considerar a realização de um estudo nacional sobre a eficácia e eficiência dos canais de denúncia nos municípios portugueses, que tenha em consideração os dados presentes nos relatórios previstos no artigo 17.º do RGPDI. Não obstante o exposto, consideramos que este sempre deverá partir da informação disponibilizada pela Assembleia da República, nomeadamente através dos dados contidos no relatório anual, a apresentar junto da Comissão Europeia, conforme previsto no n.º 2 do artigo 27.º da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019.

8. Conclusões

O fenómeno da corrupção tem sido alvo, ao longo dos anos, de inúmeros estudos e de crescentes tentativas de repressão, através da criação de medidas políticas e legislativas, que visam diminuir a sua incidência e, conseqüentemente, potenciar a confiança da população nas instituições. Em Portugal, a perceção dos portugueses sobre o fenómeno é negativa, verificando-se que os avanços legislativos do Governo português, nomeadamente com a divulgação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2024-2024 e a conseqüente aprovação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção e criação do MENAC, se revelam ainda insuficientes aos olhos dos cidadãos e das entidades (Transparência Internacional Portugal, 2024; GRECO, 2024a, 2024b).

As autarquias locais, pilares do Estado de Direito democrático, encontram-se especialmente suscetíveis aos fenómenos corruptíveis e conexos, representando as suas omissões e ações um impacto direto nas comunidades (Morgado e Vegar, 2003; Conselho de Prevenção da Corrupção, 2020, 2021, 2022; MENAC, 2024a). Neste sentido optámos por versar o nosso estudo sobre os municípios portugueses, visando avaliar a implementação atual de uma das mais relevantes novidades legislativas no que concerne à prevenção da corrupção e infrações conexas: a proteção dos denunciantes de infrações.

A evolução global da legislação destinada à proteção dos denunciantes, culminou, na União Europeia, com a aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019, transposta em Portugal pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro. Este normativo veio considerar os municípios como autoridades competentes, adstritos à criação de canais de denúncia externa, e impondo à maioria, em resultado da sua dimensão demográfica e do quadro de pessoal, a criação de canais de denúncia interna. Ao iniciarmos o nosso estudo propusemo-nos a compreender o estado de implementação destes canais nos municípios, recolhendo dados nacionais, que nos permitissem concluir sobre a efetividade da sua criação e sobre o recurso à partilha de canais de denúncia interna, bem como compreender quem eram os responsáveis designados pelas denúncias.

A análise indicou-nos um cenário positivo quanto à criação dos canais de denúncia, verificando-se que a maioria dos municípios portugueses já havia cumprido a obrigatoriedade da sua implementação. Embora se tenha aferido que, em vários casos, estas

autarquias locais procederam à fusão de ambos os canais num só, não procedendo à distinção legalmente exigível, louvámos a existência de vários municípios que, não obrigados, optaram pela implementação de canais de denúncia interna.

Foi ainda possível concluir por uma fraca adesão à possibilidade de partilha de canais de denúncia interna, permitida pelo n.º 7 do artigo 8.º do RGPDI, com apenas 13 municípios a aderir a esta partilha (abrangendo denúncias internas e externas), distribuídos entre dois grupos intermunicipais. Esta situação é, no entanto, compreensível, face às dúvidas geradas pela letra do RGPDI, nomeadamente quanto aos contornos da prerrogativa, face à necessidade de operacionalidade interna para efeitos de seguimento das denúncias e às questões de confidencialidade geradas com a partilha de recursos na receção das denúncias.

Aferiram-se, por fim, deficiências quanto à designação dos responsáveis pela receção e seguimento de denúncias, com a maioria dos municípios a não proceder à sua identificação, fragilizando a transparência municipal e incorrendo num risco acrescido de existência de conflitos de interesse. Os responsáveis pelas denúncias nos municípios são geralmente dirigentes ou trabalhadores, na sua maioria trabalhando em equipa, oriundos das mais diversas áreas funcionais, com predominância de profissionais das áreas jurídica, de proteção de dados e administrativa, refletindo uma necessidade de conhecimentos técnicos e de conformidade com a legislação.

Em nossa opinião, a revisão de literatura elaborada e a análise dos dados realizada permitiu concluir pela existência de inúmeras fragilidades na implementação do RGPDI. Sem prejuízo da sua ainda recente implementação, afere-se uma necessidade urgente de densificar o regime, visando esclarecer as dúvidas e críticas apontadas pela doutrina, bem como providenciar a adequada sensibilização e formação às entidades e à comunidade em geral. Sem prejuízo do exposto, o RGPDI apresenta um vasto potencial que não deve ser descurado. Embora os poucos resultados publicados não permitam concluir claramente pela sua eficácia na prevenção do fenómeno da corrupção nos municípios, deverá relevar-se que, a identificação de apenas uma infração por via destes canais poderá permitir a prevenção ou repressão de uma situação que, sem os mesmos, nunca teria sido identificada. A criação de canais próprios de comunicação e a garantia aos denunciantes de um adequado nível de proteção, sem prejuízo do vasto potencial de melhoria identificado, deverá assim ser especialmente considerada pelos municípios, que deverão reconhecer a estas medidas um efetivo potencial para a proteção dos interesses da autarquia e das suas populações.

9. Bibliografia

- Brandão, N. (2020). O whistleblowing no ordenamento jurídico português. *Revista do Ministério Público*, 161, 99-113.
- Canotilho, J. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I*. Coimbra Editora.
- Della Porta, D. (2017). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. Routledge.
- Fontão, J. (2023). Canais de denúncia – Da modelação à prática. Em A. J. Maia e F. Pontes (Coords.), *Canais de denúncia nas organizações: Perspetivas pragmáticas* (pp. 67-89). Edições Almedina.
- Gomes, J. (2014). Um direito de alerta cívico do trabalho subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 55(1-4), 127-160. Almedina.
- Gomes, J. (2021). Algumas observações sobre a Diretiva (UE) 2019/1937 e a *Lei 93/2021*. *Prontuário do Direito do Trabalho*, 2021(II), 151-193. Centro de Estudos Judiciários.
- Gonçalves, P. C. (2019). *Manual de Direito Administrativo – Vol. I*. Edições Almedina.
- Gonçalves, F. (2023). A insuficiência da matriz de proteção dos denunciantes prevista na diretiva e no diploma que a transpôs – breves reflexões. Em P. Pitta Simões (Coord.), *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncia Whistleblowing* (pp. 135-154). Edições Almedina.
- Lourenço, R. S. (2019) Aprender a denunciar na era da técnica: o whistleblowing e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, II, 181-189.
- Lourenço, V. (2023). A proteção de denunciantes no âmbito da contratação pública e da concorrência. Em P. Pitta Simões (Coord.), *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncia Whistleblowing* (pp.223-255). Edições Almedina.

- Machado, M. (2016). Corrupção: denuncie aqui - vale tudo no combate à corrupção?. *Revista de Concorrência e Regulação*, (V-VI)20/21, 51-59.
- Magalhães, G. (2023). Canais de Denúncia - O Fenómeno da Fraude e a Auditoria Interna. Em A. J. Maia e F. Pontes (Coords.), *Canais de denúncia nas organizações: Perspetivas pragmáticas* (pp. 245-262). Edições Almedina.
- Maia, A. J. (2022). Promover a ética nas organizações – A importância dos canais de denúncia. Em A. J. Maia e P. Pitta Simões (Coords.), *O whistleblowing em Portugal. Proteção do denunciante nas organizações* (pp.13-30). Edições Almedina.
- Maia, A. J. (2023). A denúncia como instrumento de desocultação da fraude e da corrupção. Em A. J. Maia e F. Pontes (Coords.), *Canais de denúncia nas organizações: Perspetivas pragmáticas* (pp. 17-66). Edições Almedina.
- Marques Vidal, J. (2022). Prefácio. Em P. Pitta Simões et al. (Eds.), *Guia sobre a Prevenção da Corrupção no Âmbito das Autarquias Locais / Tomo 1 – Os canais de denúncia e Proteção do Denunciante* (pp. 13-14). Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- Morgado, M. J., & Vegar, J. (2003). *O inimigo sem rosto: Fraude e corrupção em Portugal*. Publicações Dom Quixote
- Mota Almeida, L. F. (2023). O novo regime geral de proteção de denunciantes nas autarquias locais. Em P. Pitta Simões (Coord.), *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncia Whistleblowing* (pp.197-221). Edições Almedina.
- Pitta, V. (2023). Canais de denúncia - Um caminho para a proteção do negócio e reforço ético. Em A. J. Maia e F. Pontes (Coords.), *Canais de denúncia nas organizações: Perspetivas pragmáticas* (pp. 111-136). Edições Almedina.
- Pitta Simões, P., Mota Almeida, L. F. & Ferreira Ramos, M. (2023). *Guia sobre a Prevenção da Corrupção no Âmbito das Autarquias Locais / Tomo 1 – Os canais de denúncia e Proteção do Denunciante*. Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- Pitta Simões, P. (2023). Ensaio sobre os limites e as limitações do whistleblowing em Portugal. Em P. Pitta Simões (Coord.), *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncia Whistleblowing* (pp.223-255). Edições Almedina.

- Platão. (1999). *As Leis, incluindo Epinomis* (E. Bini Trad.). Edipro. (Obra original publicada em 428-347 A.C.).
- Rodrigues, A. (2022). *O Regime de Proteção dos Denunciantes (Whistleblower): uma análise comparada e jurisprudencial*. Edições Almedina.
- Rosa, L. (2021). *45 anos de combate à corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, G. M. (2009). *Curso de Processo Penal III* (3.^a Ed.). Editorial Verbo.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Stanger, A. (2019). *Whistleblowers: Honesty in America from Washington to Trump*. Yale University Press
- Viegas, M. (2022). Do LuxLeaks à Diretiva Europeia sobre proteção dos lançadores de alerta. In A. J. Maia & P.P. Simões (Coords.), *O Whistleblowing em Portugal: Proteção dos denunciadores nas organizações* (pp. 83-101). Edições Almedina

10. Webgrafia

- Abreu Advogados. (2022). *Novo regime de proteção de denunciantes*. <https://abreuvadogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/novo-regime-de-protecao-de-denunci-antes/>
- ACFE. (s.d.). *About the ACFE*. ACFE. <https://www.acfe.com/about-the-acfe>
- ACFE. (2020). *Report to the Nations - 2020 Global Study on Occupation Fraud and Abuse*. <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>
- ACFE. (2022). *Occupational Fraud 2022: A Report to the nations*. <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2022+Report+to+the+Nations.pdf>
- ACFE. (2024). *Occupational Fraud 2024: A Report to the nations*. <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtnn/2024/2024-report-to-the-nations.pdf>
- Almeida, J. (2022, janeiro 27). Whistleblower: o Denunciante Ético. *Jornal I*. <https://ionline.sapo.pt/2022/01/27/whistleblower-o-denunciante-etico/>
- Alves, L. (2022). Whistleblowing: La tutela del trabajador denunciante en Portugal. *Anuario coruñés de derecho comparado del trabajo*, (13), 259-287. <https://acdct.es/wp-content/uploads/2022/09/12-teixeira-alves-acdct-xiii-2021.pdf>
- Ambrósio de Sousa, F. (2022a, abril 1). Empresas com mais de 50 pessoas terão de ter canais de denúncia anti-corrupção. *Eco*. <https://eco.sapo.pt/2022/04/01/empresas-com-mais-de-50-pessoas-terao-de-ter-canais-de-denuncia-anti-corrupcao/>
- Ambrósio de Sousa, F. (2022b, junho 19). Canais de denúncia obrigatórios. Estarão as empresas já preparadas?. *Eco*. <https://eco.sapo.pt/2022/06/19/canais-de-denuncia-obrigatorios-estarao-as-empresas-ja-preparadas/>
- ANMP. (2020). *Estatutos da Associação Nacional de Municípios Portugueses*. ANMP. <https://anmp.pt/file-viewer/?pstid=6366>
- ANMP. (2021). Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a (GOV) – *Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União – Parecer ANMP*. Parlamento. <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c637939595356>

[5a4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938324d54466c4d5455784d6930784d54526b4c5451314d7a55744f54566a4d793035596d526a4e6a4930596d4530596a67756347526d&fich=611e1512-114d-4535-95c3-9bdc624ba4b8.pdf&Inline=true](https://www.bbc.com/news/world-europe-42652161)

BBC. (2018, janeiro 11). Luxleaks whistleblower Antoine Deltour has conviction quashed. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-42652161>

Bowers, S. (2016, junho 29). LuxLeaks whistleblower avoids jail after guilty verdict. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/29/luxleaks-pwc-antoine-deltour-avoids-jail-but-is-convicted-of-theft>

