

Bruxelas, 23.4.2018  
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

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}

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **• Justificação e objetivos da proposta**

As atividades ilícitas e o abuso de direito podem ocorrer em qualquer organização, seja ela pública ou privada, de pequena ou grande dimensão. Podem assumir diversas formas, nomeadamente a de corrupção ou fraude, malversação ou negligência, e, se não forem resolvidas, podem, por vezes, lesar gravemente o interesse público. As pessoas que trabalham numa organização ou que estão em contacto com ela no âmbito de atividades profissionais são frequentemente as primeiras a ter conhecimento dessas ocorrências e, por conseguinte, encontram-se em posição privilegiada para informar quem possa resolver o problema.

Os denunciantes, ou seja, as pessoas que comunicam (à organização em causa ou a uma autoridade externa) ou divulgam (ao público) informações sobre uma irregularidade obtidas em contexto profissional, contribuem para prevenir danos e detetar ameaças ou situações lesivas do interesse público, que, de outra forma, poderiam permanecer ocultas. Todavia, sentem-se frequentemente desencorajados de comunicar as suas preocupações, por medo de retaliação. Por estas razões, a importância de assegurar uma proteção eficaz dos denunciantes para salvaguardar o interesse público é cada vez mais reconhecida, tanto ao nível europeu<sup>1</sup> como ao nível internacional<sup>2</sup>.

A falta de uma proteção eficaz dos denunciantes suscita novas preocupações quanto ao seu impacto negativo na liberdade de expressão e dos meios de comunicação social, consagrada no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE («Carta»). Os debates realizados no segundo Colóquio Anual sobre os Direitos Fundamentais subordinado ao tema «Pluralismo da Comunicação Social e Democracia», organizado pela Comissão em novembro de 2016, salientaram que a proteção dos denunciantes enquanto fontes de informação jornalística é essencial para que o jornalismo de investigação cumpra o seu papel de «vigilante».<sup>3</sup>

A falta de uma proteção eficaz dos denunciantes pode também prejudicar a aplicação do direito da UE. A par de outros meios de recolha de elementos de prova<sup>4</sup>, a comunicação de irregularidades permite alimentar os sistemas de aplicação da legislação nacionais e da UE com informações conducentes à deteção, investigação e instauração de processos eficazes por infrações às normas da União.

A proteção dos denunciantes atualmente disponível na UE está fragmentada<sup>5</sup>. A falta de proteção dos denunciantes num Estado-Membro pode ter um impacto negativo no funcionamento das políticas da UE nesse Estado-Membro, mas também um impacto indireto noutros Estados-Membros. A nível da UE, a proteção dos denunciantes só foi estabelecida para setores específicos e em graus variados<sup>6</sup>. Esta fragmentação e estas lacunas significam que, em muitas situações, os denunciantes não estão devidamente protegidos contra

<sup>1</sup> Cf. Recomendação CM/Rec(2014)7 do Conselho da Europa, de 30 de abril de 2014, sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades; Resolução 2171 (2017) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 27 de junho de 2017.

<sup>2</sup> As normas de proteção dos denunciantes estão estabelecidas em orientações e instrumentos internacionais, como a Convenção da ONU contra a corrupção, de 2004, em que a UE e todos os seus Estados-Membros são Partes; Plano de Ação Anticorrupção do G20; Relatório da OCDE de março de 2016 sobre o empenho numa proteção eficaz dos que denunciam irregularidades.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions\\_40602.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf).

<sup>4</sup> Como os mecanismos de apresentação de queixa e as revisões legais de contas.

<sup>5</sup> Para mais informações, cf. «Subsidiariedade».

<sup>6</sup> Para mais informações, cf. «Coerência com as disposições em vigor».

retaliação. Sempre que os potenciais denunciadores não se sentem seguros para apresentar as informações de que dispõem, dá-se uma redução do número de comunicações e, por conseguinte, uma «perda de oportunidades» de deteção e prevenção de infrações ao direito da União passíveis de lesar gravemente o interesse público.

A partir de inquéritos como o Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção<sup>7</sup>, de 2017, é possível extrair indicações sobre a amplitude da subnotificação dos denunciadores: 81 % dos europeus referiram que não comunicaram casos de corrupção de que terão sido alvo ou testemunhado. 85 % dos inquiridos na consulta pública de 2017 realizada pela Comissão acreditam que os trabalhadores raramente ou muito raramente comunicam as suas preocupações relativamente a ameaças ou situações que prejudiquem o interesse público por receio de consequências jurídicas e financeiras<sup>8</sup>. Um estudo de 2017, realizado para a Comissão<sup>9</sup>, estimou que, só no âmbito dos contratos públicos, as perdas anuais de potenciais benefícios para o conjunto da UE devido à falta de proteção dos denunciadores seriam da ordem de 5,8 a 9,6 mil milhões de euros, ilustrando os seus impactos negativos no bom funcionamento do mercado único.

Para tentar resolver esta fragmentação da proteção na UE, as instituições da UE e muitas partes interessadas têm reivindicado uma ação a nível da UE. Na sua Resolução, de 24 de outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público<sup>10</sup>, o Parlamento Europeu instou a Comissão a apresentar uma proposta legislativa horizontal que garantisse um elevado nível de proteção dos denunciadores 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<sup>11</sup>, o Conselho encorajou a Comissão a explorar a possibilidade de uma futura ação a nível da UE. Várias organizações da sociedade civil e sindicatos<sup>12</sup> têm apelado sistematicamente à adoção de legislação a nível da UE em matéria de proteção dos denunciadores que ajam no interesse público.

