COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

Reforço da proteção dos denunciantes à escala da UE

1. Introdução

Os grandes escândalos dos últimos anos e meses, desde o «*Luxleaks*» aos «*Panama Papers*» e «*Paradise Papers*», o «*Dieselgate*» e a *Cambridge Analytica*, despertaram a nossa atenção para a forma como as irregularidades no interior de organizações ou empresas, tanto no setor público como no setor privado, podem constituir um grave perigo para o interesse público. Em muitos casos, estes escândalos e os danos causados ao ambiente, à saúde e segurança públicas, bem como às finanças públicas nacionais ou da UE, foram revelados graças a pessoas que se insurgiram ao detetarem irregularidades no contexto do seu trabalho. Estes denunciantes colocam frequentemente em risco as suas carreiras e meios de subsistência e, em alguns casos, sofrem consequências graves e duradouras em termos financeiros, pessoais, de saúde e de reputação. Garantir que os denunciantes são devidamente protegidos constitui um elemento essencial para prevenir irregularidades e defender o interesse público.

Os denunciantes são também uma fonte crucial para o jornalismo de investigação. Os denunciantes recorrem com frequência a jornalistas quando as suas preocupações relativamente a irregularidades ficam sem resposta e a sua única opção é torná-las públicas. A proteção do jornalismo de investigação enquanto entidade fiscalizadora na sociedade democrática exige não apenas a proteção da confidencialidade das suas fontes, mas também a proteção dos denunciantes contra atos de retaliação, caso a sua identidade seja exposta.

Neste contexto, a Comissão está a criar um quadro político para reforçar a proteção dos denunciantes a nível da UE e a elaborar uma proposta de diretiva para a proteção de pessoas que denunciem infrações ao direito da União[1]. Para tal, está a basear-se na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em matéria de direito à liberdade de expressão e na recomendação do Conselho da Europa relativa à proteção dos denunciantes de irregularidades[2] de 2014, que estabelece os princípios destinados a orientar os Estados aquando da introdução ou revisão das regras aplicáveis aos denunciantes que comuniquem ou divulguem informações sobre ameaças ou danos ao interesse público[3]. Estes princípios incluem elementos essenciais para assegurar regras eficazes e equilibradas que protejam os verdadeiros denunciantes, prevendo, simultaneamente, salvaguardas e vias de reparação para as pessoas prejudicadas por denúncias falsas ou mal-intencionadas[4].

Algumas destas normas foram adotadas por vários Estados-Membros da UE ao longo dos últimos anos. Alguns Estados-Membros dispõem de legislação abrangente[5], outros oferecem apenas proteção setorial, ou seja, apenas no âmbito do combate à corrupção ou do setor

---

[1] COM(2018) 218.

[2] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

[3] Consultar também a Resolução 2170 (2017) da APCE (Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa), «*Promoting integrity in governance to tackle political corruption*» (Promover a integridade na governação para combater a corrupção política) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en e
a Resolução 2060 (2015) da APCE, «*Improving the protection of whistle-blowers*» (Reforçar a proteção dos denunciantes) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en

[4] As normas de proteção dos denunciantes são também especificadas em instrumentos internacionais, tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2004, da qual a UE e todos os seus Estados-Membros são Partes, e a Convenção Penal e a Convenção Civil sobre a Corrupção do Conselho da Europa de 1999.

[5] Eslováquia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

público. Alguns Estados-Membros estão a ponderar a criação de nova legislação que estabeleça ou reforce a proteção dos denunciantes.

Já foram introduzidos alguns elementos para a proteção dos denunciantes em instrumentos específicos da UE, em domínios como os serviços financeiros, a segurança dos transportes e a proteção do ambiente, em que a aplicação adequada do direito da União tinha de ser urgentemente assegurada. A diretiva relativa aos segredos comerciais[6] protege os denunciantes que divulgam segredos comerciais para proteger o interesse público, isentando-os de responsabilidades.

Em geral, a proteção dos denunciantes atualmente prevista na UE está fragmentada pelos Estados-Membros e é desigual nos diferentes domínios políticos. Os recentes escândalos com impacto transfronteiras revelados por denunciantes demonstram como a proteção insuficiente num país pode não só afetar negativamente o funcionamento das políticas da UE a nível nacional, como também alastrar-se a outros países e à UE no seu conjunto.

De acordo com o Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção de 2017[7], cerca de um em cada três europeus (29 %) pensa que as pessoas podem não denunciar a corrupção devido à ausência de proteção dos denunciantes. Na consulta pública da Comissão de 2017[8], o receio das consequências jurídicas e financeiras foi a razão mais frequentemente citada para a ausência de denúncia de irregularidades por parte dos trabalhadores.

O medo de retaliação é muitas vezes bem fundamentado. O *Global Business Ethics Survey* de 2016[9], no qual participaram mais de 10 000 trabalhadores dos setores privado, público e sem fins lucrativos oriundos de 13 países, demonstrou que 33 % dos trabalhadores observaram comportamentos inapropriados; 59 % denunciaram-nos e, destes, 36 % sofreram retaliações.