Brandão, N. (2019). Colaboração Probatória no Sistema Penal Português: Prémios Penais e Processuais. *Julgar*, 38, 115-134. <https://julgar.pt/wpcontent/uploads/2019/05/JULGAR38-06-NB.pdf>

CACDLG. (2021). *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV)*. Parlamento. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110759>

Chartered Institute of Internal Auditors. (2023, fevereiro 1). *Internal audit and whistleblowing*. IIA.org. <https://www.iaa.org.uk/policy-and-research/position-papers/internal-audit-and-whistleblowing/?downloadPdf=true>

Comissão Europeia. (2018a). *Whistleblower protection, Fact sheet | April 2018*. European Commission. https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/placeholder_11.pdf

Comissão Europeia. (2018b). *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0116>

Comissão Europeia. (2018c). *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}*. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>

- Comissão Europeia. (2023a). *Special Eurobarometer 534 "Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023"*. European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>
- Comissão Europeia. (2023b, fevereiro 15). *The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers* [Press Release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_23_703
- Congressional Research Service. (2021). *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*. CRS Reports. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40785/5>
- Conselho da Europa. (2014). *Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/16807096c7>
- Conselho de Prevenção da Corrupção. (2023). *Comunicações recebidas no CPC em 2022 Análise Descritiva*. Conselho de Prevenção da Corrupção. https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio_comunicacoes_recebidas_2022.pdf
- Conselho de Prevenção da Corrupção. (2022). *Comunicações recebidas no CPC em 2021 Análise Descritiva*. Conselho de Prevenção da Corrupção. https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio_comunicacoes_recebidas_2021.pdf
- Conselho de Prevenção da Corrupção. (2021). *Comunicações recebidas no CPC em 2020 Análise Descritiva*. Conselho de Prevenção da Corrupção. https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio_comunicacoes_recebidas_2020.pdf
- Conselho Europeu. (2016, outubro 11). *Conclusões do Conselho sobre a transparência fiscal*. Conselho Europeu. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>
- Conselho de Ministros. (2019, dezembro 5). *Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de dezembro de 2019* [Press Release]. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=312>

- Conselho de Ministros. (2021, abril 29). *Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de abril de 2021* [Press Release]. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=416>
- Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados. *Parecer N° 20/PP/2022-C. Ordem dos Advogados – Delegação da Póvoa de Varzim*. https://www.oa.pt/cd/Conteudos/Pareceres/detalhe_parecer.aspx?sidc=32366&idc=31890&idsc=116053&ida=163946
- Cuatrecasas. (2022). *Roadmap Whistleblowing*. Cuatrecasas. <https://www.cuatrecasas.com/resources/roadmap-whistleblowing-final-pt-62987ff458aff699451745.pdf?v1.74.0.20240418>
- ECI. (2023). *ECI's Global Business Ethics Survey: The State of Ethics & Compliance in the Workplace*. Ethics & Compliance Initiative. <https://www.ethics.org/gbes-2023/>
- ECI. (s.d.). *Our mission*. ECI. <https://www.ethics.org/about/our-mission/>
- Figueiredo, E. (2020). Uma abordagem da Corrupção à Luz dos Direitos Humanos? Desafios e (Im)Possibilidades. *Cadernos CPC, II*. https://www.cpc.tcontas.pt/projetos/cpc_ciencia/edicao_02/Eduardo_Figueiredo_Uma_abordagem_da_corrupcao.pdf
- G20. (2010, novembro 12). *Annex III: G20 Anti-Corruption Action Plan*. G20 Information Center. <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.html>
- G20. (2023, outubro 25). *Sobre o G20*. <https://www.g20.org/pt/about-g20/>
- Governo Português. (2021, abril 9). *Criação do estatuto do denunciante* [Press Release]. República Portuguesa. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=criacao-do-estatuto-do-denunciante>
- GRECO. (2024a). *Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (Third Interim Compliance Report Portugal)*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/greorc4-2023-17-final-eng-3rd-interim-portugal-conf-2790-1329-2040-v-/1680ae2315>
- GRECO. (2024b). *Quinto Ciclo De Avaliação - Prevenir a corrupção e promover a integridade em governos centrais (funções executivas de topo) e forças e serviços de segurança - Relatório de Avaliação Portugal*. Council of Europe.

<https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-pt-evaluation-report-portugal-public-2780-0/1680ae2293>

Hafner, M., Dufresne, E., Hoorens, S. & Disley, E. (2023). A quantitative analysis of the costs of corruption in the EU. *Stepping up the EU's efforts to tackle corruption Cost of NonEurope Report*. European Parliament. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/796351>

IPAI. (2017). *Definição de Interna - Normas Internacionais Para a Prática Profissional de Auditoria Interna (Normas) (Versão 2017)*. IPAI. https://www.ipai.pt/media/begj4zxv/ippf_normas_2017.pdf

Johnston, M. (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International social science journal*, 48(149), 321-335. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00035>

Jornal I. (2022, junho 27). Assédio. Universidade de Coimbra cria canal para denúncias. *I online*. <https://ionline.sapo.pt/2022/06/27/assedio-universidade-de-coimbra-cria-canal-para-denuncias/>

Khan, J., Saeed, I., Zada, M., Ali, A., Contreras-Barraza, N., Salazar-Sepúlveda, G., & Vega-Muñoz, A. (2022). Examining Whistleblowing Intention: The Influence of Rationalization on Wrongdoing and Threat of Retaliation. *International journal of environmental research and public health*, 19(3), 17-52. <https://doi.org/10.3390/ijerph19031752>

Lusa. (2022, dezembro 12). Canal de Denúncias do município de Lisboa já está disponível para comunicar atos de corrupção. *Lusa*. <https://www.lusa.pt/national/article/2022-12-12/39986047/canal-de-den%C3%Bancias-do-munic%C3%ADpio-de-lisboa-j%C3%A1-est%C3%A1-dispon%C3%ADvel-para-comunicar-atos-de-corrup%C3%A7%C3%A3o>

Lusa. (2023, junho 27). Universidade de Coimbra recebeu 42 denúncias desde que criou canal próprio. *Expresso*. <https://expresso.pt/sociedade/ensino/2023-06-27-Universidade-de-Coimbra-recebeu-42-denuncias-desde-que-criou-canal-proprio-55f3db47>

- Maria, F. (2022, setembro 6). AdC lança canal de denúncia com comunicações anónimas e encriptadas. *Eco*. <https://eco.sapo.pt/2022/09/06/adc-lanca-canal-de-denuncia-com-comunicacoes-anonimas-e-encriptadas/>
- MENAC. (s.d.). *Canal de Denúncia Interna Cuidados Metodológicos e Normativos de Dinamização Síntese*. Mecanismo Nacional Anticorrupção. <https://mec-anticorrupcao.pt/wp-content/uploads/2024/01/canal-de-denuncia-interna-sintese.pdf>
- MENAC. (2024a). *Relatório Anual 2023*. Mecanismo Nacional Anticorrupção. <https://mec-anticorrupcao.pt/wp-content/uploads/2024/05/relatorio-menac-2023.pdf>
- MENAC. (2024b). *Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio*. Diário da República. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendacao/7-2024-867249401>
- Miranda, E. (2021, dezembro 30). Empresas com mais de 50 trabalhadores têm seis meses para instalar canais de denúncia interna. *Expresso*. <https://expresso.pt/economia/2021-12-30-Empresas-com-mais-de-50-trabalhadores-tem-seis-meses-para-instalar-canais-de-denuncia-interna-a4c2ffe4>
- Miranda, E. & Lima, P. (2023a, dezembro 29). Canais de denúncia nas empresas: a contragosto e a passo de caracol. *Expresso*. <https://expresso.pt/economia/2023-12-29-Canais-de-denuncia-nas-empresas-a-contragosto-e-a-passo-de-caracol-8e6b67a7>
- Miranda, E. & Lima, P. (2023b, dezembro 30). Parlamento só recebeu 98 relatórios de denúncias. *Expresso*. <https://expresso.pt/economia/2023-12-30-Parlamento-so-recebeu-98-relatorios-de-denuncias-8ad1eba6>
- Mota, F. (2017). Liberdade de expressão - A jurisprudência do TEDH e os tribunais portugueses. *Julgar*, 32, 181186. <https://julgar.pt/wpcontent/uploads/2017/05/JLGR32-FTM.pdf>
- Município da Murtosa. (2024). *Relatório Anual de Denúncias 2023*. https://www.cm-murtosa.pt/cmmurtosa/uploads/document/file/2792/relatorio_anual_2023.pdf
- Município de Cascais. (2024, abril 22). *Município de Cascais promove Rede Intermunicipal para a Transparência e Prevenção da Corrupção*. Cascais. <https://www.cascais.pt/noticia/municipio-de-cascais-promove-rede-intermunicipal-para-transparencia-e-prevencao-da-corrupcao>

- Município de Lisboa. (2024a). *Estratégia da Transparência e Prevenção da Corrupção da Câmara Municipal de Lisboa. Plano de Ação 2023-2026*. Transparência Lisboa. https://transparencia.lisboa.pt/fileadmin/transparencia/estrategia_municipal/ETPC.pdf
- Município de Lisboa. (2024b). *Relatório Síntese - Canal de Denúncias do Município de Lisboa – Ano de 2023*. Transparência Lisboa. https://transparencia.lisboa.pt/fileadmin/transparencia/prevencao_corrupcao/Relatorio_DTTPC_sintese_Canal_ano_2023_VC_08MAR.pdf
- Município de Sever do Vouga. (2024). *Relatório de Denúncias – 2023*. https://www.cm-sever.pt/cmsever/uploads/writer_file/document/2129/1_documento_2024admig35_.pdf
- Neves, J. (2016). A tutela da honra frente à liberdade de expressão numa sociedade democrática. *DataVenía*, 4(5), 7396. https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p073-096.pdf
- Netsigma. (s.d.). *Canal de Denúncias*. Recuperado em 15 de maio de 2024. https://www.netsigma.pt/solucoes/canal-de-denuncias/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw6PGxBhCVARIsAlumnWZ7qYi2KhmSvQTkeY-O49eJ3MOnjCxfp_dWc2ul9i1fs1Ix0oxofHYaAsF7EALw_wcB#
- Ordem dos Advogados. (2020, outubro 16). *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 – Posição da Ordem dos Advogados*. Portal OA. https://portal.oa.pt/media/131892/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024_ordem-dos-advogados.pdf
- Ordem dos Contabilistas Certificados. (2022). *Canal de denúncia*. <https://www.occ.pt/pt-pt/ordem/canal-de-denuncia>
- Parlamento. (s.d.a). *Petição N.º 13/XIV/1*. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=13380>
- Parlamento. (s.d.b). *Proposta de Lei 91/XIV/2*. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110759>

- Pedreira, F. (2023, fevereiro 8). Ministério da Justiça disponibiliza canal para denúncias de corrupção. *Eco*. <https://eco.sapo.pt/2023/02/08/ministerio-da-justica-disponibiliza-canal-para-denuncias-de-corrupcao/>
- Pinheiro, P. S. (2020). O whistleblowing em Portugal – Algumas questões disciplinares no âmbito do direito do trabalho. *Minerva: Revista de Estudos Laborais*, X-II 4.^a Série (3), 95-109. Universidade Lusíada. http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5926/4/minerva_3_2020_03.pdf
- Pitta Simões, P. (2022, março 16). A proteção do denunciante (whistleblower), em Portugal, aos dias de hoje. *Jornal I*. <https://ionline.sapo.pt/2022/03/16/a-protecao-do-denunciante-whistleblower-em-portugal-aos-dias-de-hoje/>
- PLMJ. (2022). *Regime de Proteção de Denunciantes: Lei n.º 93/2021 de 20 de dezembro*. PLMJ. https://www.plmj.com/xms/files/07_Guias_e_Manuais/2022/Regime_de_Protecao_ao_Denunciante.pdf
- Pontes, F. (2022, fevereiro 17). Canais de denúncia – whistleblowing. *Jornal I*. <https://ionline.sapo.pt/2022/02/17/canais-de-denuncia-whistleblowing/>
- Pordata. (2024a). *População residente: total. Onde há mais e menos pessoas?* <https://www.pordata.pt/municipios/populacao+residente+total-359>
- Pordata. (2024b). *Trabalhadores da Administração Pública Local: total e por sexo. Quantos funcionários públicos, homens ou mulheres, trabalham nos serviços municipais?* <https://www.pordata.pt/municipios/trabalhadores+da+administracao+publica+local+total+e+por+sexo-849>
- Procuradoria-Geral da República. (s.d.). *Denúncia de Actos de Corrupção e Fraudes*. Ministério Público Portugal. <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>
- PS. (2021). *Requerimento apresentado pelo PS*. Parlamento. <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953565a4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45764e54493159544a6d4f5751744d7a5a6b4d4330304e4455334c574a6d5a6d55744e5751325a5459314e6a6b304f546c6b4c6e426b5a673d3d&fich=525a2f9d-36d0-4457-bffe-5d6e6569499d.pdf&Inline=true>

