



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ASSUNTO:

Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.^a, que visa aprofundar as garantias de proteção dos denunciantes, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro

1. Objeto:

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 18 de dezembro de 2024, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.^a, que visa aprofundar as garantias de proteção dos denunciantes, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, para emissão de parecer por este Conselho Superior, dentro do prazo de 10 dias.

2. Apreciação:

O presente Projeto de Lei visa alterar a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Sobrevoando o teor da exposição de motivos subjacente ao Projeto de Lei em apreço, verifica-se que as alterações propostas assentam nos seguintes objetivos de base:

- (a) Proceder ao alargamento do âmbito de aplicação objetivo da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, por forma a que, pela mesma, fiquem abrangidas, não só as violações de atos ou omissões contrárias ao Direito da União Europeia, e os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, mas também outras violações de legislação de fonte nacional;



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

- (b) Alargar, também, o âmbito de aplicação subjetivo daquele diploma legal, de forma a que passem a integrar o conceito legal de *denunciante* também as pessoas que não estejam profissionalmente ligadas à entidade denunciada;
- (c) Ampliar os mecanismos de proteção dos denunciantes, como tal definidos nos termos da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, nomeadamente ao nível judicial, através da limitação das ações sob a forma de *SLAPP* (“*strategic lawsuit against public participation*”), e da consagração do direito de o denunciante invocar a denúncia ou divulgação pública para requerer o indeferimento liminar da ação.

Promana do artigo 74.º, n.º 2, alínea 1) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, na redação atualmente em vigor, que compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, “[...] emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal”

Tendo presentes as atribuições e as competências que, nos termos da lei, cabem a este Conselho Superior, mas também o princípio constitucional da separação de poderes, a pronúncia do CSTAF relativamente a iniciativas legislativas deve limitar-se às questões que, de forma direta ou indireta, estejam relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, devendo abster-se de tomar posição sobre aspetos que se prendam com opções de cariz eminentemente político ¹.

¹ Em sentido semelhante, já se pronunciou o Conselho Superior da Magistratura, com base nas disposições normativas que regem a sua atividade [cf., a título de exemplo, o Parecer disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=9wuq6PQboj%252ft79Kh0jzHkZXIOR4ODpr7%252f%252b6uYtCux%252bhoxPHbdm4FDHaRxrsovOs6gzVvIJ%252fp8FaVGYajFRrLNTIVOq5oDHc5%252bZD3e2rKTOZmh0CzGHR%252bMZ9913MZO4IROD%252be7NpaQerm9S%252bgWDdosj3DjvhACDGK8xrG2r%252f5rUgRDVZrg17RUpxzJBZoB8Opcw36tMtTMQXKuEjOSXwbGCDvPyokUtJoQYCbamhURm%252b0w4L3nR%252fHgyqN3lu238dUuY7X8WC2ZVCO1SsihpL8qvKEJtuwsVufqk39FU%252fGya5fy9jneIEKSzg23f6c39q4GJwjWbpjiiWkpG6lzFtZduQJN0EMWlp2jIzF0AeowbhulGAFZUHYrGzvaZBJXWRpc&fich=e88a4c17-a778-4a3b-8b69-e428d3b73a41.pdf&Inline=true>].



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Este mandado legal deve, por isso, delimitar o âmbito da pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relativamente a todas as iniciativas legislativas que lhe são apresentadas.

Pois bem.

A presente iniciativa legislativa visa, desde logo, alargar o âmbito de aplicação objetivo [alteração proposta à alínea a) do n.º 1, do artigo 2.º] e subjetivo [alteração ao n.º 1 do artigo 5.º] da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Pretende-se, ainda, por via das propostas de alteração ao artigo 24.º do referido diploma legal, consagrar medidas de proteção do denunciante “*contra retaliações no âmbito judicial*”, designadamente através da consagração do ónus de a pessoa que inicie um processo judicial contra o denunciante “*provar que a pessoa a quem pretende imputar responsabilidades não cumpre as condições de proteção previstas na presente Lei e que a referida ação não está ligada de forma direta ou indireta à denúncia ou à divulgação pública*”, e da previsão de cominações, nomeadamente de natureza processual, a serem aplicadas a tais pessoas, quando se verificarem violações ao disposto no artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

No estrito cumprimento das competências que lhe estão cometidas, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais considera que o Projeto de Lei em apreço se mostra conforme à exposição de motivos que o acompanha, e que, no geral, não afronta qualquer princípio ou norma do ordenamento jurídico português, nem qualquer instrumento jurídico internacional ou europeu.

Verifica-se, ainda, que o n.º 6, que se visa aditar ao artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, não conflitua com o texto da Diretiva (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do Direito da União, de onde se retira, entre o mais:

«[...] (28) Embora a presente diretiva deva prever, sob determinadas condições, uma isenção limitada de responsabilidade, incluindo a responsabilidade penal, em caso de violação da confidencialidade, não deverá afetar as regras nacionais em matéria de processo penal, em especial as que se destinam a salvaguardar a integridade da investigação e dos procedimentos



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ou os direitos de defesa das pessoas visadas. Tal não deverá prejudicar a introdução de medidas de proteção em outros tipos de direito processual nacional, em especial, a inversão do ónus da prova nos processos administrativos, civis ou laborais a nível nacional.