A falta de confiança na utilidade da comunicação de irregularidades está patente nos resultados do Eurobarómetro Especial 470. As duas razões mais comummente invocadas para não denunciar a corrupção foram: i) a dificuldade em provar o que quer que fosse (45 %), e ii) a ausência de punição dos responsáveis, mesmo que existissem elementos de prova (32 %).

Da mesma forma, os potenciais denunciantes que testemunham atividades ilegais e se sentem seguros para as comunicar podem simplesmente não o fazer por desconhecerem onde e de que forma podem denunciá-las. 49 % dos inquiridos no âmbito do Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção de 2017 não saberiam onde participar a corrupção, caso fossem alvo ou testemunhas da mesma. Apenas 15 % de todos os inquiridos na consulta da Comissão conheciam as regras vigentes em matéria de proteção dos denunciantes no seu país.

Os fatores socioculturais, em particular, uma perceção social negativa profundamente enraizada sobre os denunciantes, também contribui para a baixa taxa de denúncias[10]. O receio

[6] Diretiva (UE) 2016/943, 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, JO L 157, p. 1.
[7] https://data.europa.eu/euodp/pt/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG
[8] http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254
[9] ECI (2016), *Global Business Ethic Survey*, *Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity* (Inquérito sobre a ética empresarial a nível global, avaliação dos riscos e promoção da integridade no local de trabalho) http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. O *Global Business Ethic Survey* é financiado pela indústria.
[10] Transparência Internacional (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* (Denúncias na Europa: proteções jurídicas para os denunciantes na UE).

da má reputação foi a terceira principal razão referida na consulta da Comissão para a não comunicação das irregularidades por parte dos trabalhadores.

As instituições da UE e muitas partes interessadas têm vindo a pedir uma maior proteção dos denunciantes a nível da UE. Em janeiro e outubro de 2017, o Parlamento[11] instou a Comissão a apresentar, até ao final de 2017, uma proposta legislativa horizontal que garantisse um elevado nível de proteção para os denunciantes na UE, nos setores público e privado, bem como nas instituições nacionais e da UE. Nas suas Conclusões sobre a transparência fiscal, de 11 de outubro de 2016[12], o Conselho encorajou a Comissão a explorar a possibilidade de uma futura ação da UE. Várias organizações da sociedade civil e sindicatos têm apelado sistematicamente à adoção de legislação a nível da UE para proteger os denunciantes que ajam no interesse público[13].

2. O valor acrescentado da proteção dos denunciantes a nível da UE

Em consonância com o compromisso assumido pelo Presidente Juncker na Carta de Intenções que complementa o seu discurso sobre o Estado da União de 2016[14], a Comissão analisou as possibilidades de uma ação adicional para reforçar a proteção dos denunciantes a nível da UE.

Reforçar a aplicação do direito da União e proteger a liberdade de expressão

A avaliação da Comissão revela que as atuais lacunas e a natureza desigual da proteção dos denunciantes comprometem a aplicação das regras da UE. Os denunciantes podem ser fundamentais nos domínios em que, frequentemente, é difícil detetar violações do direito da União. A garantia de que se sentem seguros para as comunicar pode conduzir à deteção, investigação e instauração de processos eficazes por violações do direito da União que, de outra forma, têm potencial para lesar gravemente o interesse público.

As regras da UE sobre a proteção dos denunciantes atualmente em vigor foram estabelecidas, de forma reativa, na sequência de escândalos e para dar resposta a insuficiências emergentes a nível da aplicação em setores específicos. Por exemplo, a UE alterou a sua posição no sentido de proteger os denunciantes nos serviços financeiros após a crise financeira, que expôs graves deficiências na aplicação das regras da UE[15]. A avaliação da Comissão revela que chegou o momento de agir de forma proativa e de utilizar a proteção do denunciante como uma parte sistémica da aplicação do direito da União, não apenas em domínios em que o interesse público já tenha sido gravemente lesado, mas também de forma preventiva.

---

[11] Respetivamente, a Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre medidas legítimas para proteger os denunciantes que ajam no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos» (2016/2224(INI)), bem como a resolução do Parlamento Europeu, de 20 de janeiro de 2017, sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia (2016/2055(INI)).

[12] http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/

[13] Nomeadamente, a Transparência Internacional, a União Sindical – Função Pública Europeia e a Federação Europeia de Jornalistas. Uma petição do Eurocadres reuniu mais de 81 000 assinaturas e o apoio de mais de 80 organizações relevantes https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers.

[14] https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_pt. Este compromisso foi reiterado nos programas de trabalho de 2017 e 2018 da Comissão https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_pt,https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_pt.pdf.

[15] Comunicação de 8.12.2010 «Reforçar o regime de sanções no setor dos serviços financeiros», COM(2010) 716 final.