- Ramos, J. (2018). *Proteção de Denunciantes em Portugal: Estado da Arte*. Transparency International Portugal. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TI-PT_ProtecaoDenunciantesPortugal_2018-last-version_24_07_2018_VF.pdf
- Ribeiro, A. (2023, agosto 17). Assédio: Lei prevê canais de denúncia mas ninguém sabe quantos existem. *Jornal de Notícias*. <https://www.jn.pt/3868460543/assedio-lei-preve-canais-de-denuncia-mas-ninguem-sabe-quantos-existem/>
- Rito, A. (2022a, maio 6). Empresas portuguesas “não estão preparadas” para lei de denúncias internas. *Expresso*. <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-06-Empresas-portuguesas-nao-estao-preparadas-para-lei-de-denuncias-internas-8755fd6d>
- Rito, A. (2022b, maio 10). Os denunciantes das empresas estão (mesmo) protegidos pela lei?. *Expresso*. <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-10-Os-denunciante-das-empresas-estao--mesmo--protegidos-pela-lei--6814ca06>
- Rose–Ackerman, S. (2008). Corruption and government. *International peacekeeping*, 15(3), 328-343. <https://doi.org/10.1080/13533310802058802>
- RTP. (1992, junho 3). *Extinção da Alta Autoridade contra a Corrupção*. RTP Arquivos. <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/extincao-da-alta-autoridade-contra-a-corrupcao/>
- RTP. (1998, outubro 1). *Criação do Departamento Central de Investigação e Ação Penal*. RTP Arquivos. <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/criacao-do-departamento-central-de-investigacao-e-acao-penal/>
- Serious Fraud Officer. *Reporting serious fraud, bribery and corruption*. SFO. <https://www.sfo.gov.uk/contact-us/reporting-serious-fraud-bribery-corruption/>
- Simpson, D. (2018). The "sad grandmother", the "simple but honest Portuguese" and the "good son of the Fatherland": Letters of denunciation in the final decade of the Salazar regime. *Análise Social*, 53(226), 6-27. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2018226.01>
- Smith, R., & Brown, A. J. (2008). The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. *Whistleblowing in the Australian public sector*, 109-135. <https://doi.org/10.22459/WAPS.09/2008.05>

- South African Government. *How do I report fraud or corruption in a state department or state-owned entity?*. Gov.za. <https://www.gov.za/faq/justice-and-crime-prevention/how-do-i-report-fraud-or-corruption-state-department-or-state>
- Sousa, L. & Magalhães, P. (2021). *O que Pensam os Portugueses sobre Corrupção: Percepções – Atitudes – Práticas*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <https://www.ics.ulisboa.pt/sites/ics.ulisboa.pt/files/relatorioepocacs.pdf>
- TEDH. (2023). *Factsheet – Whistleblowers and freedom to impart and to receive information*. ECHR Press Unit. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Whistleblowers_ENG
- TI-PT. (s.d.). *Organismos Especializados de Combate e Prevenção da Corrupção*. Transparência Internacional. <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/03/Documentos/TIAC/Organismos%20de%20Combate%20e%20Prevencao%20A7a%20CC%83o%20da%20Corrupcao%20A7a%20CC%83o.pdf>
- TI-PT. (2013). *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*. Transparência Internacional. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf
- TI-PT. (2019). *Glossário Anticorrupção*. Transparência Internacional. Recuperado a 2 dezembro de 2023. <https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao/>
- TI-PT. (2020). *Contributos para uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 20.24 - Resposta à Consulta Pública*. Transparência. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/10/TI-PT_Contributos%20ENCC20.24_Out2020.pdf
- TI-PT. (2024). *Índice de Perceção da Corrupção 2023*. Transparência. <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2023/>
- The Greens/EFA Group. (2018). *The costs of corruption across the EU*. https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/the_costs_of_corruption_across_the_eu.pdf
- Transparência Internacional Portugal. (2023). *TI Portugal publicou hoje o seu Guia de Apoio a Denunciante*s. Transparência. <https://transparencia.pt/ti-portugal-publicou-hoje-o-guia-de-apoio-a-denunciantes/>

Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*. https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

Transparency International. (2023). *How well do EU countries protect whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive*. https://images.transparencycdn.org/images/2023_How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers_EN.pdf

Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index 2023*. Transparency International. <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>

UNODC. (2015). *The United Nations Convention against Corruption. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/1504741_Person_Guide_eBook.pdf

UNODC. (2020). *State of Integrity. A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organizations*. United Nations. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State_of_Integrity_EN.pdf

UNODC. (2021). *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciante no setor dos Cuidados de Saúde*. Nações Unidas. https://integridadeposcovid.com.br/wp-content/uploads/2021/10/21-01923_Whistle_blower_P_ebook-1.pdf

US Department of State Bureau of Diplomatic Security. (2011). *History of the Bureau of Diplomatic Security of the United States Department of State*. Global Publishing Solutions. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/176589.pdf>

Whistleblowing International Network. (2023). *EU Whistleblowing Monitor*. EU Whistleblowing Monitor. Recuperado a 2 dezembro de 2023. <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

Whistleblower Software. (s.d.). *Implemente um canal de denúncias em total conformidade, seguro e fácil de usar, sem complicações*. Recuperado a 10 de maio de 2024. <https://whistleblowersoftware.com/pt/produto>

- Wiremaze. (s.d.). *wireTRUST Portal de denunciante de acordo com a Lei 93/2021*. Recuperado a 10 de maio de 2024. <https://www.wiremaze.com/o-que-fazemos/equipas/wiretrust>
- Valente, F. (2022, janeiro 14). Empresas vão ter de criar canais de denúncias de irregularidades. *TSF*. <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/empresas-va-ter-de-criar-canais-de-denuncias-de-irregularidades-14493841.html/>
- Veloso, E. (2022, abril 27). Canais de denúncia: um novo paradigma na vida das organizações?. *Expresso*. <https://expresso.pt/opiniao/2022-04-27-Canais-de-denuncia-um-novo-paradigma-na-vida-das-organizacoes--6a361256>
- Ventura, C. (2013). *O Poder da Recomendação*. Provedor de Justiça. https://provedor-jus.pt/documentos/Catarina_S_Ventura_-_O_poder_da_Recomendacao_-_IIENPE.pdf
- Vinten, G. (1995). The whistleblowers' charter. *Executive Development*, 8(2), 25-28. <https://doi.org/10.1108/09533239510086376>

11. Jurisprudência

Acórdão do TEDH de 12 de fevereiro de 2008 (Case of Guja v. Moldova) em <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-85016>

Acórdão do TEDH de 7 de dezembro de 2010 (Case of Publico - Comunicação Social, S.A. and others v. Portugal) em <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-119162>

Acórdão do TEDH de 15 de novembro de 2012 (Affaires Bargão et Domingos Correia C. Portugal) em <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-114466>

Acórdão do TEDH de 27 de fevereiro de 2018 (Case Guja b. Moldova nº 2) em <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-181203>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de janeiro de 2005 (Processo n.º 04B3924 – Moutinho de Almeida) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/9b22404371036b6d802573e200323d10?OpenDocument>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de março de 2007 (Processo n.º 07B566 – Salvador da Costa) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2977b1d06e94b2e58025729800577374?OpenDocument>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 2009 (Processo n.º 832/06.6TVLSB.S1 – Cardoso de Albuquerque) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/A2A6364E8EFF37418025764700506658>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 27 de janeiro de 2010 (Processo n.º 48/04.6TBVNG.S1 – Silva Salazar) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ce2ca0b915f1661e802576d400376b9e?OpenDocument>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 30 de junho de 2011 (Processo n.º 1272/04.7TBBCL.G1.S1 – João Bernardo) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a30e18d48ad6f678802578c0003936ed?OpenDocument>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de abril de 2024 (Processo n.º 3109/22.6T8CSC-B.L1.S1 – José Eduardo Sapateiro) em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/c44a71c850e55f3280258b02004aacff?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 31 de março de 2005 (Processo n.º 4167/04 – Serra Leitão) em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/181e42101543e1f080256fe2003221e1?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 3 de julho de 2012 (Processo n.º 1130/09.9JACBR.C1 – Jorge Dias) em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/a1bbdae92923bb2c80257a3e0055668c?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 12 de setembro de 2012 (Processo n.º 221/11.0GBOBRA.C1 – Olga Maurício) em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/9c3a5efb878ec0a580257a870037124e?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15 de janeiro de 2014 (Processo n.º 8776/11.3TDLSB.C1 – Elisa Sales) em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/5e4b9bbdcc44d28780257c66004fe8b4?OpenDocument>

Acórdão da Relação de Évora de 14 de julho de 2015 (Processo n.º 1166/11.0PBVR.E1 – Martins Simão) em <https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/57636a9e6a37382a80257ea4003d1d37?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 17 de dezembro de 2018 (Processo n.º 1330/15.2T9VNF.G1 – Ausenda Gonçalves) em <https://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/a646194449cfe39e8025838b00354083>

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20 de dezembro de 2023 (Processo n.º 3109/22.6T8CSC-B.L1-4 – Manuela Fialho) em <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/4f55c51dffa2574780258aa500554787?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 8 de outubro de 2012 (Processo n.º 346/11 – Paula Leal de Carvalho) em <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/086da32dc447f18080257a9b0055e446?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 27 de novembro de 2013 (Processo n.º 512/11.0GBPRG.P1 – Neto de Moura). <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/d4ec7a1c756f968280257c3e005800d3?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15 de fevereiro de 2016 (Processo n.º 276/13.3TTSTS.P1 – Jorge Loureiro) em <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/afb1c14eeb21b9b680257f6b003ccafc?OpenDocument>

Anexo 1

No presente anexo são apresentados os dados recolhidos e tratados no nosso estudo. A análise da tabela deverá ter em consideração que:

- a) Os municípios são apresentados por ordem alfabética;
- b) O n.º de habitantes e o n.º de trabalhadores reporta ao ano de 2022 (Pordata, 2024a, 2024b). Sempre que, nestas colunas, constar o símbolo \perp , deverá atender-se que este representa a existência de uma quebra de série nos dados apresentados, o que poderá significar uma alteração nas normas estabelecidas para a definição ou observação da variável ao longo tempo;
- c) A coluna “Canal de denúncia”, sub-coluna “Independência” reporta à (in)existência de uma clara distinção entre os canais de denúncia interna ou externa, sendo apresentadas as seguintes categorias:
 - i. “Canal único (denúncia interna e externa)”, sempre que se verificou a existência de apenas um canal, sem qualquer distinção ou repartição, realizando o Município uma expressa menção sobre a sua abrangência a ambos os tipos de denúncia;
 - ii. “Canal único (sem distinção)”, sempre que se verificou a existência de um canal, sem qualquer menção sobre este abranger denúncias internas e externas ou apenas uma destas categorias;
 - iii. “Canais distintos”, sempre que se verificou a existência de dois canais ou de uma distinção clara dentro do canal, para apresentação de denúncias internas e externas.
- d) A coluna “Meios de Denúncia” reporta às diversas formas de apresentação de denúncias disponibilizadas ao denunciante, devendo atender-se que a sub-coluna “Por escrito” reporta a meios de apresentação de denúncia escrita, não incluindo os canais eletrónicos, tais como a possibilidade de apresentação das mesmas por via postal, por e-mail ou através de ‘caixas de denúncias’ físicas, existentes nos espaços municipais e onde os denunciantes podem depositar as suas comunicações;
- e) Sempre que, na coluna “Responsáveis pelas denúncias”, sub-coluna “Pessoa Singular/Equipa” sejam apresentados resultados designados “Não (equipa)” verificou-se que, embora o Município não tenha efetuado qualquer identificação das

pessoas responsáveis pelas denúncias, realiza uma menção generalizada à existência de uma equipa;

- f) A apresentação do símbolo “ – ” reporta a inexistência de dados nessa célula, considerando os dados verificados nas células anteriores. Por exemplo, verificando-se a existência de canais de denúncia interna e externa, não constarão dados sobre a independência, partilha de canais, meios de denúncia, etc.;
- g) Os dados em causa tiveram em atenção a pesquisa efetuada nas datas mencionadas na coluna “Data de consulta” às páginas eletrónicas que constam no Anexo 2.

| Município | N.º de habitantes | | N.º de trabalhadores | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | | | | |
|-----------------|-------------------|----------|----------------------|---------|-------------------|-----------|---------|---------|-------------------|-------------------|--|--------------------|------------------------------|------------|-------------|----------|------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Alcouthim | Alenquer | Alfândega da Fé | Alijó | Aljezur | Aljustrel | Almada | Almeida | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Alcouthim | 2 523 | 44 442 | 4 324 | 10 486 | 6 045 | 8 874 | 177 238 | 5 887 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Alenquer | 178 | 643 | 209 | 236 | 254 | 281 | 2 546 | 218 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Não | Sim | Sim | Sim | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Alfândega da Fé | 4 324 | 44 442 | 4 324 | 10 486 | 6 045 | 8 874 | 177 238 | 5 887 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Alijó | 10 486 | 44 442 | 10 486 | 10 486 | 6 045 | 8 874 | 177 238 | 5 887 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Aljezur | 6 045 | 44 442 | 6 045 | 6 045 | 6 045 | 6 045 | 6 045 | 6 045 | Não | Não ⁸⁹ | - | Não | - | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Jurídica | Sim | 18/05/24 |
| Aljustrel | 8 874 | 44 442 | 8 874 | 8 874 | 8 874 | 8 874 | 8 874 | 8 874 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Administrativa | Sim | 18/05/24 |
| Almada | 177 238 | 44 442 | 177 238 | 177 238 | 177 238 | 177 238 | 177 238 | 177 238 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Almeida | 5 887 | 44 442 | 5 887 | 5 887 | 5 887 | 5 887 | 5 887 | 5 887 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |

⁸⁹ A 19 de abril de 2024, foi emitido despacho de designação do responsável pelo canal de denúncia externa. A esta data não se encontrava, no entanto, divulgada informação sobre o canal.