Na sua Comunicação de 2016, intitulada «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»<sup>13</sup>, a Comissão salientou que a execução do direito da UE continua a ser um desafio e enunciou o seu compromisso de colocar «*maior ênfase na execução, a fim de servir o interesse geral*». Em particular, realçou que «*[M]uitas vezes, quando um assunto é discutido – testes das emissões de automóveis, poluição da água, aterros ilegais, segurança e proteção dos transportes – o problema não é a ausência de legislação da UE, mas sim o facto de essa legislação não ser aplicada de forma eficaz[...]*».

Em conformidade com este compromisso, a presente proposta visa explorar plenamente o potencial de proteção dos denunciadores, a fim de reforçar a sua aplicação. Define um conjunto equilibrado de normas mínimas comuns que proporcionem uma sólida proteção contra atos de

7

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>.

8

[http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

9

Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.

10

2016/2224(INI)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//EN> and (2016/2055(INI))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN>.

11

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>.

12

Nomeadamente, a Transparência Internacional, o Eurocadres, a União Sindical – Função Pública Europeia e a Federação Europeia de Jornalistas.

13

C/2016/8600, JO C 18, p. 10.

retaliação dirigidos a denunciante que comuniquem infrações em domínios de ação específicos<sup>14</sup>, em que:

- i) Seja necessário reforçar a aplicação da legislação;
- ii) O reduzido número de comunicações dos denunciante seja um fator decisivo que afeta a aplicação; -
- iii) As infrações possam lesar gravemente o interesse público.

- **Coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de ação**

Em alguns instrumentos e domínios de ação, o legislador da União já reconheceu o valor da proteção dos denunciante enquanto ferramenta de aplicação da legislação. Existem disposições que preveem – com diferentes graus de pormenor – canais de comunicação e a proteção das pessoas que comunicam as infrações às normas em causa em diferentes instrumentos, nomeadamente, instrumentos relacionados com a prestação de serviços financeiros, a segurança dos transportes e a proteção do ambiente.

A proposta reforça a proteção proporcionada no âmbito de todos esses instrumentos: complementa-os com regras e salvaguardas adicionais, em consonância com um elevado nível de proteção, embora preserve as suas especificidades.

A fim de garantir que o âmbito de aplicação da Diretiva permaneça atualizado, a Comissão prestará especial atenção à eventual necessidade de incluir disposições que alterem o anexo em futuras legislações da União, para as quais a proteção do denunciante seja pertinente e passível de contribuir para uma aplicação mais eficaz. O eventual alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva a outros domínios ou leis da União será também tido em consideração quando a Comissão apresentar um relatório sobre a sua aplicação.

- **Coerência com as outras políticas da União**

Garantir uma sólida proteção dos denunciante como meio de reforçar a aplicação do direito da União nos domínios abrangidos pelo âmbito da proposta contribuirá para a concretização das atuais prioridades da Comissão, em particular, para assegurar o bom funcionamento do mercado único, nomeadamente melhorando o ambiente empresarial, aumentando a equidade fiscal e promovendo os direitos dos trabalhadores.

A introdução de regras fortes em matéria de proteção dos denunciante contribuirá para proteger o orçamento 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 justo. Contribuirá para prevenir e detetar a corrupção, que refreia o crescimento económico, criando incerteza nos negócios, travando processos e impondo custos adicionais. Reforçará a transparência das empresas, contribuindo para a estratégia da UE em matéria de financiamento sustentável<sup>15</sup>. Apoia ainda as medidas adotadas pela Comissão para garantir uma tributação mais justa, mais transparente e mais eficaz na UE, conforme descrito na Comunicação em resposta ao escândalo dos documentos do Panamá<sup>16</sup>. Em particular, complementa as recentes iniciativas destinadas a proteger os orçamentos

<sup>14</sup> Enunciados no artigo 1.º da proposta, constando os pertinentes atos do anexo.

<sup>15</sup> Tal como indicado no seu Plano de ação para uma economia mais verde e mais limpa [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf).

<sup>16</sup> 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.

nacionais contra as práticas fiscais prejudiciais<sup>17</sup>, assim como a proposta de reforço das regras em matéria de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo<sup>18</sup>.

O reforço da proteção dos denunciantes irá aumentar o nível global de proteção dos trabalhadores, em conformidade com os objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>19</sup>, em especial, os princípios 5 (condições de trabalho justas) e 7-B (proteção em caso de despedimento). Facultar um elevado nível comum de proteção às pessoas que obtêm as informações comunicadas no âmbito de atividades profissionais (independentemente da sua natureza) e que correm o risco de retaliação no contexto profissional irá salvaguardar os direitos dos trabalhadores, no sentido mais lato. Essa proteção assume especial importância para os trabalhadores com relações laborais precárias, bem como, para os que se encontram em situações transfronteiras.

As regras em matéria de proteção dos denunciantes aplicar-se-ão paralelamente à proteção existente no domínio de outra legislação da UE: i) sobre a igualdade de tratamento, que oferece proteção contra a vitimização em reação a uma queixa ou a uma ação judicial destinada a exigir o cumprimento deste princípio;<sup>20</sup> e ii) sobre a proteção contra o assédio no local de trabalho<sup>21</sup>.