O reforço da proteção dos denunciantes consubstancia o compromisso da Comissão de colocar maior ênfase na execução, a fim de servir o interesse geral, estabelecido na sua Comunicação de 2016 intitulada: *«Direito da UE: melhores resultados através de uma melhor aplicação»*[16]. Uma melhor proteção dos denunciantes pode beneficiar o quotidiano e o bem-estar de todos os europeus, ajudando a prevenir sérios riscos para o interesse público que possam igualmente estender-se para além das fronteiras nacionais. Além disso, a consulta da Comissão demonstrou um forte apoio à inclusão de normas mínimas juridicamente vinculativas para a proteção dos denunciantes no direito da União, nomeadamente no âmbito do combate à fraude, corrupção, evasão e elisão fiscais, bem como da proteção do ambiente, da saúde pública e da segurança.

Por outro lado, uma forte proteção dos denunciantes a nível da UE salvaguarda o direito à liberdade de expressão e dos meios de comunicação social, consagrada no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Consubstancia os compromissos assumidos pela Comissão na sequência do Colóquio Anual sobre os Direitos Fundamentais com o tema «Pluralismo da Comunicação Social e Democracia», realizado em novembro de 2016[17]. Os denunciantes estarão mais dispostos a falar com jornalistas de investigação se estiverem protegidos contra atos de retaliação e lhes for conferida a segurança jurídica de que necessitam para tomar uma decisão esclarecida, totalmente conscientes dos seus direitos e responsabilidades.

Melhor proteção dos interesses financeiros da UE

Oferecer uma forte proteção aos denunciantes pode facilitar a deteção, prevenção e dissuasão da fraude, da corrupção e de outras atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da UE, reforçando assim o respetivo sistema de aplicação. Atualmente, este sistema está construído em torno do trabalho das autoridades nacionais e do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). No futuro, será impulsionado pela Procuradoria Europeia (EPPO), que investigará e julgará crimes que afetem o orçamento da UE.

No que se refere às instituições e organismos da UE, o pessoal da UE beneficia de proteção dos autores de denúncias, em conformidade com o Estatuto dos Funcionários e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia. Desde 2004, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004[18] alterou o Estatuto dos Funcionários, designadamente, para pôr em prática os procedimentos para a notificação de eventuais fraudes, corrupção ou irregularidades graves e proporcionam proteção ao pessoal da UE que comunica as infrações de consequências negativas.

Contribuir para a equidade e o bom funcionamento do mercado único

Uma sólida proteção dos denunciantes pode contribuir para o funcionamento do mercado único de várias formas.

---

[16] 2017/C 18/02.

[17] http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

[18] Regulamento (CECA, CEE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, que altera o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias bem como o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades, JO L 124 de 27.4.2004, p. 1 (ver artigos 22.º-A, 22.º-B e 22.º-C).

Os denunciantes podem ajudar a resolver a aplicação insuficiente das regras em matéria de contratos públicos pelas autoridades nacionais e pelos prestadores de serviços de utilidade pública[19]. Por sua vez, isto poderá aumentar a integridade organizacional e a responsabilização nos setores público e privado e ajudar a prevenir e detetar a corrupção e outras irregularidades. Em particular, a corrupção oculta esgota as receitas e os orçamentos conduzindo à prestação insuficiente de serviços públicos, falseia o investimento público e refreia o crescimento económico, criando incerteza nos negócios, retardando processos e impondo custos adicionais[20].

A proteção dos denunciantes também contribuirá para garantir as condições de concorrência equitativas necessárias para que o mercado único funcione devidamente e para que as empresas possam operar num ambiente concorrencial saudável. A introdução de fortes regras de proteção dos denunciantes pode melhorar a capacidade das empresas para detetar e denunciar precocemente casos de malversação, evitando assim maiores danos económicos e à reputação.

A informação privilegiada é essencial para trazer à luz as infrações ao direito da concorrência da União, incluindo as regras em matéria de auxílios estatais. Serviria para proteger o funcionamento eficiente dos mercados na União, criar condições equitativas para as empresas e proporcionar benefícios aos consumidores. No domínio das regras de concorrência aplicáveis às empresas, a proteção dos denunciantes contribuirá para a política de clemência da UE, que concede às empresas envolvidas num cartel – que o declarem e apresentem elementos de prova – total imunidade em matéria de coimas ou uma redução do seu montante. Esta política foi reforçada em 2017 através de: i) uma proposta de diretiva que visa atribuir às autoridades nacionais da concorrência competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz, que prevê uma forma de proteção para os trabalhadores da primeira empresa a cooperar com as investigações[21], e ii) uma ferramenta em linha que pode ser utilizada para alertar anonimamente a Comissão de infrações da legislação *antitrust*[22]. Notificar violações das regras em matéria de auxílios estatais reduz o risco de os subsídios públicos distorcerem a concorrência no mercado único. Os denunciantes podem, em especial, desempenhar um papel significativo em matéria de comunicação de auxílios estatais ilegalmente concedidos e informar quando um auxílio é aplicado de forma abusiva aos níveis nacional, regional ou local.

Ao promover a transparência empresarial, a responsabilidade social e o desempenho financeiro e não financeiro, a proteção dos denunciantes pode complementar as medidas

[19] Um estudo da Comissão, publicado em 2017, estimou que as perdas anuais de potenciais benefícios para o conjunto da UE devido à falta de proteção dos denunciantes seriam da ordem de 5,8 a 9,6 mil milhões de euros, *Milieu* (2017), «*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*» (Estimativa dos benefícios económicos da proteção dos denunciantes no domínio dos contratos públicos) https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1

[20] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

[21] Proposta de diretiva de 22 de março de 2017 do Parlamento Europeu e do Conselho que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD).