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | |
|---------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|---------------|--------------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Almeirim | 22 012 | 326 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Almodôvar | 6 712 | 284 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Alpiarça | 6 975 | 186 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Não | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Alter do Chão | 3 044 | 145 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Alvaiázere | 6 238 | 124 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Alvito | 2 280 | 140 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Sim | Não | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 18/05/24 |
| Amadora | 171 454 | 1 748 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Amarante | 52 116 | 831 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Apoio aos Órgãos e/ou Eleitos Locais | Sim | 16/05/24 |

| | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------------|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Amares | 18 595 | 297 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Anadia | 27 532 | 399 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Pessoa Singular | Trabalhadores | Desenvolvimento Organizacional | Sim | 16/05/24 |
| Angra do Heroísmo | 33 771 | 336 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Pessoa Singular | Trabalhadores | Serviços Integrados | Sim | 18/05/24 |
| Ansião | 11 642 | 190 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Arcos de Valdevez | 20 718 | 263 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Arganil | 11 065 | 278 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Não | Não | Sim ⁹⁰ | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Armamar | 5 678 | 180 | Não | Sim | - | Não | Sim ⁹¹ | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Arouca | 21 146 | 314 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Arraiolos | 6 606 | 179 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |

⁹⁰ Encontra-se disponível uma caixa opaca para depósito de denúncias no edifício do Município.

⁹¹ O canal apresenta a forma de um requerimento, a preencher nos serviços online, sendo que, embora não especificado, considerou-se um canal de denúncia externa pela menção à denúncia a autoridades competentes.

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|-----------------|--------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem |
| Batalha | 15 557 | 234 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | - | Unidade Orgânica | Jurídica e Administração Geral | Não | 16/05/24 |
| Barreiro | 78 345 | 1 237 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica e Administração Geral | Não | 18/05/24 |
| Barrancos | 1 438 | 124 | Não | Sim | - | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Pessoa Singular | Trabalhadores | Jurídica | Sim | 18/05/24 |
| Barcelos | 116 752 | 1274 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Baião | 17 534 | 392 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Azambuja | 21 421 | 422 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Avis | 3 812 | 199 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Aveiro | 80 954 | 891 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Auditoria Interna | Não | 16/05/24 |
| Arruda dos Vinhos | 13 992 | 271 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Arronches | 2 789 | 107 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Canal de denúncia | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | |
|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|------------------|------------|------------------------------|----------|-----------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------|
| | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | | Categoria / Função | Área Funcional de origem |
| Beja | 33 394 | 638 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica | Não | 18/05/24 |
| Belmonte | 6 205 | 117 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Benavente | 29 709 | 593 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Bombarral | 12 746 | 206 | Sim | Sim | Canais distintos | Sim - OESTECIM | Sim | Não | Não | Não | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Borba | 6 428 | 202 | Não | Sim | - | Não | Não | Não | Sim | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Boticas | 5 000 | 167 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Braga | 193 324 | 2 033 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Não | Equipa | Trabalhadores | Sem indicação | Não | 16/05/24 |
| Bragança | 34 582 | 586 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Cabeceiras de Basto | 15 558 | 340 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Pessoa Singular | Eleito Local | Presidente da Câmara Municipal | Sim | 16/05/24 |
| Cadaval | 13 372 | 285 | Sim | Sim | Canais distintos | Sim - OESTECIM | Sim | Não | Não | Não | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Cartaxo | 23 186 | 359 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Carregal do Sal | 9 038 | 230 | Sim | Sim | - | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Carrazeda de Ansiães | 5 490 | 161 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Cantanhede | 34 212 | 494 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 16/05/24 |
| Campo Maior | 8 042 | 270 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Caminha | 15 797 | 320 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Câmara de Lobos | 32 162 | 234 | Não | Não ⁹² | - | Não | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Calheta [R.A.M.] | 10 915 | 186 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Calheta [R.A.A.] | 3 437 | 97 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Caldas da Rainha | 50 910 | 556 | Sim | Sim | Canais distintos | Sim - OESTECIM | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |

⁹² Embora se verifique a existência de uma hiperligação para um possível canal de denúncias, a mesma não se encontra operacional.

| Município | | N.º de habitantes | | N.º de trabalhadores | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|---------------------|--|-------------------|--|----------------------|--|-------------------|---------|------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--|------------------------------|--------------------------|----------|
| | | | | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | Identificação nominativa | |
| Cascais | | 214 124 | | 2 327 | | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Dirigente + Responsável pelo Cumprimento Normativo | Transparência e Conformidade | Não | 16/05/24 |
| Castanheira de Pera | | 2 645 | | 106 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Castelo Branco | | 52 272 | | 573 | | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Castelo de Paiva | | 15 586 | | 251 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Castelo de Vide | | 3 116 | | 163 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Castro Daire | | 13 736 | | 283 | | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Castro Marim | | 6 439 | | 268 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Castro Verde | | 6 873 | | 262 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Celorico da Beira | | 6 583 | | 230 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Celorico de Basto | | 17 643 | | 368 | | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | |
|-----------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Chamusca | 8 530 | 220 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Chaves | 37 590 | 657 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Cinfães | 17 730 | 319 | Sim | Sim | | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Trabalhadores | Jurídica / Informática | Sim | 16/05/24 |
| Coimbra | 140 816 | 1 921 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Auditoria Interna | Não | 16/05/24 |
| Condeixa-a-Nova | 16 732 | 281 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Constância | 3 798 | 139 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 19/03/24 |
| Coruche | 17 355 | 416 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Não | Não (comuns) | Equipa | - | - | - | 16/05/24 |
| Corvo | 384 | 36 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Covilhã | 46 455 | 649 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Crato | 3 225 | 117 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Cuba | 4 373 | 178 | Sim | Sim | Canal único sem | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |

| Felgueiras | Faro | Fafe | Évora | Estremoz | Estarreja | Espouende | Espinho | Entroncamento | Elvas | Município | |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------|----------|---|----------|--------------------------|------------------------------|
| | | | | | | | | | | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores |
| 55 848 | 67 622 | 48 497 | 53 577 | 12 680 | 26 213 | 35 132 | 31 043 | 20 141 | 20 730 | | |
| 748 | 1 001 | 574 | 1 323 | 432 | 383 | 409 | 604 | 346 | 448 | | |
| Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Não | Canal de denúncia | |
| Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Não | Interna | Externa |
| Canal único sem indicação | Canais distintos | Canais distintos | Canais distintos | Canais distintos | Canais distintos | Canais distintos | - | Canal único sem indicação | - | Independência | Partilha de canais |
| Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Sim - Municípios do Médio Tejo | Não | Canal eletrónico | Presencial |
| Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | - | Sim | - | Por escrito | Telefone |
| Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Identificação | Responsáveis pelas denúncias |
| Sim | Sim | Não | Não | Não | Sim | Não | - | Sim | - | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função |
| Equipa | Equipa | - | Equipa | Equipa | Equipa | - | - | Equipa | - | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Dirigente(s) + Trabalhador(es) | Sem indicação | - | - | Trabalhadores | Administrativa e Jurídica | - | - | Externo + Dirigentes / Trabalhadores | - | - | Data de consulta |
| Jurídica / Administrativa | Sem indicação | - | - | - | - | - | - | Empresas de consultadoria + Trabalhadores não identificados | - | - | 18/05/24 |
| Sim | Sim | - | - | Sim | Sim | - | - | Não | - | - | 19/03/24 |
| 16/05/24 | 18/05/24 | 16/05/24 | 18/05/24 | 18/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 18/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | |
|-----------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|---------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Funchal | 105 782 | 1 658 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Fronteira | 2 858 | 124 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Freixo de Espada à Cinta | 3 216 | 187 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Fornos de Algodres | 4 403 | 130 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Administração Geral | Não | 16/05/24 |
| Figueiró dos Vinhos | 5 281 | 236 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 16/03/24 |
| Figueira de Castelo Rodrigo | 5 148 | 215 | Não | Sim | - | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Figueira da Foz | 58 951 | 832 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 16/05/24 |
| Ferreira do Zêzere | 7 800 | 167 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 19/03/24 |
| Ferreira do Alentejo | 7 684 | 239 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|---------------|--------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem |
| Lisboa | 545 796 | 9 986 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Auditoria Interna | Não | 16/05/24 |
| Lamego | 24 312 | 427 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Lajes do Pico | 4 340 | 115 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Lajes das Flores | 3 428 | 70 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Lagos | 33 494 | 959 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Lagoa [R.A.A.] | 14 189 | 154 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Lagoa | 23 725 | 571 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 18/05/24 |
| Ílhavo | 39 235 | 535 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Loulé | 72 332 | 2 010 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Loures | └ 201 590 | 2 825 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Lourinhã | 26 240 | 602 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Lousã | 17 006 | 281 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Lousada | 47 364 | 767 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Mação | 6 402 | 223 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 19/03/24 |
| Macedo de Cavaleiros | 14 251 | 335 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Machico | 19 593 | 217 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 18/05/24 |
| Madalena | 6 319 | 131 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Mafra | 86 515 | 1 212 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|---------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem | Identificação nominativa |
| Mora | 4 135 | 167 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Montijo | 55 682 | 1 004 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 18/05/24 |
| Montemor -o-Velho | 24 571 | 327 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Montemor -o-Novo | 15 799 | 466 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Montalegre | 9 261 | 289 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Monforte | 2 992 | 210 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Mondim de Basto | 6 410 | 176 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Monchique | 5 462 | 224 | Não | Sim | - | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica | Não | 18/05/24 |
| Monção | 17 816 | 341 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Moita | 66 255 | 1 056 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Administração Geral | Não | 18/05/24 |

| Óbidos | Nordeste | Nisa | Nelas | Nazaré | Murtosa | Murça | Mourão | Moura | Mortágua | Município | |
|------------------|------------------|----------|----------|------------------|--------------------------------|--|------------------|---------------------------|------------------|--------------------------|----------------------|
| | | | | | | | | | | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores |
| 11 922 | 4 368 | 5 952 | 13 119 | 14 881 | 10 476 | 5 245 | 2 351 | 13 258 | 8 963 | | |
| 284 | 57 | 203 | 309 | 262 | 139 | 103 | 148 | 459 | 177 | Canal de denúncia | |
| Sim | Sim | Não | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Interna | Externa |
| Sim | Sim | Não | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Independência | Partilha de canais |
| Canais distintos | Canais distintos | - | - | Canais distintos | Canais distintos | Canal único (denúncia interna e externa) | Canais distintos | Canal único sem indicação | Canais distintos | | |
| Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | | |
| Sim | Sim | - | - | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Meios de denúncia | |
| Sim | Sim | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | Canal eletrónico | Presencial |
| Sim | Sim | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | Por escrito | Telefone |
| Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Sim | | |
| Não | Não | - | - | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Não (equipa) | Identificação | |
| - | - | - | - | - | Equipa | Equipa | | Pessoa Singular | Equipa | Pessoa Singular / Equipa | |
| - | - | - | - | - | Dirigente(s) + Trabalhador(es) | Dirigente(s) + Trabalhador(es) | - | Eleito Local | - | Categoria / Função | |
| - | - | - | - | - | Administrativa e Jurídica | Administração Geral | - | Vereador | - | Área Funcional de origem | |
| - | - | - | - | - | Sim | Sim | - | Sim | - | Identificação nominativa | |
| 16/05/24 | 18/05/24 | 18/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 16/05/24 | 18/05/24 | 18/05/24 | 16/05/24 | Data de consulta | |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | | | |
|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|------------------------------|---------------|--------------------------|--|--|--------------------------|--------------------------|----------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | | Área Funcional de origem | Identificação nominativa | |
| Odemira | 29 538 | 654 | Sim | Sim | - | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Dirigente(s) + Trabalhador(es) ⁹⁴ | Recursos Humanos / Financeira / Contratação Pública / Obras e Urbanismo / Ambiente e Saúde / Informática / Proteção de Dados | Sim | 18/05/24 | |
| Odivelas | 148 034 | 1 557 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Oeiras | 171 658 | 2 792 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica + Técnicos Superiores | Auditoria Interna / Jurídica / Administração Geral / Informática / Recursos Humanos | Sim | 16/05/24 | |
| Oleiros | 4 904 | 198 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Olhão | 44 614 | 721 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Oliveira de Azeméis | 66 175 | 795 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Oliveira de Frades | 9 506 | 220 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Sem indicação | Jurídica | Sim | 16/05/24 | |

⁹⁴ O Município designou um responsável pela receção e encaminhamento, uma comissão de encaminhamento bem como trabalhadores responsáveis por dar seguimento às denúncias considerando o âmbito da mesma.