A presente diretiva aplica-se sem prejuízo da proteção concedida aos trabalhadores quando comunicam violações do direito do trabalho e do direito social da União. A proteção dos denunciantes num contexto profissional aplica-se paralelamente à proteção de que gozam os trabalhadores e os seus representantes ao abrigo da legislação laboral da UE em vigor quando se levantam questões de cumprimento das obrigações para com os empregadores. No que diz respeito às regras em matéria de saúde e segurança no trabalho, a Diretiva-Quadro 89/391/CEE prevê que os trabalhadores ou os seus representantes não possam ser prejudicados por consultarem ou discutirem com o empregador medidas destinadas a minimizar riscos ou eliminar as fontes de perigo. Os trabalhadores e os seus representantes têm o direito de levantar questões junto das autoridades nacionais competentes se considerarem que as medidas tomadas e os meios fornecidos pela entidade patronal não são adequados para garantir a segurança e a saúde<sup>22</sup>. A Comissão promove uma melhor aplicação

<sup>17</sup> Diretiva 2011/16/UE, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade; Diretiva (UE) 2016/1164, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno; Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma Matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 683 final – 2016/0336; Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma Matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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, respetivamente.

<sup>22</sup> Diretiva 89/391/CEE do Conselho, 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) (artigo 14.º).

e conformidade com o quadro regulamentar da UE em vigor no domínio da saúde e segurança no trabalho<sup>23</sup>.

O pessoal das instituições e órgãos da UE goza de proteção estabelecida para os denunciantes no Estatuto dos Funcionários e do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia («Estatuto»). Em 2004, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho<sup>24</sup> alterou, entre outros atos, o Estatuto, estabelecendo procedimentos para a denúncia de fraude, corrupção e irregularidades graves, assim como proteção contra consequências adversas para o pessoal da UE que denuncie infrações.

Os parceiros sociais têm um papel essencial e multifacetado a desempenhar na aplicação das regras em matéria de proteção dos denunciantes. Os representantes dos trabalhadores independentes serão cruciais para promover a comunicação de irregularidades como mecanismo de boa governação. O diálogo social pode assegurar que disposições eficazes em matéria de comunicação e de proteção são implementadas tendo em conta a realidade do trabalho da Europa, as necessidades dos trabalhadores e das empresas. Os trabalhadores e os sindicatos devem ser plenamente consultados sobre os procedimentos internos previstos para facilitar a comunicação de irregularidades; esses procedimentos podem igualmente ser negociados no âmbito de convenções coletivas de trabalho. Além disso, os sindicatos podem agir como destinatários das comunicações ou divulgações dos denunciantes e têm um papel fundamental em termos de prestação de aconselhamento e apoio aos (potenciais) denunciantes.

Por último, a proposta contribuirá para reforçar a efetiva aplicação de uma série de políticas fundamentais da UE com impacto direto na realização do mercado único, relacionadas com a segurança dos produtos, 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 saúde pública, a defesa do consumidor, a concorrência, a proteção da privacidade e dos dados pessoais e a segurança da rede e dos sistemas de informação.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

### **• Base jurídica**

A proposta baseia-se nos artigos 16.º, 33.º, 43.º, 50.º, 53.º, n.º 1 e nos artigos 62.º, 91.º, 100.º, 103.º, 109.º, 114.º, 168.º, 169.º, 192.º, 207.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no artigo 31.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica («Tratado Euratom»). Estes artigos asseguram a base jurídica para reforçar a aplicação do direito da União:

- i) Através da introdução de novas disposições em matéria de proteção dos denunciantes para reforçar o bom funcionamento do mercado interno, a correta aplicação das políticas da União relacionadas com a segurança dos produtos, 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 saúde pública, a defesa do consumidor, a proteção da privacidade e dos dados pessoais, a

---

<sup>23</sup> Comunicação da Comissão sobre condições de trabalho mais seguras e mais saudáveis para todos – Modernização da política e da legislação da UE em matéria de saúde e segurança no trabalho [ COM(2017) 12 final].

<sup>24</sup> Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, que altera o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (JO L 124 de 27.4.2004, p. 1) (cf. artigos 22.º-A, 22.º-B e 22.º-C).

segurança da rede e dos sistemas de informação, a concorrência e os interesses financeiros da União;

- ii) a fim de assegurar, de forma consistente, padrões elevados de proteção dos denunciantes nos instrumentos setoriais da União que já incluem regras pertinentes.

- **Subsidiariedade**

O objetivo de reforçar a aplicação do direito da União através da proteção dos denunciantes não pode ser devidamente alcançado pelos Estados-Membros se agirem individualmente ou de forma descoordenada. Prevê-se que a fragmentação da proteção a nível nacional se mantenha, o que significa que, seguramente, os seus impactos negativos no funcionamento de várias políticas da UE dentro de cada Estado-Membro, bem como os impactos indiretos noutros Estados-Membros, também irão persistir.

A infracção às normas da UE em matéria de contratos públicos ou das regras de concorrência resulta em distorções da concorrência no mercado único, num aumento dos custos da atividade empresarial e num ambiente menos atrativo para o investimento. Os esquemas de planeamento fiscal agressivo dão origem a uma concorrência fiscal desleal e à perda de receitas fiscais para os Estados-Membros e para o orçamento da UE. As infrações nos domínios da segurança dos produtos, da segurança dos transportes, da proteção do ambiente, da segurança nuclear, da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, da saúde e do bem-estar animal, da saúde pública, da defesa do consumidor, da proteção da privacidade e dos dados pessoais e da segurança da rede e dos sistemas de informação podem implicar graves riscos que ultrapassem as fronteiras nacionais. No que respeita à proteção dos interesses financeiros da União, o Tratado estipula, no artigo 310.º, n.º 6 e no artigo 325.º, n.ºs 1 e 4, do TFUE, a necessidade de uma ação legislativa da UE no que se refere à instituição de medidas equivalentes e dissuasivas que os proteja de atividades ilícitas.