[...]

(91) Não deverá ser possível invocar as obrigações legais ou contratuais dos indivíduos, como as cláusulas contratuais de lealdade ou os acordos de não-divulgação de confidencialidade, para impedir as denúncias, para lhes negar proteção ou para penalizar os denunciantes por terem comunicado informações sobre violações ou terem divulgado publicamente, se a prestação das informações abrangidas pelo âmbito de aplicação dessas cláusulas e acordos for necessária para revelar a violação. Se estiverem reunidas essas condições, não pode ser imputada ao denunciante qualquer responsabilidade, seja civil, penal, administrativa ou laboral. É conveniente que seja concedida proteção da responsabilidade pela denúncia ou divulgação pública nos termos da presente diretiva de informações sobre as quais o denunciante tem motivos razoáveis para crer que a sua denúncia ou divulgação pública era necessária para revelar uma violação nos termos da presente diretiva. Essa proteção não deverá ser alargada às informações supérfluas que a pessoa revelou sem ter esses motivos razoáveis.

[...]

(93) É provável que, para justificar os atos de retaliação, seja apresentado um motivo alheio à denúncia, podendo ser muito difícil ao denunciante provar que existe um nexo entre a denúncia e a retaliação, tendo, possivelmente, os autores das retaliações mais poder e recursos para documentar as medidas tomadas e a sua fundamentação. Por conseguinte, assim que o denunciante demonstre prima facie que denunciou violações ou que realizou uma divulgação pública nos termos da presente diretiva e que sofreu um prejuízo, deverá haver uma inversão do ónus da prova para a pessoa que tomou as medidas prejudiciais, à qual caberá demonstrar que essas medidas não estavam, de modo algum, associadas à denúncia ou à divulgação pública.

[...]

(97) As medidas contra denunciante tomadas fora do contexto profissional, através da instauração de processos, por exemplo, por difamação, por violação de direitos de autor, por violação de segredos comerciais, de confidencialidade ou de proteção dos dados pessoais, também podem constituir um sério meio de dissuasão dos denunciante. Nesses processos, os denunciante também deverão poder invocar, como meio de defesa, o facto de terem denunciado violações ou terem realizado uma divulgação pública em conformidade com a presente diretiva,



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

desde que as informações comunicadas ou publicamente divulgadas tenham sido necessárias para revelar a violação. Nesses casos, deverá recair sobre a pessoa que instaurou o processo o ónus de provar que o denunciante não cumpre as condições estabelecidas na presente diretiva [...]».

Chama-se, no entanto, a atenção para a necessidade de correção de um evidente lapso de escrita no referido normativo, traduzido na falta de inclusão, no texto da norma, de um verbo de ligação, essencial para que se compreenda a concreta ação ou conduta que impende sobre os sujeitos a que a norma se refere.

Veja-se, em concreto, o teor da redação do n.º 6 do artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro que consta do Projeto e a ligação verbal que poderá estar em falta:

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

Afigura-se, também, que a proposta de alargamento do âmbito de aplicação subjetivo da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, patenteada no presente Projeto de Lei, está em linha com a Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI))².

No que respeita à proposta de aditamento, ao artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, do seu n.º 8, importa tecer algumas observações.

De acordo com o Projeto de Lei sob apreciação, a violação do disposto no artigo 24.º daquele diploma legal “[...] obriga as pessoas singulares e coletivas: a) ao

² Vejam-se, designadamente, o considerando “AF)”, e as recomendações “7)”, “14)” e “15)” da referida Resolução, acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0402>



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

pagamento de uma multa” [cf. a redação da alínea a) do n.º 8, do artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, no Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.ª].

Entende o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que o normativo citado deve ser objeto de clarificação, de forma a que resulte absolutamente perceptível que a *multa*, a que o mesmo alude, traduz a consagração de uma sanção de natureza processual (o que se afigura ser, muito certamente, o caso, tendo em conta o teor do n.º 9 do artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, previsto no Projeto de Lei em apreço, onde se estabelece que “[e]m tudo o que não esteja previsto relativamente à concretização do disposto nos números 5 e 6, aplica-se o disposto relativamente à litigância de má-fé no Código de Processo Civil”), e que não reflete a intenção de prever uma cominação de natureza criminal ou contraordenacional.

Naturalmente, neste segundo cenário, teriam de ser respeitados princípios com assento constitucional, aplicáveis no âmbito do Direito Sancionatório Público, nomeadamente ao nível da legalidade e da tipicidade (artigos 29.º, n.º 3, 18.º, n.º 2 e 32.º, n.º 10 da Constituição da República Portuguesa), cuja observância não é exigida, com o mesmo significado, naquele primeiro caso.

3. Conclusão:

O Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.ª reflete opções de política legislativa sobre as quais não compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais pronunciar-se.

Em todo o caso, este Conselho Superior observa que, no geral, as soluções consagradas na iniciativa legislativa não afrontam qualquer princípio ou norma do ordenamento jurídico português, nem qualquer instrumento jurídico internacional ou europeu.

Lisboa, 23 de dezembro de 2024.



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ANEXO: Projeto de Lei n.º 380/XVI/1.^a