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Oliveira do Bairro | 23 132 | 295 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Administrativa e Jurídica | Não | 16/05/24 |
| Oliveira do Hospital | 19 413 | 301 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Ourém | 44 538 | 523 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Membro(s) de Gabinete de Apoio | Apoio aos Órgãos e/ou Eleitos Locais | Sim | 19/03/24 |
| Ourique | 4 839 | 243 | Sim | Sim | - | Não | Não | Sim | Sim | Não | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 18/05/24 |
| Ovar | 54 953 | 657 | Não | Não ⁹⁵ | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Paços de Ferreira | 55 595 | 674 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Auditoria Interna | Sim | 16/05/24 |
| Palmela | 68 852 | 1 214 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Pampilhos a da Serra | 4 082 | 210 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Não | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Paredes | 84 354 | 1 023 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Paredes de Coura | 8 632 | 157 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |

⁹⁵ Existe uma hiperligação na página eletrónica do município para o canal de denúncias internas e externas, mas esta não se encontra operacional.

| Município | Município | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta |
|--------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | |
| Pombal | 51 170 | 660 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica | Não | 16/05/24 |
| Pinhel | 8 092 | 218 | Não | Sim | - | Não | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Peso da Régua | 14 540 | 310 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Peniche | 26 429 | 596 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Penela | 5 440 | 132 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Penedono | 2 738 | 118 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Penamacor | 4 768 | 117 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Penalva do Castelo | 7 333 | 171 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Penafiel | 69 629 | 936 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Penacova | 13 113 | 243 | Sim | Sim | - | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Administrativa e Financeira | Não | 16/05/24 |
| Pedrógão Grande | 3 390 | 154 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não (equipa) | - | - | - | 16/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|----------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Ponta Delgada | 67 229 | 782 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Trabalhadores | Sem indicação | Sim | 18/05/24 |
| Ponta do Sol | 8 360 | 78 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Ponte da Barca | 11 044 | 230 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Ponte de Lima | 41 164 | 687 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Ponte de Sor | 15 248 | 348 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Portalegre | 22 340 | 479 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Não (equipa) | Equipa | - | - | - | 18/05/24 |
| Portel | 5 747 | 273 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Portimão | 59 845 | 981 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Porto | 231 800 | 4 376 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Auditoria Interna | Não | 16/05/24 |
| Porto de Mós | 23 202 | 325 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Porto Moniz | 2 517 | 81 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|-----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Ribeira de Pena | 5 884 | 287 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Ribeira Brava | 12 680 | 116 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Pessoa Singular | Trabalhadores | Jurídica | Sim | 18/05/24 | |
| Resende | 10 051 | 301 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 | |
| Reguengos de Monsaraz | 9 871 | 284 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | |
| Redondo | 6 286 | 279 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | |
| Proença-a-Nova | 7 167 | 205 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 | |
| Povoação | 5 791 | 93 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | |
| Póvoa de Varzim | 64 255 | 986 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica | 16/05/24 | |
| Póvoa de Lanhoso | 21 775 | 333 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 | |
| Porto Santo | 5 149 | 113 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | |

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|--------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--|----------------------------------|------------------|--------------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Santa Marta de Penaguião | 6 100 | 139 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | - | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Santana | 6 553 | 84 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Santarém | └ 58 662 | 870 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Responsável pelo cumprimento normativo | Administração Geral e Financeira | Sim | 16/05/24 |
| Santiago do Cacém | 27 772 | 691 | Não ⁹⁶ | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Santo Tirso | 67 709 | 731 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Jurídica | Sim | 16/05/24 |
| São Brás de Alportel | 11 248 | 327 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| São João da Madeira | 22 143 | 457 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| São João da Pesqueira | 6 775 | 175 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |

⁹⁶ A Câmara Municipal de Santiago do Cacém deliberou, no dia 4 de janeiro, a aprovação do Programa de Cumprimento Normativo.

| Município | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta |
|-----------------|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------------|---|--------------------------|------------------|
| | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | |
| Sesimbra | 52 384 | 1 241 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Setúbal | 123 496 | 1 885 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 18/05/24 |
| Sever do Vouga | 11 063 | 183 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Dirigente(s) + Trabalhador(es) | Administrativa e Financeira | Não | 16/05/24 |
| Silves | 37 766 | 786 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Sines | 14 198 | 520 | Não | Não ⁹⁷ | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Sintra | 385 606 | 3 635 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Sobral de Monte | 10 540 | 248 | Sim | Sim | Canais distintos | Sim - OESTECIM | Sim | Não | Sim | Não | Equipa | Externo + Unidade Orgânica | Advogado(s) / Administrativa e Financeira | Sim | 16/05/24 |
| Soure | 17 261 | 344 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica e Auditoria Interna | Não | 16/05/24 |
| Sousel | 4 360 | 169 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Sim | Equipa | Unidade Orgânica | Jurídica | Não | 18/05/24 |
| Tábua | 11 160 | 285 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Equipa | Trabalhadores | Jurídica | Sim | 16/05/24 |

⁹⁷ O Município disponibiliza um formulário de denúncias, no entanto o mesmo não se encontra enquadrado no âmbito do RGPDI.

| Município | N.º de habitantes | | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|----------------------------------|---|--------------------------|------------------|
| | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | |
| Trancoso | 8 413 | 257 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Trofa | 38 548 | 385 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vagos | 22 886 | 253 | Sim | Sim | Canal único sem | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sim | 16/05/24 |
| Vale de Cambra | 21 269 | 311 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Valença | 13 623 | 282 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |
| Valongo | 94 672 | 997 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Valpaços | 14 701 | 289 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Equipa | Dirigente(s) | Administração Geral / Financeira e Património | Sim | 16/05/24 |
| Velas | 4 936 | 83 | Não | Sim | - | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Vendas Novas | 11 245 | 266 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 18/05/24 |
| Viana do Alentejo | 5 318 | 204 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Viana do Castelo | 85 778 | 1 282 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Sim | Pessoa Singular | Encarregado de Proteção de Dados | Proteção de Dados | Não | 16/05/24 |

| Município | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|--------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Vila Franca do Campo | 10 323 | 108 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Vila Franca de Xira | 137 529 | 1 664 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Equipa | Trabalhadores | Sem indicação | Sim | 16/05/24 | 16/05/24 | |
| Vila Flor | 6 050 | 151 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 | 16/05/24 | |
| Vila do Porto | 5 406 | 104 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | 18/05/24 | |
| Vila do Conde | | | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 | 16/05/24 | |
| Vila do Bispo | 5 717 | 253 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | 18/05/24 | |
| Vila de Rei | 3 279 | 144 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 | 16/05/24 | |
| Vila da Praia da Vitória | 19 463 | 174 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Não | Equipa | Trabalhadores | Sem indicação | Não | 18/05/24 | 18/05/24 | |
| Vieira do Minho | 11 955 | 283 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | Sim | 16/05/24 | 16/05/24 | |
| Vidigueira | 5 175 | 224 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 | 18/05/24 | |

| Município | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------|--|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Vila Nova de Poiares | 6 803 | 149 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | - | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Nova de Paiva | 4 662 | 157 | Sim | Sim | Canal único (denúncia interna e externa) | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não (equipa) ⁹⁸ | Equipa | - | 16/05/24 |
| Vila Nova de Gaia | 303 824 | 3 381 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Nova de Foz Côa | 6 304 | 165 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Não | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Nova de Famalicão | 133 534 | 1 650 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | 16/05/24 |
| Vila Nova de Cerveira | 8 921 | 244 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Nova da Barquinha | 7 016 | 149 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Sim | Equipa | Sem indicação | Sem indicação | 19/03/24 |

⁹⁸ Embora não sejam identificados pormenores sobre a identificação dos responsáveis, é apresentada a existência de uma equipa responsável pelo tratamento de denúncias.

| Município | N.º de habitantes | N.º de trabalhadores | Canal de denúncia | | | | Meios de denúncia | | | | Responsáveis pelas denúncias | | | | Data de consulta | |
|----------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|----------|------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | | | Interna | Externa | Independência | Partilha de canais | Canal eletrónico | Presencial | Por escrito | Telefone | Identificação | Pessoa Singular / Equipa | Categoria / Função | Área Funcional de origem | | Identificação nominativa |
| Vila Pouca de Aguiar | 11 812 | 348 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Real | 49 571 | 623 | Não | Não ⁹⁹ | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Real de Santo António | 18 824 | 531 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Vila Velha de Ródão | 3 285 | 154 | Não | Não ¹⁰⁰ | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vila Verde | 46 444 | 606 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Pessoa Singular | Dirigente(s) | Jurídica | Sim | 16/05/24 |
| Vila Viçosa | 7 387 | 228 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 18/05/24 |
| Vimioso | 4 149 | 154 | Não | Não | - | Não | - | Não | Não | Não | - | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Vinhais | 7 768 | 226 | Sim | Sim | Canal único sem indicação | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |
| Viseu | 99 551 | 1 289 | Sim | Sim | Canais distintos | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | - | - | - | - | 16/05/24 |

⁹⁹ O Código de Conduta prevê a existência dos canais de denúncia, mas estes não são detetáveis.

¹⁰⁰ O Município de Vila Velha de Ródão disponibiliza um formulário de denúncias, no entanto o mesmo não se encontra enquadrado no âmbito do RGPDI.

Anexo 2

No presente ponto são apresentadas todas as páginas eletrónicas consultadas para efeitos da recolha de dados realizada no presente estudo, incluindo a localização dos canais de denúncia ou outras páginas eletrónicas com informações produzidas pelos municípios.

Os municípios são apresentados por ordem alfabética;