Por conseguinte, é evidente que só uma ação legislativa a nível da União pode melhorar a aplicação do direito da UE, assegurando normas mínimas de harmonização para a proteção dos denunciantes. Além disso, só uma ação a nível da UE pode proporcionar coerência e alinhar as atuais regras setoriais da União em matéria de proteção dos denunciantes.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta é proporcional ao objetivo de reforçar a aplicação do direito da União e não excede o necessário para o alcançar.

Em primeiro lugar, estabelece normas mínimas comuns para a proteção de pessoas que comuniquem infrações apenas nos domínios em que: i) é necessário reforçar a aplicação da legislação; ii) o reduzido número de comunicações dos denunciantes é um fator decisivo que afeta a aplicação e iii) as infrações podem lesar gravemente o interesse público.

Por conseguinte, centra-se em domínios que possuem uma dimensão comunitária clara e em que o impacto da aplicação é mais forte.

Em segundo lugar, a proposta apenas estabelece normas mínimas de proteção, deixando aos Estados-Membros a possibilidade de introduzir ou manter disposições mais favoráveis para os direitos dos denunciantes.

Em terceiro lugar, os custos da implementação (ou seja, da criação de canais internos) para as médias empresas não são significativos, ao passo que as vantagens em termos de melhoria do desempenho empresarial e de redução das distorções de concorrência parecem ser substanciais. Sob reserva de exceções específicas no domínio dos serviços financeiros, as pequenas e microempresas estão geralmente isentas da obrigação de estabelecer procedimentos internos de comunicação e seguimento das denúncias. Segundo as estimativas,

os custos de implementação para os Estados-Membros também serão limitados, dado que estes podem transpor a nova obrigação com base nas estruturas existentes, criadas a partir do atual quadro jurídico setorial.

- **Escolha do instrumento**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a diretiva de harmonização mínima constitui o instrumento mais adequado para explorar o potencial da comunicação de irregularidades como parte da aplicação do direito da União.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*<sup>25</sup>, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Consulta das partes interessadas**

A presente proposta tem por base os resultados do amplo trabalho de consulta realizado pela Comissão ao longo de 2017, sob a forma de uma consulta pública aberta de 12 semanas, já referida, de três consultas específicas das partes interessadas em linha, de duas oficinas com peritos dos Estados-Membros e de uma oficina com peritos académicos e da área da advocacia<sup>26</sup>.

A Comissão recebeu 5 707 respostas à consulta pública. Destas, 97 % (5 516) eram de inquiridos que tinham participado a título de particulares. As restantes 3 % eram de inquiridos que respondiam em nome de uma organização (191 respostas<sup>27</sup>). Dois terços do total dos inquiridos (particulares e organizações) procediam da Alemanha e de França (43 % e 23 %, respetivamente), contabilizando as respostas de Espanha 7 % do total, as de Itália e da Bélgica 5 % cada e as da Áustria 6 %. As restantes respostas repartiam-se entre os outros Estados-Membros.

Quase todos os inquiridos (99,4 %) concordaram que os denunciadores deveriam ser protegidos e 96 % manifestaram um forte apoio à inclusão de normas mínimas juridicamente vinculativas em matéria de proteção dos denunciadores no direito da União. De acordo com os inquiridos, os quatro principais domínios em que é necessária a proteção dos denunciadores são: i) o combate à fraude e à corrupção (95 % dos inquiridos); ii) o combate à evasão e à elisão fiscais (93 % dos inquiridos); iii) a proteção do ambiente (93 % dos inquiridos); e iv) a proteção da saúde pública e da segurança (92 % dos inquiridos).

Nas oficinas organizadas pela Comissão e em resposta à consulta pública, alguns Estados-Membros chamaram a atenção para o facto de uma iniciativa legislativa da UE ter de respeitar o princípio da subsidiariedade.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Foi encomendado um estudo externo<sup>28</sup> para avaliar os impactos e os benefícios quantitativos e qualitativos da aplicação da proteção dos denunciadores em diversos domínios que abrangem o direito da União e os direitos nacionais. Este estudo analisou e forneceu elementos de prova

---

<sup>25</sup> Não aplicável.

<sup>26</sup> Cf. anexo 2 da avaliação de impacto para informações mais pormenorizadas.

<sup>27</sup> Mais de um quarto (26 %) das 191 organizações participantes eram ONG, 22 % eram associações empresariais; 19 % sindicatos; 13 % empresas e 7 % autoridades públicas.

<sup>28</sup> Cf. anexo 13 da avaliação de impacto para o relatório do estudo. No anexo 14, é possível encontrar os métodos, os pressupostos, as fontes e as qualificações da avaliação de impacto, bem como os números por país utilizados na avaliação de opções.

que foram tidos em conta na definição do problema e na avaliação das opções consideradas pela Comissão.

- **Avaliação de impacto**

A presente proposta foi objeto de uma avaliação de impacto. O Comité de Controlo da Regulamentação («o Comité») emitiu inicialmente um parecer negativo com observações pormenorizadas em 26 de janeiro de 2018. Em 5 de março, o Comité emitiu um parecer positivo<sup>29</sup> com algumas observações sobre a versão revista da avaliação de impacto apresentada em 15 de fevereiro, que foram tidas em conta no relatório final de avaliação de impacto<sup>30</sup>.

Foram avaliadas quatro opções para além do cenário de base (ou seja, a manutenção do *status quo*) e duas foram descartadas.

As duas opções descartadas são as seguintes: i) uma iniciativa legislativa, baseada no artigo 50.º, n.º 2, alínea g), do TFUE, sobre o reforço da integridade do setor privado mediante a introdução de normas mínimas para a criação de canais de comunicação e ii) uma iniciativa legislativa, baseada no artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE, sobre a melhoria do ambiente de trabalho para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores e sobre as condições de trabalho.