[22] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_pt.htm.

destinadas a aumentar a transparência das empresas em matéria social e ambiental[23] e contribuir para a consecução do objetivo da Comissão de desenvolver uma estratégia da UE global e abrangente em matéria de sustentabilidade financeira, conforme referido no seu plano de ação para uma economia mais ecológica e mais limpa[24].

A proteção efetiva dos denunciantes pode apoiar a agenda da Comissão no que se refere a garantir uma tributação mais justa na UE, conforme descrito na Comunicação em resposta ao escândalo dos documentos do Panamá[25]. Os denunciantes podem desempenhar um papel crucial para ajudar as autoridades públicas a identificar regimes fiscais que equivalham a evasão ou elisão, dando origem a uma concorrência fiscal desleal e resultando na perda de receitas fiscais para os Estados-Membros ou para o orçamento global da UE. Isto complementa as recentes iniciativas da UE que visam reforçar a transparência e a troca de informações fiscais, designadamente: i) as novas regras em matéria de decisões fiscais[26], ii) a proposta que exige que os intermediários fiscais, nomeadamente, consultores fiscais, contabilistas, bancos e advogados, comuniquem os mecanismos de planeamento fiscal às administrações fiscais[27], e iii) as novas regras que obrigam as grandes multinacionais a comunicarem às administrações fiscais informações sobre onde são gerados os lucros e onde pagam os seus impostos[28]. Complementa igualmente: i) a proposta de reforço das regras contra o branqueamento de capitais, que garante que as autoridades fiscais têm acesso a informações críticas que permitem reprimir a elisão e a evasão fiscais através de fundos *offshore*[29], e ii) esforços mais amplos para criar um enquadramento fiscal mais justo aplicável às sociedades na UE[30].

Uma forte proteção dos denunciantes em domínios como a segurança dos produtos, a saúde pública e a defesa do consumidor, a segurança dos transportes, a proteção do ambiente, a segurança nuclear, a segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a saúde e o bem-estar animal, a proteção da privacidade e dos dados pessoais, e a segurança da rede e dos sistemas de informação contribuirá para a efetiva aplicação de uma série de outras

[23] Diretiva 2013/34/UE, de 26 de junho de 2013, relativa às demonstrações financeiras anuais, às demonstrações financeiras consolidadas e aos relatórios conexos de certos tipos de empresas (JO L 182, p. 19) e a Comunicação «orientações sobre a comunicação de informações não financeiras» (2017/C 215/01).

[24] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097

[25] Comunicação de 5 de julho de 2016 sobre medidas futuras destinadas a reforçar a transparência e a combater a elisão e a evasão fiscais, COM(2016) 451.

[26] Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade, JO L 332/1.

[27] Proposta de diretiva que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiras a comunicar COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), que foi objeto de acordo político em 13 de março de 2018.

[28] Proposta de diretiva de 12 de abril de 2016 que altera a Diretiva 2013/34/UE relativa à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais, COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD).

[29] Proposta de diretiva que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera a Diretiva 2009/101/CE, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

[30] Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno (tal como alterada); Proposta de diretiva relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 683 final – 2016/0336; Proposta de diretiva relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

políticas com impacto direto na realização do mercado único, no quotidiano e no bem-estar de todos os europeus.

Um elevado nível comum de proteção para pessoas que denunciem violações das regras da UE no seu contexto laboral aumentará a proteção dos trabalhadores, incluindo a nível da sua saúde e segurança, em conformidade com os objetivos da Comissão prosseguidos, em particular, através do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[31]. A proteção estender-se-á a todos aqueles que correm um risco de retaliação no contexto laboral quando denunciam, incluindo trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores por conta própria, trabalhadores independentes, contratantes e fornecedores, bem como voluntários e estagiários não remunerados. Será também garantida a proteção de denunciantes em situações transfronteiras, que, dadas as atuais divergências entre as regras nacionais, correm o risco de ser inadvertidamente esquecidos e de sofrerem retaliações ao tentarem proteger o interesse público.

De modo geral, a cultura do local de trabalho deverá beneficiar da existência de canais efetivos para a comunicação de irregularidades e das garantias dadas aos potenciais denunciantes de que é seguro e aceitável delatarem. As regras em matéria de proteção dos denunciantes aplicar-se-ão paralelamente às regras da UE: i) sobre a igualdade de tratamento, que protegem contra a vitimização em reação a uma queixa ou a uma ação judicial destinada a exigir o cumprimento deste princípio[32], e ii) sobre a proteção contra o assédio e a segurança e a saúde no trabalho[33], que conferem aos trabalhadores o direito de levantar questões junto das autoridades nacionais competentes se considerarem que as medidas tomadas são inadequadas para garantir a segurança e a saúde e estabelecem que não podem, por isso, ser colocados em situação de desvantagem.