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|--------------------|--|---|
| Abrantes | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/website/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | http://www.cm-abrantes.pt/index.php/pt/noticias/1673-canal-denuncias-2023?highlight=WyJkZW5cdTAwZmFuY2lhcjJd |
| Águeda | https://cm-agueda.wiretrust.pt/ | |
| Albergaria-a-Velha | https://cm-albergaria.wiretrust.pt/ | https://www.cm-albergaria.pt/albergaria/uploads/writer_file/document/2825/00206b82ba84220727154104.pdf |
| Albufeira | https://cmalbufeira.integrityline.com/setup https://cmalbufeiraexterno.integrityline.com/setup | https://www.cm-albufeira.pt/transparencia-e-integridade |
| Alcanena | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/website/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | http://cm-alcanena.pt/index.php/pt/component/content/article/166-n1-gabinete-municipal/b1-servicos/8777-lei-n-93-2021-regime-geral-de-protecao-de-denunciante?highlight=WyJkZW5cdTAwZmFuY2lhcjJd |
| Alcobaça | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-alcobaca | https://www.cm-alcobaca.pt/pt/noticias/38796/oeste-cim-cria-plataforma-de-denuncias.aspx |
| Alcoutim | https://cm-alcoutim.pt/16303 | https://cm-alcoutim.pt/menu/841/denuncia |
| Alenquer | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-alenquer | https://www.alenquer.pt/pt/14266/canal-de-denuncia.aspx |
| Alfândega da Fé | https://cm-alfandegadafe.wiretrust.pt/ | |
| Alijó | https://cm-alijo.wiretrust.pt/ | |
| Aljezur | - | https://files.diariodarepublica.pt/2s/2024/05/092000000/0019500196.pdf |
| Aljustrel | https://mynet.mun-aljustrel.pt/servicosonline/ | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-------------------|---|---|
| Almada | https://whistleblowersoftware.com/secure/canaldenuncia_CMA | |
| Almeirim | https://denunciasinternas.almeirim.pt/#/ | https://www.cm-almeirim.pt/component/k2/item/1668-whistleblowing-canal-de-denuncia ; https://protecaodedados.com/cm-almeirim/denuncias/ |
| Alpiarça | | https://www.cm-alpiarca.pt/servicos-online/whistleblowing-canal-de-denuncias |
| Alvaiázere | https://cm-alvaiazere.wiretrust.pt/ | |
| Alvito | https://alvito.form.maistransparente.com/ | https://cms.cm-alvito.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/2023/CANAIS%20DE%20DEN%C3%9ANCIA/Canais%20de%20Den%C3%BAncia%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Alvito.pdf |
| | https://alvito.formext.maistransparente.com/ | https://cms.cm-alvito.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/2023/CANAIS%20DE%20DEN%C3%9ANCIA/Prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20Denunciantes%20Faq%C2%B4s.pdf |
| Amadora | https://d-cmamadora-1-whistleblower.cmamadora-be8aa5ba08b25c903ef037398f893309-0000.eu-de.containers.appdomain.cloud/ | https://www.cm-amadora.pt/pt/canal-de-denuncias |
| Amarante | https://cm-amarante.wiretrust.pt/ | |
| Amares | https://amares.wiretrust.pt/ | |
| Anadia | https://cm-anadia.wiretrust.pt/ | |
| Angra do Heroísmo | https://myangra.cmah.pt/ | https://angradoheroismo.pt/canal-de-denuncias/ |
| Ansião | https://ansiao.wiretrust.pt/ | |
| Arcos de Valdevez | https://denuncias.cmav.pt/ | https://www.cmav.pt/pages/2582 |
| Arganil | | https://www.cm-arganil.pt/protecao-de-denunciantes/ |
| Armamar | https://armamar.balcaoaletronico.pt/dossier.10# | |
| Arraiolos | http://denuncias.cm-arraiolos.pt/ | |
| Arruda dos Vinhos | https://denuncia.arrudadosvinhos.com.pt/#/ | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-----------|--|---|
| Aveiro | https://denuncias.cm-aveiro.pt/#/ | https://www.cm-aveiro.pt/transparencia-municipal/canal-de-denuncias https://www.cm-aveiro.pt/cmaveiro/uploads/writer_file/document/3879/procedimento_canal_denuncias_jul23.pdf |
| Azambuja | https://cm-azambuja.wiretrust.pt/ | |
| Baião | https://cm-baiao.wiretrust.pt/ | |
| Barcelos | https://cm-barcelos.wiretrust.pt/ | https://www.cm-barcelos.pt/viver/administracao-local/ |
| Barrancos | https://whistleblowersoftware.com/secure/Canal-de-Denuncias_CMBarrancos | https://cm-barrancos.pt/11477/canal-de-denuncias https://files.diariodarepublica.pt/2s/2023/08/167000000/0035600356.pdf https://cm-barrancos.pt/upload_files/1/3/Espa%C3%A7o%20Mun%C3%ADcipe/Normas_Regulamentos/UAF/Manual%20Canal%20de%20Den%C3%Bancias.pdf |
| Barreiro | https://camarabarreiro.integrityline.com/frontpage https://municipiobarreiro.integrityline.com/setup | https://www.cm-barreiro.pt/participar/apoio-ao-cidadao/codigo-de-conduta-do-municipio-do-barreiro/ |
| Batalha | https://www.municipio-batalha.pt/servicosonline/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10152&formato=SP https://www.municipio-batalha.pt/Guias_e_Normas.pdf | |
| Beja | https://cm-beja.wiretrust.pt/ | |
| Belmonte | https://cm-belmonte.wiretrust.pt/ | |
| Benavente | https://cm-benavente.denuncias.pt/#/ | https://denuncias.pt/cm-benavente/p/protecao-de-denunciantes/ |
| Bombarral | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-bombarral | |
| Borba | | https://www.cm-borba.pt/servicos/canal-de-denuncia/ https://www.cm-borba.pt/wp-content/uploads/2022/12/Canal-de-Denuncia-Manual-de-Procedimentos.pdf |
| Boticas | https://cm-boticas.wiretrust.pt/ | https://www.cm-boticas.pt/conteudos/default.php?id=166 |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|----------------------|---|--|
| Braga | https://denuncia-cm-braga.wiretrust.pt/ | https://www.cm-braga.pt/vpn/docs/Manual%20de%20Apoio%20Denunciante.pdf |
| Bragança | https://cm-braganca.wiretrust.pt/ | |
| Cabeceiras de Basto | https://cabeceirasdebasto.wiretrust.pt/ | |
| Cadaval | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-cadaval | |
| Caldas da Rainha | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-caldas-da-rainha | |
| Calheta [R.A.M.] | https://cmcalheta.portaldedenuncias.pt/ | |
| Caminha | https://denuncias.cm-caminha.pt/ | https://www.cm-caminha.pt/pages/1438 |
| Campo Maior | https://denuncias.cm-campo-maior.pt/ | |
| Cantanhede | https://servicosonline.cm-cantanhede.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10729&formato=SPO_menu_10729 | |
| Carrazeda de Ansiães | https://cm-carrazedadeansiaes.wiretrust.pt/ | |
| Carregal do Sal | https://cm-carregal.wiretrust.pt/ | https://www.cm-carregal.pt/pages/821?news_id=3080 |
| Cartaxo | https://denunciasinternas.cm-cartaxo.pt/#/ | https://www.cm-cartaxo.pt/informacao/perguntas-frequentes/espaco-cidadao/item/715-como-apresentar-uma-denuncia-de-situacoes-ao-abrigo-do-artigo-2-da-lei-n-93-2021-de-20-de-dezembro https://denuncias.pt/cm-cartaxo/p/procedimentosdeprotecaodedenunciantes/ |
| Cascais | https://cmc-transparencia.cascais.pt/ | https://www.cascais.pt/noticia/contribua-para-transparencia-municipal-0 https://www.cascais.pt/noticia/contribua-para-transparencia-municipal |
| Castelo Branco | https://cm-castelobranco.wiretrust.pt/ | https://www.cm-castelobranco.pt/municepe/atendimento-municipal/plataforma-de-denuncias/ |
| Castro Daire | https://servicosonline.cm-castrodaire.pt/index.soe.rgpc.asp | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|---------------|---|---|
| Chaves | https://chaves.wiretrust.pt/ | https://www.chaves.pt/cmchaves/uploads/writer_file/document/4894/manual suporte canal de denuncias.pdf |
| | | https://www.chaves.pt/pages/630 |
| Cinfães | https://denuncias.cm-cinfaes.pt/pt/denuncias/interna | https://www.cm-cinfaes.pt/acao-municipal/denuncias |
| | https://denuncias.cm-cinfaes.pt/pt/denuncias/externa | https://cm-cinfaes.pt/files/423/Despachos/2205/Despacho--Designacao-dos-gestores.pdf |
| Coimbra | https://servicosonline.cm-coimbra.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10709&amp;formato=SPO_menu_10709 | https://servicosonline.cm-coimbra.pt/GetRes.asp?docPop=formularios_website%2FManual%20de%20Procedimentos%20-%20Canal%20de%20Den%C3%BAncias.pdf |
| Coruche | https://servicosonline.cm-coruche.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10581&formato=SPO_menu_10581 | https://www.cm-coruche.pt/servicos-municipais/canal-de-denuncias |
| | | https://www.cm-coruche.pt/docman/canal-de-denuncias/14814-manual-de-procedimentos/file |
| Covilhã | https://cm-covilha.wiretrust.pt/ | |
| Cuba | https://canal.whistleon.com/municipiodecuba | |
| Entroncamento | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/website/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | |
| Esposende | https://cme.wemake.pt/reporting-channel/ | https://www.municipio.esposende.pt/balcao-virtual/denuncias |
| Estarreja | https://cmestarreja.form.maistransparente.com/ | https://www.cm-estarreja.pt/canal_denuncias |
| | https://cmestarreja.formext.maistransparente.com/ | https://www.cm-estarreja.pt/media/Documentos/Canal%20de%20Denuncias/Manual%20de%20Procedimentos%20%20canal%20denuncias%20final%20com%20despacho%20de%20aprova%C3%A7ao%20VERSAO%20FINAL%20COM%20CUSTOMIZA%C3%87AO%20INFORMATICA_signed.pdf |
| Estremoz | https://servicosonline.cm-estremoz.pt/ | https://www.cm-estremoz.pt/pagina/camara-municipal/canais-de-denuncia |
| Évora | https://denuncias.cm-evora.pt/ | https://denuncias.cm-evora.pt/files/files/Manual_de_Procedimentos Internos para Gest%C3%A3o de Den%C3%BAncias.pdf |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-----------------------------|--|--|
| | | https://denuncias.cm-evora.pt/files/files/Politica_Denuncias_CMevora.pdf |
| Fafe | https://cm-fafe.wemake.pt/reporting-channel | |
| Faro | https://servicosonline.cm-faro.pt/ | https://www.cm-faro.pt/pt/menu/1632/canal-de-denuncias.aspx |
| Felgueiras | https://whistleblowersoftware.com/secure/CMFelgueiras | |
| Ferreira do Alentejo | | https://ferreiradoalentejo.pt/municipio/etica-e-transparencia/protecao-de-denunciante/ |
| Figueira da Foz | https://servicosonline.cm-figfoz.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10504&formato=SPO_menu_10504 | |
| Figueira de Castelo Rodrigo | https://canaldenuncias.cm-fcr.pt/ | https://canaldenuncias.cm-fcr.pt/wp-content/uploads/2023/10/Manual-de-procedimento-Canal-de-Denuncia.pdf |
| Figueiró dos Vinhos | https://www.cm-figueirosdosvinhos.denuncias.pt/#/ | https://www.cm-figueirosdosvinhos.pt/index.php/canal-de-denuncias |
| Fornos de Algodres | https://cm-fornosdealgodres.form.maistransparente.com/ https://cm-fornosdealgodres.formext.maistransparente.com/ | https://www.cm-fornosdealgodres.pt/institucional/camara-municipal/canal-de-denuncia/#toggle-id-9 https://www.cm-fornosdealgodres.pt/wp-content/uploads/2023/09/Reg.CMFA_06.03-Codigo-Etica-e-Conduta.pdf |
| Funchal | https://whistleblowersoftware.com/secure/canal_denuncias_externo_funchal | |
| Fundão | https://cm-fundao.wiretrust.pt/ | |
| Góis | - | https://www.cm-gois.pt/balcao-digital/fale-connosco/canal-de-denuncia |
| Golegã | https://denuncias.cm-golega.pt/#/ | https://online.cm-golega.pt/denuncias/index.html |
| Gondomar | https://rgpc.cm-gondomar.pt/(link sem utilização) | https://www.cm-gondomar.pt/balcao-virtual/canal-de-denuncias/ |
| Gouveia | https://www.denuncias.cm-gouveia.pt/ | |
| Grândola | https://cm-grandola.wiretrust.pt/ | https://www.cm-grandola.pt/balcao-virtual/canal-de-denuncias |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|------------------|---|---|
| Guimarães | https://denuncias.cm-guimaraes.pt/reporting-channel/ff032 | https://www.cm-guimaraes.pt/canal-de-denuncias/denuncias-no-ambito-da-lei-n-93-2021 |
| | https://denuncias.cm-guimaraes.pt/reporting-channel/1feaf | |
| Horta | https://sol.cmhorta.pt/index.asp?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10447&formato=SPO_menu_10447 | https://www.cmhorta.pt/index.php/canal-de-denuncias |
| Ílhavo | https://denuncias-cm-ilhavo.wiretrust.pt/ | https://www.cm-ilhavo.pt/programa-de-cumprimento-normativo-municipal/canais-de-denuncias |
| Lagoa | https://cm-lagoa.wiretrust.pt/ | |
| Lagoa [R.A.A.] | https://lagoa-acoeres.wiretrust.pt/ | https://lagoa-acoeres.pt/menu/participar/denuncia |
| Lagos | https://whistleblowersoftware.com/secure/municipio_de_lagos | |
| Lajes das Flores | https://cmlajesdasflores.wiretrust.pt/ | https://www.cmlajesdasflores.pt/pagina/canal-de-denuncias |
| Lajes do Pico | https://whistleblowersoftware.com/secure/cmlp | |
| Lamego | https://cm-lamego.wiretrust.pt/ | |
| Leiria | https://cm-leiria.wiretrust.pt/ | https://www.cm-leiria.pt/municipio/camara-municipal/planeamento-e-controlo-de-gestao/programa-de-cumprimento-normativo/canais-de-denuncia |
| Lisboa | https://lisboa.form.maistransparente.com/ | https://transparencia.lisboa.pt/prevencao-da-corrupcao/canal-de-denuncias |
| | https://lisboa.formext.maistransparente.com/ | https://transparencia.lisboa.pt/fileadmin/transparencia/prevencao_corrupcao/despacho_14_24_BM1566.pdf |
| Loulé | https://whistleblowersoftware.com/secure/denunciasmunicipioloule | https://www.cm-loule.pt/pt/menu/2640/canal-de-denuncias.aspx |
| Loures | https://denunciaexternacmloures.integrityline.com/frontpage | https://www.cm-loures.pt/media/pdf/PDF20220802155434536.pdf |
| | https://denunciacmloures.integrityline.com/frontpage | |
| Lourinhã | https://cm-lourinha.pt/5565 | |
| Lousã | https://cm-lousa.wiretrust.pt/ | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|----------------------|--|--|
| Macedo de Cavaleiros | https://cm-macedodecavaleiros.wiretrust.pt/ | |
| Machico | https://cm-machico.denunciaeletronica.pt/ | |
| Mafra | https://cm-mafra.wiretrust.pt/ | https://www.cm-mafra.pt/pages/2172 https://www.cm-mafra.pt/cm-mafra/uploads/writer_file/document/4751/procedimento de gestao de d enuncias.pdf |
| Maia | https://cm-maia.wiretrust.pt/ | |
| Mangualde | https://denuncias.cmmangualde.pt/#/ | |
| Manteigas | https://cm-manteigas.wiretrust.pt/ | https://cm-manteigas.pt/canal-de-denuncia/ https://cm-manteigas.pt/wp-content/uploads/2023/11/Manual de Apoio ao Denunciante.pdf |
| Marco de Canaveses | https://cm-marco-canaveses.wiretrust.pt/ | https://www.cm-marco-canaveses.pt/wpfd_file/despacho-46-gp-2022-politica-de-tramitacao-do-canal-de-denuncias/ |
| Marinha Grande | | https://www.cm-mgrande.pt/pages/1207 |
| Marvão | https://whistleblowersoftware.com/secure/9b472b57-937e-4e5e-8a56-df7b6aef4cb7 | |
| Matosinhos | https://cmmatosinhos.integrityline.com/frontpage https://cmmatosinhosexterno.integrityline.com/frontpage | https://www.cm-matosinhos.pt/municipe/canal-de-denuncia https://www.cm-matosinhos.pt/cmmatosinhos2020/uploads/writer_file/document/28452/politica de protecao do denunciante.pdf |
| Mealhada | https://servicosonline.cm-mealhada.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10763&formato=SPO_menu_10763 | https://www.cm-mealhada.pt/menu/880 |
| Mêda | https://denuncias.cm-meda.pt/#/ | https://www.cm-meda.pt/canal-de-denuncias/ |
| Melgaço | https://denuncias.cm-melgaco.pt/ | - |
| Mértola | https://servicosonline.cm-mertola.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10429&formato=SPO_menu_10429 | https://servicosonline.cm-mertola.pt/GetRes.asp?docPop=canal%20de%20denuncias%20%20Manual%20de%20Procedimentos%20Municipio%20Mertola%20.pdf |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-------------------|---|---|
| | | https://www.cm-mertola.pt/municipio/documentacao-online/editais/173-2023/6829-edital-n-122-2023-designacao-de-responsavel-pelo-tratamento-de-denuncias |
| Mesão Frio | https://cm-mesaofrio.wiretrust.pt/ | |
| Mira | https://servicosonline.cm-mira.pt/ | |
| Miranda do Corvo | https://mynetsrv.cm-mirandadorcorvo.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=1022674&formato=SPO_menu_1022674 | |
| Mirandela | https://cm-mirandela.wiretrust.pt/ | |
| Mogadouro | https://mogadouro.wiretrust.pt/ | |
| Moimenta da Beira | https://cm-moimenta.wiretrust.pt/ | https://www.cm-moimenta.pt/pages/38?news_id=3791 |
| Moita | https://cm-moita.wiretrust.pt/ | |
| Monção | https://denuncias.cm-moncao.pt/pt/home | |