No primeiro caso, a base jurídica não teria permitido abranger o setor público, ao passo que a disponibilidade e a conceção dos canais de comunicação externa (ou seja, da comunicação às autoridades competentes) e a disponibilidade e as formas de proteção dos denunciantes contra retaliação teriam sido deixadas ao critério da legislação de cada Estado-Membro.

No segundo caso, o âmbito de aplicação pessoal da diretiva estaria limitado aos trabalhadores, deixando desprotegidos outros tipos de potenciais denunciantes, designadamente os trabalhadores por conta própria ou os contratantes, que, de acordo com os elementos de prova disponíveis e as normas internacionais podem ser essenciais para denunciar ameaças ou situações que prejudiquem o interesse público e também necessitam de proteção contra atos de retaliação. O âmbito limitado constituiria uma lacuna importante na proteção dos denunciantes a nível da UE, ao passo que, ao excluir da proteção categorias fundamentais de potenciais denunciantes, uma iniciativa desta natureza teria também uma eficácia limitada em termos de melhoria da aplicação do direito da União. O limitado âmbito de aplicação pessoal não seria compensado por uma proteção mais ampla, uma vez que a base jurídica não ofereceria qualquer proteção adicional comparativamente às opções estratégicas selecionadas. Além disso, o alargamento da proteção, de modo a incluir situações em que não existe uma dimensão transfronteiras ou um impacto indireto, em que não existe uma relação com o direito da União ou com os interesses financeiros da UE, constituiria uma vasta – e, consequentemente, bastante onerosa – intervenção regulamentar da UE.

As opções estratégicas analisadas foram as seguintes: i) uma Recomendação da Comissão que fornecesse orientações aos Estados-Membros sobre os elementos essenciais da proteção dos denunciantes, complementada por medidas de acompanhamento destinadas a apoiar as autoridades nacionais; ii) uma diretiva que introduzisse a proteção dos denunciantes no domínio dos interesses financeiros da União, completada por uma Comunicação que estabelecesse um quadro estratégico a nível da UE, incluindo medidas destinadas a apoiar as autoridades nacionais; iii) uma diretiva que introduzisse a proteção dos denunciantes em

---

<sup>29</sup> SEC(2018) 198.

<sup>30</sup> SEC(2018) 116.

domínios específicos (incluindo os interesses financeiros da União), sempre que fosse necessário fazer frente à subnotificação dos denunciante para melhorar a aplicação do direito da União, na medida em que as infrações resultariam em graves prejuízos para o interesse público; iv) a diretiva prevista na subalínea iii), complementada pela Comunicação prevista na subalínea ii).

Para a presente proposta, foi escolhida a última opção. Uma iniciativa legislativa com um âmbito tão vasto é particularmente adequada para resolver a atual fragmentação e melhorar a segurança jurídica, a fim de abordar de forma eficaz o problema da subnotificação e melhorar a aplicação do direito da União em todos os domínios identificados, sempre que as infrações sejam passíveis de lesar gravemente o interesse público. A Comunicação que a acompanha, em que são estabelecidas as medidas adicionais previstas pela Comissão e as boas práticas que podem ser adotadas a nível dos Estados-Membros, contribuirá para garantir a proteção eficaz dos denunciante.

A opção privilegiada oferecerá benefícios económicos, sociais e ambientais. Apoiará as autoridades nacionais nos seus esforços para detetar e prevenir a fraude e a corrupção com impacto no orçamento da UE (estima-se que o atual risco de perda de receitas se situe entre 179 e 256 mil milhões de euros por ano). Noutros domínios do mercado único, como o dos contratos públicos, estima-se que os benefícios anuais para o conjunto da UE sejam da ordem de 5,8 a 9,6 mil milhões de euros. A opção privilegiada irá também apoiar eficazmente o combate à elisão fiscal, que resulta numa perda de receitas fiscais para os Estados-Membros e a União devido à transferência de lucros, estimada em cerca de 50 a 70 mil milhões de euros por ano. A introdução de uma sólida proteção dos denunciante irá melhorar as condições de trabalho de 40 % da mão de obra da UE, que está atualmente desprotegida contra medidas de retaliação, e aumentar o nível de proteção de aproximadamente 20 % da mão de obra da UE. Reforçará a integridade e a transparência dos setores público e privado, e contribuirá para uma concorrência leal e condições de concorrência equitativas no mercado único.

Prevê-se que os custos de implementação para o setor público ascendam a 204,9 milhões de euros de custos únicos e 319,9 milhões de euros de custos operacionais anuais. Para o setor privado (médias e grandes empresas), os custos totais previstos deverão ascender a 542,9 milhões de euros de custos únicos e 1 016,6 milhões de euros de custos operacionais anuais. Os custos totais para os setores público e privado são de 747,8 milhões de euros em custos únicos e de 1 336,6 milhões de euros anuais em custos operacionais.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

A fim de ter em conta a dimensão das empresas privadas, como princípio geral, a proposta isenta as pequenas e microempresas da obrigação de criar canais de comunicação interna. As pessoas que comunicam irregularidades que trabalhem nestas empresas podem fazê-lo externamente, diretamente às autoridades nacionais competentes. A isenção geral não é aplicável às pequenas e microempresas que operam no domínio dos serviços financeiros. Todas estas empresas são obrigadas a criar canais de comunicação interna, em conformidade com as atuais obrigações fixadas na legislação da União relativa aos serviços financeiros. O custo para essas empresas é mínimo (custos irrecuperáveis), uma vez que já são obrigadas a criar canais de comunicação interna nos termos das regras da União em vigor. Os Estados-Membros podem, na sequência de uma avaliação de riscos adequada, exigir que as pequenas empresas de setores específicos estabeleçam canais de comunicação interna, se necessário, de acordo com a sua própria análise e com as necessidades nacionais. A avaliação de riscos deve ter em conta a natureza específica do setor e avaliar os riscos e a necessidade de impor a obrigação de criar canais internos. Os custos para as médias empresas obrigadas a

criar canais de comunicação interna não são significativos. Os custos médios por cada empresa de média dimensão ascenderão a: custo único médio de implementação estimado em 1,374 euros e custos operacionais anuais médios estimados em 1 054,6 euros por ano. A isenção geral das pequenas e microempresas não é aplicável às empresas que operam no domínio dos serviços financeiros ou que estão vulneráveis ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo.