3. Um quadro para a proteção eficaz dos denunciantes na UE

A proposta de diretiva da Comissão estabelece normas mínimas para a proteção dos denunciantes em domínios que possuem uma dimensão comunitária clara e em que o impacto da aplicação é mais forte. A proteção eficaz dos denunciantes é necessária para melhorar a aplicação do direito da União nos domínios em que:

- as violações do direito da UE podem lesar gravemente o interesse público,
- tenha sido identificada a necessidade de reforçar a aplicação, e
- os denunciantes se encontram numa posição privilegiada para divulgar as violações.

[31] Em particular, os princípios n.os 5 (condições de trabalho justas) e 7-B (proteção em caso de despedimento) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt.

[32] Diretiva 2006/54/CE, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação); Diretiva 2004/113/CE, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento; Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional; Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

[33] Diretiva 89/391/CEE, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, JO L 183 de 29.6.1989, p. 1; Acordos-quadro autónomos assinados pelos parceiros sociais europeus em 26 de abril de 2007, sobre assédio e violência no trabalho e, em 8 de outubro de 2004, sobre *stress* relacionado com o trabalho.

Por conseguinte, a proposta centra-se nos denunciantes que denunciam atividades ilegais ou infrações às regras da UE nos seguintes domínios: i) contratos públicos, ii) serviços financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, iii) segurança dos produtos, iv) segurança dos transportes, v) proteção do ambiente, vi) segurança nuclear, vii) segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde 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. É igualmente aplicável a infrações relacionadas com as regras de concorrência da União, infrações que lesem os interesses financeiros da UE e, atendendo ao seu impacto negativo no bom funcionamento do mercado interno, a infrações das regras em matéria de imposto sobre as sociedades ou acordos cujo objetivo seja obter vantagens fiscais que contrariem o objeto ou a finalidade da legislação relativa ao imposto sobre as sociedades.

A fim de garantir que o âmbito de aplicação da Diretiva permaneça atualizado, a Comissão prestará especial atenção à eventual necessidade de o alargar a novos domínios ou atos da União, ou em qualquer legislação futura da União em que a proteção do denunciante seja relevante e passível de contribuir para uma aplicação mais eficaz. Isto deverá ser igualmente tido em consideração sempre que a Comissão elabore relatórios sobre a aplicação da Diretiva.

As normas mínimas estabelecidas na proposta de diretiva procuram proporcionar um nível invariavelmente elevado de proteção do denunciante na UE. Procuram garantir:

- que os potenciais denunciantes dispõem de canais de comunicação claros para comunicar as irregularidades tanto interna (dentro de uma organização), como externamente (a uma autoridade externa),
- que, caso esses canais não estejam disponíveis ou não seja razoável esperar que funcionem devidamente, os potenciais denunciantes podem recorrer à divulgação pública,
- que as autoridades competentes estão obrigadas a dar seguimento a essas comunicações de forma diligente e a dar o seu parecer aos denunciantes,
- que a retaliação, nas suas várias formas, é proibida e punida,
- que, se os denunciantes sofrerem retaliações, têm vias de reparação à sua disposição, nomeadamente, recursos provisórios para travar a retaliação em curso, como o assédio no local de trabalho, ou para impedir o despedimento na pendência da resolução de processos judiciais potencialmente longos, a inversão do ónus da prova, para que caiba à pessoa que adota medidas contra um denunciante, provar que não está a retaliar contra o ato de denúncia.

Estas normas mínimas também preveem salvaguardas para:

- proteger a comunicação de irregularidades que pretenda genuinamente resguardar o interesse público,
- desencorajar proativamente a comunicação de irregularidades mal-intencionada e impedir danos injustificados à reputação,
- respeitar plenamente os direitos de defesa das pessoas visadas pelas comunicações.

Em especial:

- os denunciantes preenchem os requisitos para beneficiar de proteção se, no momento da denúncia, tiverem motivos razoáveis para crer que a informação comunicada é verdadeira,

- os denunciantes são geralmente obrigados a utilizar primeiro os canais internos, se esses canais não funcionarem ou se não for razoável esperar que funcionem, nomeadamente quando a utilização dos canais internos puder comprometer a eficácia dos atos de investigação das autoridades competentes, podem apresentar as denúncias às autoridades competentes e posteriormente ao público/meios de comunicação social, caso não sejam tomadas medidas ou em circunstâncias específicas, como em caso de risco iminente ou manifesto para o interesse público,
- os Estados-Membros devem prever sanções proporcionadas para dissuadir as divulgações ou comunicações abusivas ou mal-intencionadas.
- as pessoas visadas pelas comunicações gozam plenamente da presunção de inocência, do direito a uma reparação efetiva e a um julgamento imparcial, bem como de direitos de defesa.

Apoio e outras medidas a nível da UE

Além das normas mínimas previstas na proposta de diretiva, a Comissão apoia a proteção eficaz do denunciante através de outras medidas.