| Monchique | https://denuncias.cm-monchique.pt/ | https://cm-monchique.pt/pt/menu/2497/canal-de-denuncias.aspx |
| Mondim de Basto | https://canaldenuncia.mondimd ebasto.pt/#/ | |
| Montalegre | https://cm-montalegre.wiretrust.pt/ | |
| Montijo | https://mun-montijo.wiretrust.pt/ | https://www.mun-montijo.pt/viver/noticia/ja-se-encontra-disponivel-o-canal-de-denuncias-da-camara-municipal-do-montijo |
| Mora | https://denuncias.cm-mora.pt/ | |
| Mortágua | https://balcao.cm-mortagua.pt/rgpc/ | |
| Moura | https://cmmoura.wiretrust.pt/ | |
| Mourão | https://denuncias.cm-mourao.pt/ | https://www.gofox.pt/pt/portefolio/portal-de-denuncias-cm-mourao |
| Murça | https://cm-murca.wiretrust.pt/ | https://www.cm-murca.pt/balcao-virtual/reclamacoes-e-denuncias/plataforma-de-denuncias |
| Murtosa | https://denunciainterna.cm-murtosa.pt/ | https://www.cm-murtosa.pt/p/canaisdedenuncias |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-----------|--|---|
| | https://denunciaexterna.cm-murtosa.pt/ | https://www.cm-murtosa.pt/cmmurtosa/uploads/document/file/2792/relatorio_anual_2023.pdf https://www.cm-murtosa.pt/cmmurtosa/uploads/document/file/2550/regulamento_de_funcionamento_interno_do |
| Nazaré | https://cm-nazare.wiretrust.pt/ | |
| Nordeste | https://servicosonline.cmnordeste.pt/ | |
| Óbidos | https://cmobidosdenunciainterna.integrityline.com/frontpage https://cmobidosdenunciaexterna.integrityline.com/frontpage | https://www.cm-obidos.pt/municipio/canais-de-denuncia https://www.cm-obidos.pt/cmobidos/uploads/document/file/5545/informacao_ao_denunciante_mun_obidos.pdf |
| Odemira | https://cm-odemira.wiretrust.pt/ | https://www.cm-odemira.pt/cmodemira/uploads/document/file/20650/despacho_no_016_2023_p_de_signacao_da_comissao_de_acompanhamento_e_dos_trabalhadores_as_a_desempenhar_funcoes_no_ambito_dos_canais_de_denuncia.pdf |
| Odivelas | https://cm-odivelas.wiretrust.pt/ | |
| Oeiras | https://oeiras.formext.maistransparente.com/ https://oeiras.form.maistransparente.com/ | https://www.oeiras.pt/w/canais-denuncia-municipio-oeiras-transparencia https://www.oeiras.pt/documents/20124/2029902/Procedimento+de+rece%C3%A7%C3%A3o+e+tratamento+de+den%C3%BAncias+de+infra%C3%A7%C3%B5es+conexas.pdf/ce3569a0-e3db-5c3c-d632-e72e5c9432f7?t=1672069245172 https://www.oeiras27.pt/documents/20124/971824/Despacho+70-22.pdf/8359cbfb-a92b-981c-4833-198e24db14e3?t=1665997173980 |
| Oleiros | https://cm-oleiros.protecaodedenunciante.com/#/ | https://www.protecaodedenunciante.com/cm-oleiros/normas-reguladoras/politica-de-protecao-de-denunciante/ |
| Olhão | https://denunciainternacmolhao.integrityline.com/setup https://denunciaexternacmolhao.integrityline.com/setup | https://cm-olhao.pt/menu/1708/canal-de-denuncias https://cm-olhao.pt/upload_files/1/8/Municipio/Documents/Formularios/Fluxograma_vf.pdf |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|---------------------|---|---|
| Oliveira de Azeméis | https://balcaounico.cm-oaz.pt/portal/default.aspx | https://www.cm-oaz.pt/transparencia_municipal.2368/canal_denuncia.2551.html |
| | | https://www.cm-oaz.pt/imagem/Manual%20de%20procedimentos.pdf |
| Oliveira de Frades | https://cm-ofrades.denuncias.pt/#/ | |
| Oliveira do Bairro | https://cm-olb.wiretrust.pt/ | https://www.cm-olb.pt/oliveiradobairro/uploads/writer_file/document/1926/manual_de_procedimentos.pdf |
| Ourém | https://ourem.wiretrust.pt/ | https://files.diariodarepublica.pt/2s/2021/11/231000000/0029600297.pdf |
| Ourique | | http://www.cm-ourique.pt/pt/3648/canal-de-denuncia.aspx |
| | | http://cms.cm-ourique.pt.portal2.vf-portal.com/upload_files/client_id_1/website_id_1/C%3%82MARA%20MUNICIPAL/canal%20den%C3%BAnci/faq's%20Perguntas%20Frequentes.pdf |
| | | http://cms.cm-ourique.pt.portal2.vf-portal.com/upload_files/client_id_1/website_id_1/C%3%82MARA%20MUNICIPAL/canal%20den%C3%BAnci/Manual%20de%20Procedimentos%20%20canal%20de%20denuncia_ aprovado%20Presidente.pdf |
| Paços de Ferreira | https://denunciainternacmpacosdeferreira.integrityline.com | https://www.cm-pacosdeferreira.pt/index.php/servicos-municipais/canal-de-denuncia |
| | denunciaexternacmpacosdeferreira.integrityline.com | https://www.cm-pacosdeferreira.pt/files/mp-den_v2.pdf |
| Palmela | https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/writer_file/document/18620/apresentacao_de_denuncia_externa_fe_01_05_d_v_00_a.pdf | https://www.cm-palmela.pt/balcaounico/denuncias |
| | https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/writer_file/document/18611/apresentacao_de_denuncia_interna_fi_01_05_b_v_00.pdf | |
| Pampilhosa da Serra | | https://www.cm-pampilhosadaserra.pt/pages/583 |
| Paredes | https://whistleblowersoftware.com/secure/denunciacmp | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|--------------------|--|--|
| Paredes de Coura | https://denuncias.paredesdecoura.pt/pt/denuncias | |
| Pedrógão Grande | https://cm-pedrogaogrande.wiretrust.pt/ | https://www.cm-pedrogaogrande.pt/municipio/regime-geral-de-prevencao-da-corrupcao/canal-de-denuncias |
| Penacova | https://so.cm-penacova.pt/servicosonline/ | http://www.cm-penacova.pt/assets/public/images/paginas/files/Manual%20Procedimentos%20Canal%20de%20Denuncias.pdf |
| Penafiel | https://denunciasinternas.cm-penafiel.pt/#/ https://denunciasexternas.cm-penafiel.pt/#/ | https://www.cm-penafiel.pt/servicos-camara-penafiel/canal-de-denuncias/ |
| Penalva do Castelo | https://cm-penalvadocastelo.wiretrust.pt/ | |
| Penamacor | https://cm-penamacor.wiretrust.pt/ | https://www.cm-penamacor.pt/autarquia/comunicacao/noticias/noticia/municipio-de-penamacor-implementa-plataforma-de-denuncias https://www.cm-penamacor.pt/autarquia/plataforma-de-denuncias |
| Penedono | https://cmpenedono.portaldedenuncias.pt/ | https://www.cm-penedono.pt/servicos/comunicacao/canal-da-denuncia/ |
| Peniche | https://cm-peniche.wiretrust.pt/ | |
| Peso da Régua | https://cm-pesoregua.wiretrust.pt/ | https://www.cm-pesoregua.pt/pages/901 |
| Pinhel | https://www.cm-pinhel.pt/canal-de-denuncias/formulario-de-denuncias/ | https://www.cm-pinhel.pt/canal-de-denuncias/ https://www.cm-pinhel.pt/wp-content/uploads/2023/10/FAQs-Pinhel.pdf |
| Pombal | https://cm-pombal.form.maistransparente.com/ https://cm-pombal.formext.maistransparente.com/ | https://www.cm-pombal.pt/canal-de-denuncias/ |
| Ponta Delgada | https://cm-pontadelgada.wiretrust.pt/ | https://www.cm-pontadelgada.pt/pages/1334 |
| Ponte da Barca | https://denuncias.cmpb.pt/ | https://www.cmpb.pt/ver.php?cod=0B1G |
| Ponte de Lima | https://denuncias.cm-pontedelima.pt/pt/home | https://www.cm-pontedelima.pt/pages/1714 |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-----------------------|---|---|
| Portalegre | https://servicosonline.cm-portalegre.pt/ | |
| Portimão | https://sgsi.cm-portimao.pt/reporting-channel/a4dff | |
| Porto | https://cmportointerno.integrityline.com/frontpage | https://portaldomunicpe.cm-porto.pt/pt/-/canal-de-den%C3%Bancias; |
| | https://cmportoexterno.integrityline.com/frontpage | https://portaldomunicpe.cm-porto.pt/documents/20122/263888/Procedimento_Canal+de+Den%C3%Bancias_DMAI.pdf/1bb0d1d7-b24f-0dd1-2ec0-c84d5a2c15f7?t=1655454547058 |
| Porto de Mós | https://rgpc.municipio-portodemos.pt/ | https://www.municipio-portodemos.pt/pages/1795 |
| Póvoa de Lanhoso | https://povoadelanhoso.wiretrust.pt/ | |
| Póvoa de Varzim | https://cm-pvarzim.wiretrust.pt/ | |
| Povoação | https://www.cm-povoacao.pt/index.php/841-canal-de-denuncias | |
| Proença-a-Nova | https://cmproencanova.portaldedenuncias.pt/ | |
| Reguengos de Monsaraz | https://denuncias.cm-reguengos-monsaraz.pt/ | |
| Resende | https://cm-resende.wiretrust.pt/ | |
| Ribeira Brava | https://cmrb.portaldedenuncias.pt/ | https://cm-ribeirabrava.pt/canal-de-denuncias/ |
| | | https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/6802-2023-214780672 |
| Ribeira de Pena | https://cmrpena.wiretrust.pt/ | |
| Ribeira Grande | https://sol.cm-ribeiragrande.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10174&formato=SPO_menu_10174 | |
| Rio Maior | https://cm-riomaior.wiretrust.pt/ | https://www.cm-riomaior.pt/canal-de-denuncias |
| Sabrosa | https://cm-sabrosa.wiretrust.pt/ | |
| Sabugal | https://servicosonline.cm-sabugal.pt/?src=SpoProServlet.asp&intmenu=10315 | |
| Salvaterra de Magos | - | https://www.cm-salvaterrademagos.pt/whistleblowing |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|--------------------------|---|---|
| Santa Cruz da Graciosa | https://cm-scgraciosa.portaldededenuncias.pt/ | |
| Santa Maria da Feira | https://cm-feira.wiretrust.pt/ | https://cm-feira.pt/-/canal-de-denunci-1 |
| Santa Marta de Penaguião | https://cm-smpenaguiao.wiretrust.pt/ | https://www.cm-smpenaguiao.pt/destaques/canal-de-denuncia/ |
| Santarém | https://santarem.wiretrust.pt/ | https://appsantarem.cm-santarem.pt/o-municipio/documentos-municipais/editais-avisos/category/40-orgaos-autarquicos?download=5622:edital-212-2022-nomeacao&start=40 |
| Santiago do Cacém | | https://www.cm-santiagocacem.pt/wp-content/uploads/20240104.pdf |
| Santo Tirso | https://cm-stirso.wiretrust.pt/ | https://www.cm-stirso.pt/cmsantotirso/uploads/document/file/7592/manual_canais_de_denuncia_vf_2_1082023_signed.pdf |
| São Brás de Alportel | https://cm-sbras.wiretrust.pt/ | https://www.cm-sbras.pt/pt/menu/1691/canal-de-denuncias.aspx |
| São João da Madeira | https://www.denuncias.cm-sjm.pt/ | |
| São João da Pesqueira | https://sjpesqueira.wiretrust.pt/ | https://www.sjpesqueira.pt/pages/1503?news_id=1077 |
| São Pedro do Sul | https://servicosonline.cm-spsul.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10852&formato=SPO_menu_10852 | |
| São Roque do Pico | https://cm-saoroquedopico.wiretrust.pt/ | |
| Sátão | https://cm-satao.wiretrust.pt/ | https://www.cm-satao.pt/cmsatao/uploads/document/file/917/manual_de_denuncias.pdf |
| Seia | https://cm-seia.pt/participar/canal-de-denuncia/canal-de-denuncia-externo/ | https://cm-seia.pt/participar/canal-de-denuncia/ |
| Seixal | https://cmseixal.myagir.pt/flex/denuncia | https://www.cm-seixal.pt/canal-de-denuncias/canal-de-denuncias |
| | | https://www.cm-seixal.pt/canal-de-denuncias/perguntas-frequentes |
| Serpa | https://cmserpainterno.integrityline.com/setup | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|------------------------|---|---|
| | https://cmserpaexterno.integrityline.com/setup | https://www.cm-serpa.pt/Preview.aspx?pageID=23860&ver=30614 |
| Sertã | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/websit e/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | |
| Sesimbra | https://sesimbradenunciainterna.integrityline.com/setup | https://www.sesimbra.pt/pages/3088 |
| | https://sesimbradenunciaexterna.integrityline.com/ | https://www.sesimbra.pt/cmsesimbra/uploads/document/file/17925/regulamento_canal_denuncias.pdf |
| Setúbal | https://denuncias-mun-setubal.wiretrust.pt/ | https://www.mun-setubal.pt/plataforma-denuncias/?highlight=den%C3%Bancias |
| | | https://www.mun-setubal.pt/denuncias-politica-privacidade/?highlight=den%C3%Bancias |
| Sever do Vouga | https://cm-sever.form.maistransparente.com/ | https://www.cm-sever.pt/pages/567 |
| | | https://www.cm-sever.pt/cmsever/uploads/writer_file/document/1914/20230314_manual_de_procedimentos_do_canal_de_denuncia.pdf |
| | | https://www.cm-sever.pt/cmsever/uploads/writer_file/document/2129/1_documento_2024admig35_.pdf |
| Silves | https://www.cm-silves.pt/pt/menu/1730/denuncias-de-infracoes-do-direito-da-uniao-europeia-e-corrupcao.aspx | |
| Sines | | https://servicosonline.sines.pt/ |
| Sintra | https://quiz.cm-sintra.pt/gcin/index.php?r=survey/index&sid=854469&newtest=Y&lang=pt | https://cm-sintra.pt/institucional/canal-de-denuncia |
| Sobral de Monte Agraço | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-sobral-de-monte-agraco | https://www.cm-sobral.pt/wp-content/uploads/2023/06/Manual_-_Procedimentos_Canal_Denuncias.pdf |
| Soure | https://servicosonline.cm-soure.pt/?src=SpoProServlet.asp&intmenu=10315 | |
| Sousel | https://www.denuncias.cm-sousel.pt/ | https://www.cm-sousel.pt/canal-de-denuncias/ |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|-------------------|--|---|
| | | https://www.cm-sousel.pt/wp-content/uploads/2023/10/20230919_Manual_Procedimentos_Canal_Denuncias.pdf |
| Tábua | https://servicosonline.cm-tabua.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10662&formato=SPO_menu_10662 | https://www.cm-tabua.pt/download/2817/regulamentos-manuais-internos/49323/manual-de-procedimentos-do-canal-de-denuncias-do-municipio-de-tabua-2023 |
| Tarouca | https://denuncias.cm-tavira.pt/landing/company https://servicosonline.cm-tavira.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10853&formato=SPO_menu_10853 | / |
| Tavira | https://denuncias.cm-tavira.pt/landing/company https://servicosonline.cm-tavira.pt/?src=MyNetFormBD.asp&intmenu=10853&formato=SPO_menu_10853 | https://cm-tavira.pt/site/canal-de-denuncias/ |
| Terras de Bouro | https://cm-terrasdebouro.form.maistransparente.com/ | https://www.cm-terrasdebouro.pt/index.php/canal-de-denuncias |
| Tomar | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/website/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | http://www.cm-tomar.pt/index.php/pt/component/content/article/9-uncategorised/2041-canal-de-denuncias?highlight=WyJkZW5cdTAwZmFuY2lhcjJd |
| Tondela | https://cm-tondela.wiretrust.pt/ | https://protecaodedados.com/cm-tondela/denuncias/ |
| Torre de Moncorvo | https://denuncias.torredemoncorvo.pt/pt/home | / |
| Torres Novas | https://eu.deloitte-halo.com/whistleblower/website/MunicipiosMedioTejo?Pg=2 | https://cm-torresnovas.pt/index.php/municipio/canal-de-denuncias?highlight=WyJkZW5cdTAwZmFuY2lhcjJd |
| Torres Vedras | https://denuncias.oestecim.pt/pt/denuncias/municipio-de-torres-vedras | https://www.cm-tvedras.pt/governanca |
| Trofa | https://muntrofainterno.integrityline.com/ https://muntrofaexterno.integrityline.com/ | https://mun-trofa.pt/14227/canal-de-denuncias-do-municipio-da-trofa |
| Vagos | https://denuncia-cm-vagos.wiretrust.pt/ | / |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|--------------------------|---|---|
| Vale de Cambra | https://cm-valedecambra.wiretrust.pt/ | https://www.cm-valedecambra.pt/pages/826 |
| | | https://www.cm-valedecambra.pt/cmvalecambra/uploads/writer_file/document/1268/cmvc_politica_de_privacidade_do_canal_de_denuncias.pdf |
| | | https://www.cm-valedecambra.pt/cmvalecambra/uploads/writer_file/document/1267/cmvc_guia_pratico_para_denunciantes.pdf ; |
| Valença | https://denuncias.cm-valenca.pt/pt/home | https://cm-valenca.pt/files/10/10106.pdf |
| Valongo | https://whistleblowersoftware.com/secure/cmvalongo | |
| Valpaços | https://valpacos.wiretrust.pt/ | https://valpacos.pt/cmvalpacos/uploads/document/file/2593/despacho_denuncias.pdf |
| Velas | | https://servicos-online.cmvelas.pt/GetRes.asp?docPop=P0496-MVelas-ATF-RGPC-NCI_Ficha%20de%20Servi%C3%A7o_V02_20231213.pdf |
| Vendas Novas | https://www.denuncias.cm-vendasnovas.pt/pt/home | |
| Viana do Alentejo | https://denuncias.cm-vianadoalentejo.pt/ | https://www.cm-vianadoalentejo.pt/municipe/camara-municipal/informacao-financeira/plano-de-gestao-de-riscos-de-corrupcao-e-infracoes-conexas-pgrcic-2023/ |
| Viana do Castelo | https://denuncias.cm-viana-castelo.pt/pt/home | |
| Vidigueira | https://canal.whistleon.com/municipiodevidigueira | https://www.cm-vidigueira.pt/index.php?cp=COMPONENT_NEWS&sr=SUS64AD652A81DD0&item= |
| Vieira do Minho | https://cm-vminho.wiretrust.pt/ | https://cm-vminho.pt/pt/balcao-virtual/reclamacoes-e-denuncias/ |
| Vila da Praia da Vitória | https://rgpc.cmpv.pt/ | |
| Vila do Conde | https://cm-viladoconde.wiretrust.pt/ | |
| Vila Flor | https://cm-vilafior.wiretrust.pt/ | https://www.cm-vilafior.pt/pages/770?news_id=892 |
| Vila Franca de Xira | https://cm-vfxira.wiretrust.pt/ | |