- **Direitos fundamentais**

Ao aumentar o atual nível de proteção dos denunciantes, a proposta terá um impacto positivo nos direitos fundamentais, nomeadamente:

- i) Na liberdade de expressão e no direito à informação (artigo 11.º da Carta): uma proteção insuficiente dos denunciantes contra atos de retaliação afeta a liberdade de expressão dos indivíduos, bem como o direito de acesso à informação do público e a liberdade dos meios de comunicação social. O reforço da proteção dos denunciantes e a clarificação das condições dessa proteção, nomeadamente quando divulgam informações publicamente, incentivará e permitirá que as irregularidades sejam também comunicadas aos meios de comunicação social.
- ii) No direito a condições de trabalho justas e equitativas (artigos 30.º e 31.º da Carta): será assegurado um nível mais elevado de proteção dos denunciantes através da criação de canais de comunicação e de uma melhoria da proteção contra a retaliação em contexto profissional.
- iii) No direito ao respeito da vida privada, a proteção dos dados pessoais, os cuidados de saúde, a proteção do ambiente, a defesa do consumidor, (respetivamente, artigos 7.º, 8.º, 35.º, 37.º e 38.º da Carta), bem como o princípio geral da boa administração (artigo 41.º), serão também afetados de uma forma positiva, na medida em que a proposta irá reforçar a deteção e a prevenção de infrações.

De um modo mais geral, a proposta irá ampliar a comunicação e a dissuasão de todas as violações dos direitos fundamentais no quadro da aplicação do direito da União, nos domínios abrangidos pelo seu âmbito.

A proposta segue uma abordagem equilibrada para assegurar o pleno respeito de outros direitos que possam ser afetados, como o direito à vida privada e à proteção dos dados pessoais (artigos 7.º e 8.º da Carta) dos denunciantes, mas também das pessoas visadas nas comunicações, bem como a presunção de inocência e os direitos de defesa destas últimas (artigos 47.º e 48.º da Carta). Na mesma ordem de ideias, os impactos sobre a liberdade de criar e gerir empresas (artigo 16.º da Carta) estão em consonância com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

Esta iniciativa não tem incidência no orçamento da UE.

#### **5. OUTROS ELEMENTOS**

- **Planos de execução e mecanismos de acompanhamento, de avaliação e de informação**

A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a execução e a aplicação da proposta de diretiva, respetivamente, 2 e 6 anos após o termo do prazo de transposição. Isto permite assegurar que haja um período de tempo suficiente para avaliar o

modo de funcionamento da proposta de diretiva e ponderar a necessidade de medidas adicionais, incluindo o eventual alargamento da proteção dos denunciantes a outros domínios.

A Comissão apresentará igualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação do impacto da legislação nacional que transpõe a proposta de diretiva 6 anos após o termo do prazo de transposição. Para este efeito, foram estabelecidos valores de referência que deverão refletir os progressos realizados na transposição e na aplicação da futura diretiva (ver secção 8 da avaliação de impacto). Para integrar o futuro relatório de execução e avaliar os valores de referência específicos, a proposta prevê a obrigação de os Estados-Membros recolherem dados sobre o número de comunicações de denunciante recebidas, o número de procedimentos desencadeados na sequência de comunicações de denunciante, os domínios de direito em questão, bem como sobre os resultados dos procedimentos, o seu impacto económico em termos de recuperação de fundos e os casos de retaliação notificados. Este conjunto de dados irá, por sua vez, integrar os relatórios do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) em curso e poderá ser complementado por relatórios anuais da Procuradoria Europeia (EPPO) e do Provedor de Justiça Europeu.

Além disso, a recolha de dados acima referida será complementada por outras fontes de dados relevantes, tais como o Eurobarómetro da Comissão sobre a Corrupção e os relatórios de execução da legislação setorial da UE em vigor que prevê a proteção dos denunciante.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A presente proposta tem por base a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade de expressão, consagrado no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), e os princípios desenvolvidos nesta base pelo Conselho da Europa na sua Recomendação de 2014 sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades, bem como as novas normas internacionais e boas práticas, já referidas, e as regras e os direitos fundamentais da UE.

**O capítulo I (artigos 1.º a 3.º)** delimita o âmbito de aplicação da diretiva e apresenta as definições.

O artigo 1.º enumera os domínios em que, de acordo com os dados disponíveis, a proteção dos denunciante é necessária para reforçar a aplicação das normas da União cuja infração é passível de lesar gravemente o interesse público.

O artigo 2.º estabelece o âmbito de aplicação pessoal da diretiva. Com base na Recomendação do Conselho da Europa sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades, abarca um leque tão vasto quanto possível de categorias de pessoas que, por força das atividades profissionais exercidas (independentemente da natureza dessas atividades e de serem ou não remuneradas), tenham um acesso privilegiado a informações sobre infrações suscetíveis de lesar gravemente o interesse público e que possam vir a ser alvo de retaliação se as comunicarem, bem como outras categorias de pessoas que possam ser-lhes equiparadas para efeitos da diretiva, tais como acionistas, voluntários, estagiários não remunerados e candidatos a emprego.