Como parte da sua ação de defesa dos jornalistas e da liberdade dos meios de comunicação social, a Comissão está atualmente a cofinanciar projetos dirigidos pelo *European Centre for Press and Media Freedom*. Os projetos facultam apoio prático e jurídico a jornalistas sob ameaça e formação em autodefesa digital para jornalistas. Desde fevereiro de 2018, incluem um sistema de financiamento para jornalistas de investigação transfronteiras[34]. A Comissão financia igualmente o *Media Pluralism Monitor*, um projeto que avalia os riscos incorridos pelo pluralismo dos meios de comunicação social na UE, usando indicadores como a proteção da liberdade de expressão, as normas jornalísticas e a proteção dos jornalistas[35].

Através do seu programa de partilha de experiências anticorrupção[36], a Comissão tem igualmente facilitado o intercâmbio de boas práticas na UE e financiado projetos que permitem que os denunciantes beneficiem de uma melhor informação sobre os seus direitos e obrigações legais, acedam a canais seguros e fiáveis para comunicar irregularidades e recebam apoio organizacional adequado. A título de exemplo, uma das prioridades do atual convite à apresentação de propostas no quadro do «Fundo para a Segurança Interna - Polícia» sobre a prevenção da corrupção consiste em promover ferramentas para o controlo civil e o jornalismo de investigação, bem como para prestar apoio técnico e jurídico aos denunciantes[37]. A Comissão também continuará a acompanhar os esforços envidados pelos Estados-Membros para combater a corrupção, incluindo a proteção do denunciante, no âmbito do Semestre Europeu.

[34] Ao abrigo de uma ação preparatória do Parlamento sobre o jornalismo de investigação transfronteiras, foi afetado 1 milhão de euros ao *European Centre for Press and Media Freedom* para a realização destas atividades. O projeto teve início em 1 de fevereiro de 2018.
[35] http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/
[36] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm
[37] https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html

No contexto da sua estratégia para uma aplicação eficaz das regras da UE[38], a Comissão considera que a Rede Europeia de Provedores de Justiça desempenha um papel importante. A rede é coordenada pelo Provedor de Justiça Europeu e reúne os provedores de justiça nacionais e regionais para promover uma boa administração na aplicação nacional do direito da UE. Os membros desta rede podem tratar, de acordo com a respetiva competência, as denúncias relativas a casos de má administração por inação na sequência das comunicações do denunciante, nomeadamente quando estas comunicações não desencadeiam uma investigação adequada e um seguimento a nível nacional. O Provedor de Justiça Europeu poderá elaborar um relatório sobre a informação fornecida pelos membros da rede relativamente a atividades e inquéritos sobre a proteção do denunciante e transmiti-lo à Comissão e ao Parlamento.

A Comissão continuará igualmente a apoiar os Estados-Membros na transposição da diretiva, para garantir a maior coerência possível. A Comissão realizará reuniões bilaterais com as autoridades dos Estados-Membros, a fim de discutir questões que surjam a nível nacional e proporcionar uma plataforma para o intercâmbio de informações sobre a transposição e a partilha de experiências e de conhecimentos especializados.

4. Medidas dos Estados-Membros

Rumo a uma proteção abrangente do denunciante nos Estados-Membros

A proteção do denunciante traz valor acrescentado no que respeita a uma melhor aplicação do direito da UE em determinados domínios, mas os seus benefícios para a proteção do interesse público são mais vastos, estendendo-se também além da esfera do direito da UE. É por esta razão que muitos Estados-Membros introduziram quadros nacionais de proteção do denunciante. Uma abordagem eficaz e abrangente da proteção do denunciante implica a existência de segurança jurídica e uma estratégia coerente para, por exemplo, combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais que afetem os orçamentos públicos, incluindo os fundos nacionais. Enquanto prepara a adoção da proposta de diretiva, a Comissão encoraja os Estados-Membros a aplicarem os princípios enunciados pelo Conselho da Europa na Recomendação supramencionada e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em matéria de direito à liberdade de expressão. Estes princípios, em conjunto com os princípios estabelecidos na proposta de diretiva, podem servir de quadro comum para os Estados-Membros que pretendam assegurar, de forma coerente, a proteção efetiva dos denunciantes também para lá dos domínios abrangidos pela proposta.

Regras nacionais em matéria de proteção do denunciante que sejam abrangentes e coerentes trazem uma série de benefícios:

- reforçam a responsabilização, a transparência e a boa governação e contribuem para o combate à corrupção,
- favorecem o clima de investimento e aumentam a confiança nas instituições públicas.
- Proporcionam aos cidadãos a clareza necessária e a segurança jurídica quanto à proteção disponível, tranquilizando os potenciais denunciantes e incentivando-os a avançarem.

[38] Comunicação «*Direito da UE: melhores resultados através de uma melhor aplicação*», acima referida.

Sensibilização

A experiência a nível nacional e os elementos de prova disponíveis demonstram que também é necessária uma sensibilização eficaz para as regras em matéria de proteção dos denunciantes. Além de adotar a proposta de diretiva, a Comissão incentiva os Estados-Membros a considerarem a adoção de medidas adicionais, incluindo de cariz prático, como campanhas de sensibilização e de informação do público em geral. O seu objetivo seria:

- promover a perceção positiva dos denunciantes como pessoas que agem pelo bem comum e por lealdade à sua organização e à sociedade, e
- facultar informações gerais sobre os canais de comunicação e a proteção disponíveis[39].