| Município | Canais eletrónico de denúncias | Outras páginas institucionais |
|----------------------------|---|---|
| Vila Nova da Barquinha | https://cm-vnbarquinha.wiretrust.pt/ | |
| Vila Nova de Famalicão | https://cm-vnfamalicao.wiretrust.pt/ | https://www.famalicao.pt/denuncias-3 |
| Vila Nova de Foz Côa | https://cm-fozcoa.wiretrust.pt/ | |
| Vila Nova de Gaia | https://cmgaiainterno.integrityline.com/frontpage | https://www.cm-gaia.pt/pt/informacao/canais-de-denuncias/ |
| | https://cmgaiaexterno.integrityline.com/frontpage | https://www.cm-gaia.pt/fotos/editor2/canal_denuncia/inf_obrigatoria.pdf |
| Vila Nova de Paiva | https://denuncias.pt/cm-vnpaiva/ | |
| Vila Pouca de Aguiar | https://cm-vpaguiar.wiretrust.pt/ | https://cm-vpaguiar.pt/canal-de-denuncias/ |
| Vila Real | | https://files.diariodarepublica.pt/2s/2023/09/182000000/0034500363.pdf |
| Vila Real de Santo António | https://www.denuncias.cm-vrsa.pt/ | |
| Vila Verde | https://cm-vilaverde.wiretrust.pt/ | |
| Vila Velha de Ródão | | https://servicosonline.cm-idanhanova.pt/GetRes.asp?docPop=P0458-CIMBB-PMA_FS_Queixa_Denuncia.pdf |
| Vila Viçosa | https://www.denuncias.cm-vilavicoso.pt/pt/home | |
| Vinhais | https://cm-vinhais.wiretrust.pt/ | https://www.cm-vinhais.pt/pages/201?news_id=1077 |
| Viseu | https://cmviseu.integrityline.com/frontpage | |
| | https://cmviseuexterno.integrityline.com/setup | |
| Vizela | https://denuncias.cm-vizela.pt/ | |
| Vouzela | https://denuncias-cmvouzela.wiretrust.pt/ | |