As definições estabelecidas no artigo 3.º baseiam-se nos princípios da Recomendação do Conselho da Europa sobre a proteção dos autores de denúncias de irregularidades. Em particular, os conceitos de pessoas que comunicam irregularidades e de retaliação são definidos no sentido mais lato possível, a fim de garantir a efetiva proteção dos denunciante como meio de reforçar a aplicação do direito da União.

O **capítulo II (artigos 4.º e 5.º)** prevê a obrigação de os Estados-Membros garantirem que as entidades jurídicas dos setores público e privado criem canais e procedimentos de comunicação interna adequados para receber e dar seguimento às comunicações. Esta obrigação destina-se a garantir que as informações sobre infrações reais ou potenciais ao direito da União cheguem rapidamente àqueles que estão mais próximos da fonte do problema, que têm maior capacidade para o investigar e dispõem de poderes para o resolver, sempre que possível.

O artigo 4.º traduz o princípio de que a obrigação de criar canais de comunicação interna deve ser proporcional à dimensão das entidades e, no caso das entidades privadas, ter em consideração o nível de risco que as suas atividades representam para o interesse público. Com exceção das empresas que operam no domínio dos serviços financeiros, conforme previsto na legislação da União, as pequenas e as microempresas estão isentas da obrigação de criar canais internos.

O artigo 5.º estabelece as normas mínimas a cumprir pelos canais e procedimentos de comunicação interna para dar seguimento às denúncias. Em especial, exige que os canais de comunicação garantam a confidencialidade da identidade da pessoa que comunica irregularidades, que constitui a pedra angular da proteção dos denunciantes. Exige também que a pessoa ou serviço competente para receber a comunicação lhe dê seguimento de forma diligente e informe a pessoa que comunica irregularidades desse seguimento dentro de um prazo razoável. Além disso, as entidades que dispõem de procedimentos internos de comunicação são obrigadas a fornecer informações facilmente compreensíveis e amplamente acessíveis sobre esses procedimentos, bem como sobre os procedimentos a seguir para comunicar externamente às autoridades competentes.

O **capítulo III (artigos 6.º a 12.º)** obriga os Estados-Membros a garantir que as autoridades competentes dispõem de canais e de procedimentos de comunicação externa para receber e dar seguimento às comunicações e estabelece as normas mínimas aplicáveis a esses canais e procedimentos.

De acordo com o artigo 6.º, as autoridades a designar como competentes pelos Estados-Membros devem, em particular, criar canais de comunicação externa independentes e autónomos que sejam seguros e garantam a confidencialidade, dar seguimento às comunicações e fornecer uma resposta às pessoas que comunicam irregularidades dentro de um prazo razoável. O artigo 7.º estabelece os requisitos mínimos para a conceção dos canais de comunicação externa. O artigo 8.º exige que as autoridades competentes disponham de pessoal especializado e devidamente formado para tratar as comunicações e descreve as funções a exercer por esses membros do pessoal.

O artigo 9.º prevê os requisitos a satisfazer pelos procedimentos aplicáveis à comunicação externa, por exemplo, no que respeita a futuros contactos com a pessoa que comunica irregularidades, ao prazo para lhe fornecer uma resposta e ao regime de confidencialidade aplicável. Em particular, esses procedimentos devem assegurar a proteção dos dados pessoais tanto das pessoas que comunicam irregularidades como das pessoas visadas. O artigo 10.º prevê que as autoridades competentes devem divulgar publicamente e tornar facilmente acessíveis informações simples sobre os canais de comunicação disponíveis e os procedimentos aplicáveis à receção e ao seguimento das comunicações. O artigo 11.º prevê a manutenção adequada de registos de todas as comunicações. O artigo 12.º prevê que as autoridades nacionais competentes realizem uma revisão periódica dos seus procedimentos de receção e seguimento das comunicações.

O **capítulo IV (artigos 13.º a 18.º)** estabelece normas mínimas relativas à proteção das pessoas que comunicam irregularidades e das pessoas visadas nas comunicações.

O artigo 13.º define as condições em que a pessoa que comunica irregularidades pode beneficiar de proteção ao abrigo da diretiva.

Mais especificamente, exige que, no momento da denúncia, as pessoas que comunicam irregularidades tenham motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são verdadeiras. Trata-se de uma salvaguarda essencial contra comunicações abusivas ou mal-intencionadas, garantindo que as pessoas que, com conhecimento de causa, transmitam informações erradas não gozem de proteção. Ao mesmo tempo, garante que a proteção não desaparece quando a pessoa transmitiu informações imprecisas de boa fé. Na mesma ordem de ideias, as pessoas que comunicam irregularidades devem ter direito a proteção ao abrigo da presente diretiva se tiverem motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.

Além disso, as pessoas que comunicam irregularidades são geralmente obrigadas a utilizar primeiro os canais internos; se esses canais não funcionarem ou se não for razoável esperar que funcionem, podem comunicar as informações às autoridades competentes e, em última instância, ao público/meios de comunicação social. Este requisito é necessário para garantir que a informação chegue às pessoas que podem contribuir para a resolução rápida e eficaz dos riscos para o interesse público, bem como para impedir que as divulgações públicas resultem em danos injustificados à reputação. Ao mesmo tempo, ao prever exceções a esta regra nos casos em que os canais internos e/ou externos não funcionem ou em que não seja razoável esperar que funcionem corretamente, o artigo 13.º proporciona a flexibilidade necessária para que a pessoa que comunica irregularidades escolha o canal mais adequado em função das circunstâncias específicas do caso. Além disso, permite a proteção das divulgações públicas, tendo em conta princípios democráticos, como a transparência e a responsabilização, e direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação social.