Uma proteção eficaz dos denunciantes no terreno poderá também beneficiar de medidas mais orientadas e personalizadas. As atuais normas e recomendações internacionais[40] e as medidas adotadas em diferentes contextos nacionais podem servir de inspiração.

Orientação para o contexto laboral

Os trabalhadores de organizações públicas e privadas e outras categorias de pessoas que entrem em contacto com essas organizações no âmbito das suas funções necessitam de informações acessíveis sobre as regras para compreenderem o seu significado e as suas implicações práticas[41]. A disponibilização de uma lista pública e facilmente acessível de autoridades, que indique que autoridade está em melhor posição para tratar uma questão específica, tendo em conta o seu papel e o seu mandato, poderá igualmente aumentar a segurança jurídica dos potenciais denunciantes[42].

A orientação para os empregadores em organizações públicas e privadas pode ajudá-los a compreender os seus direitos e responsabilidades quando estabelecem e executam

---

[40] Por exemplo, além da Recomendação do Conselho da Europa sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades, o Relatório de 2016 da OCDE sobre um compromisso com a efetiva proteção dos denunciantes (*Committing to Effective Whistleblowers Protection*) http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm, o Guia de recursos da ONU sobre boas práticas de proteção dos denunciantes (*UN Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*)https://www.unodc.orgsuppli/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; o Compêndio das melhores práticas e dos princípios orientadores da legislação em matéria de proteção dos denunciantes (*Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers*), do G20 https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/; os princípios internacionais para a legislação sobre os denunciantes (*International Principles for Whistleblower Legislation*), publicados pela Transparency International em 2013, a Recomendação de 2003 da OCDE sobre orientações para a gestão de conflitos de interesses no setor público (*Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*) http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf e o Guia de melhores práticas para a legislação em matéria de comunicação de irregularidades (*Best practice guide for whistleblowing legislation*) de 2018 https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

[41] Por exemplo, as «orientações para funcionários» da secção de comunicação de irregularidades do governo do Reino Unido https://www.gov.uk/whistleblowing; a lei sobre as relações industriais da Irlanda de 1990 (lei sobre o código de boa prática relativo às divulgações protegidas de 2014) para os empregadores, os trabalhadores e os seus representantes http://www.irishstatutebook.i.e./eli/2015/si/464/made/en/print.

[42] Por exemplo, a «*Whistleblowing*: *list of prescribed people and bodies*» (Comunicação de irregularidades, lista de pessoas e órgãos recomendados) no Reino Unido https://www.gov.uk/whistleblowing

procedimentos de comunicação de irregularidades, tratam e investigam as denúncias e previnem ou reagem a atos de retaliação[43].

Mesmo quando existem legislações, políticas e orientações, os potenciais denunciantes podem ter dúvidas sobre a aplicação ao seu caso específico. Podem ser prestados serviços de apoio e aconselhamento a denunciantes por autoridades públicas independentes[44] ou pela sociedade civil[45] e os sindicatos, eventualmente gratuitos, com apoios estatais.

Apoiar as empresas, em particular as pequenas e médias empresas
As orientações para as empresas e a indústria podem justificar a comunicação de irregularidades evocando a importância de evitar e resolver eventuais danos à reputação e ao desempenho. Os códigos de boas práticas podem ajudar a inculcar um nível consistente de boas práticas nas organizações e contribuir para que as empresas criem políticas de comunicação de irregularidades adaptadas à dimensão da organização[46]. Esses códigos foram desenvolvidos internacionalmente[47] e em contextos nacionais por intervenientes privados[48] e públicos[49].

As PME que criem ou administrem canais de comunicação de irregularidades podem necessitar de apoio financeiro, técnico ou outro tipo de apoio prático. Os Estados-Membros podem, por exemplo, confiar a um organismo público a tarefa de facultar canais de comunicação a essas empresas[50]. As PME podem também ser incentivadas a congregar os

[43] Por exemplo, a lei irlandesa sobre o código de boa prática relativo às divulgações protegidas de 2014 acima referida e as orientações e código de boa prática para empregadores (*Guidance and code of practice for employers*), emitidos pela secção de comunicação de irregularidades do governo do Reino Unido https://www.gov.uk/whistleblowing.

[44] Como o *Défenseur des Droits*, em França, ou a Autoridade para os Denunciantes, nos Países Baixos.

[45] Os exemplos incluem a organização de beneficência dedicada à denúncia de irregularidades *Public Concern at Work*, sediada no Reino Unido, e a *Transparency International*, que gere centros de defesa e de assistência jurídica em todo o mundo.

[46] Por exemplo, o guia prático para as PME da confederação empresarial francesa MEDEF sobre a forma de cumprir as obrigações ao abrigo da lei francesa de proteção dos denunciantes, incluindo sobre a criação de canais internos de comunicação http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf.

[47] Por exemplo, o Manual de ética e conformidade anticorrupção para empresas (*Anti-corruption ethics and compliance handbook for business*), publicado pela OCDE, pelo UNODC e pelo Banco Mundial em 2013 http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf, as orientações relativas à comunicação de irregularidades da Câmara de Comércio Internacional, de 2008 https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/ e as diretrizes da OCDE para as empresas multinacionais, de 2011 https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm.

[48] Por exemplo, o Código de boas práticas relativo aos procedimentos de comunicação de irregularidades (*Whistleblowing arrangements Code of practice*), elaborado pela *Public Concern at Work* em colaboração com a *British Standards Institution*, de 2008 https://www.pcaw.org.uk/content/4-law-policy/4-document-library/british-standards-institutes-whistleblowing-arrangements-2008.pdf.

[49] Por exemplo, os guias práticos relacionados com a integridade na prática, da autoridade neerlandesa de proteção dos denunciantes, mais especificamente os guias intitulados «*The reporting procedure*» (O procedimento de comunicação de irregularidades) e «*Towards an ethical culture*» (Rumo a uma cultura ética) https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/; e as «orientações e código de boas práticas para empregadores», da secção de comunicação de irregularidades do Reino Unido, acima referidos.

[50] Ponto 62 da recomendação do Conselho da Europa sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades, acima referido.

seus recursos para partilhar consultores confidenciais (externos) e capacidades de investigação. Os sindicatos e as confederações patronais, associações setoriais, organizações centrais e profissionais podem igualmente ser encorajados a prestar apoio assumindo e centralizando o papel de assegurar o contacto com pessoas de confiança/especialistas jurídicos que prestem aconselhamento, recebam as comunicações e, inclusive, conduzam investigações.

Orientações para o pessoal das autoridades nacionais
As orientações podem também auxiliar o pessoal das autoridades nacionais que recebem ou tratam as comunicações dos denunciantes. Essas autoridades poderão incluir desde autoridades tributárias a agências reguladoras de proteção do ambiente e da segurança alimentar. As orientações podem ajudá-las a compreender o seu papel e as suas responsabilidades nos respetivos domínios específicos e apresentar-lhes boas práticas que ultrapassam os limites da legislação[51].

Formação
É evidente que o pessoal especializado no âmbito das autoridades competentes que recebe e trata as comunicações necessita de uma formação adequada[52]. Os funcionários públicos, de um modo mais geral, também podem beneficiar de formação em matéria de padrões de integridade no âmbito de cursos de admissão e em contexto laboral[53]. As orientações destinadas ao setor privado poderão igualmente fixar normas mínimas de formação para as organizações e transferir para os empregadores a responsabilidade de promover devidamente a política entre os trabalhadores[54]. A formação dirigida aos juízes e aos profissionais da justiça pode ser particularmente importante para garantir a efetiva aplicação da legislação.

5. Conclusão

Uma sólida proteção dos denunciantes enriquecerá o conjunto de instrumentos de que dispõe a UE para reforçar a correta aplicação do direito da UE, bem como o respeito da transparência, da boa governação, da responsabilização e da liberdade de expressão, valores e direitos em que se baseia a UE.

A Comissão propõe um **conjunto equilibrado de medidas a nível da UE** em domínios específicos com clara dimensão comunitária e em que o impacto da aplicação é mais forte, as comunicações dos denunciantes são pouco frequentes e as violações não detetadas do direito da UE podem lesar gravemente o interesse público. É igualmente assegurada uma abordagem equilibrada em termos de limitação dos encargos para as autoridades nacionais e as empresas, em particular as pequenas e micro empresas. Finalmente, a proposta de diretiva concilia a necessidade de proteger os denunciantes e as pessoas visadas pelas comunicações, a fim de evitar abusos.

---

[51] Por exemplo, as orientações de pessoas recomendadas no Reino Unido e as orientações que visam ajudar os organismos públicos no exercício das suas funções na Irlanda.

[52] A Irlanda facultou formação aos organismos públicos sobre a forma de lidar com as denúncias protegidas https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518

[53] Consultar a recomendação da OCDE sobre integridade pública de 2017 http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf

[54] Consultar a recomendação emitida pela *Transparency International* no Guia de melhores práticas para a legislação em matéria de comunicação de irregularidades, de 2018, acima referido.

A introdução de regras em matéria de proteção dos denunciantes a nível da UE contribuirá para proteger os interesses financeiros da União e para garantir as condições de concorrência equitativas necessárias para que o mercado único funcione devidamente e para que as empresas possam operar num ambiente concorrencial leal.

Embora a nível da UE a proposta de diretiva, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, estabeleça medidas de proteção dos denunciantes que visam a aplicação do direito da União em domínios específicos, a Comissão incentiva os Estados-Membros a ponderarem, ao transpor a diretiva, alargar o seu âmbito de aplicação a outros domínios e, de modo mais geral, a assegurarem um enquadramento abrangente e coerente a nível nacional.

É indispensável seguir uma abordagem abrangente, por forma a reconhecer o significativo contributo dos denunciantes na prevenção e combate aos comportamentos ilícitos que lesam o interesse público, bem como a garantir que são devidamente protegidos na UE. A proteção dos denunciantes merece o pleno empenho e os esforços conjuntos de todas as instituições da UE, dos Estados-Membros e das partes interessadas.