O artigo 14.º prevê uma lista não exaustiva das múltiplas formas que a retaliação pode assumir.

O artigo 15.º exige que qualquer forma de retaliação seja proibida e estabelece novas medidas a adotar pelos Estados-Membros para assegurar a proteção das pessoas que comunicam irregularidades, incluindo:

- tornar facilmente acessíveis ao público e gratuitos informação e aconselhamento independentes sobre os procedimentos e vias de recurso disponíveis em termos de proteção contra atos de retaliação,
- isentar as pessoas que comunicam irregularidades da responsabilidade por violação das restrições em matéria de divulgação de informações impostas por contrato ou por lei,
- prever a inversão do ónus da prova nos processos judiciais, de modo que, em casos de retaliação *prima facie*, caiba à pessoa que adota medidas contra um denunciante provar que não está a retaliar contra o ato de denúncia,
- colocar à disposição das pessoas que comunicam irregularidades medidas corretivas contra atos de retaliação, conforme adequado, incluindo medidas provisórias, na pendência da resolução dos processos judiciais, em consonância com o quadro nacional,
- assegurar que, em ações judiciais instauradas contra eles fora do contexto profissional, tais como processos por difamação, violação dos direitos de autor ou

violação de sigilo, os denunciante possam invocar, como meio de defesa, ter comunicado ou divulgado as irregularidades de acordo com a diretiva.

O artigo 16.º esclarece que as pessoas visadas nas comunicações devem beneficiar plenamente dos direitos que lhes são conferidos ao abrigo da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, incluindo a presunção de inocência, o direito a um recurso efetivo e a um julgamento justo, e os direitos de defesa.

O artigo 17.º prevê sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, que são necessárias:

- por um lado, para assegurar a eficácia das regras em matéria de proteção das pessoas que comunicam irregularidades, de modo a punir e dissuadir proativamente as ações destinadas a impedir as comunicações, os atos de retaliação, os processos vexatórios contra as mesmas e as violações do dever de manter a confidencialidade no que se refere à sua identidade, e,
- por outro lado, para desencorajar a comunicação de irregularidades abusiva e mal-intencionada, que afeta a eficácia e a credibilidade de todo o sistema de proteção de denunciante, e para evitar danos injustificados à reputação das pessoas visadas.

O artigo 18.º refere-se à aplicação das regras da UE em matéria de proteção de dados pessoais a todo o tratamento de dados pessoais efetuado ao abrigo da presente diretiva. Neste contexto, o tratamento dos dados pessoais, incluindo a troca ou a transmissão desses dados, deve respeitar as regras estabelecidas pelo Regulamento (UE) 2016/679, pela Diretiva (UE) 2016/680 e pelo Regulamento (CE) n.º 45/2001.

O capítulo V (artigos 19.º a 22.º) estabelece as disposições finais.

O artigo 19.º especifica que os Estados-Membros conservam a possibilidade de introduzir ou manter disposições mais favoráveis para a pessoa que comunica irregularidades, desde que estas não interfiram com as medidas de proteção das pessoas visadas. O artigo 20.º diz respeito à transposição da diretiva.

O artigo 21.º exige que os Estados-Membros forneçam à Comissão informações relativas à execução e aplicação da presente diretiva, com base nas quais a Comissão apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 2 anos após a data de transposição. Além disso, a disposição exige que os Estados-Membros apresentem anualmente à Comissão estatísticas, se disponíveis a nível central no Estado-Membro em causa, nomeadamente sobre o número de comunicações recebidas pelas autoridades competentes, o número de processos instaurados com base nas comunicações e o resultado desses processos. O artigo 21.º prevê igualmente que a Comissão apresente, até 6 anos após a data de transposição, um relatório ao Parlamento e ao Conselho, em que avalie o impacto da legislação nacional que transpõe esta diretiva e pondere a necessidade de medidas adicionais, incluindo, se for caso disso, alterações com vista a alargar a proteção das pessoas que comunicam irregularidades a outros domínios ou atos da União.

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União**

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tem conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 16.º, 33.º, 43.º, 50.º, 53.º, n.º 1, 62.º, 91.º, 100.º, 103.º, 109.º, 114.º, 168.º, 169.º, 192.º, 207.º e 325.º, n.º 4, e o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, nomeadamente, o artigo 31.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>31</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões<sup>32</sup>,

tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas<sup>33</sup>,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) As pessoas que trabalham numa organização ou que com ela estão em contacto no contexto de atividades profissionais são frequentemente as primeiras a ter conhecimento de ameaças ou situações lesivas do interesse público que surjam nesse contexto. A denúncia é um ato essencial para se exporem e prevenirem infrações da lei e para se salvaguardar o bem-estar da sociedade. Todavia, os potenciais denunciadores são frequentemente desencorajados de comunicar as suas preocupações ou suspeitas, por medo de retaliação.
- (2) Ao nível da União, as comunicações dos denunciadores constituem uma componente a montante da aplicação coerciva do direito da União, uma vez que alimentam os sistemas de aplicação coerciva dos direitos nacionais e da União com informações conducentes à deteção, à investigação e à ação penal eficazes por infrações ao direito da União.
- (3) Em certos domínios de intervenção, as infrações ao direito da União podem lesar gravemente o interesse público, na medida em que criam riscos significativos para o bem-estar da sociedade. Sempre que se detetem deficiências na aplicação da legislação nesses domínios e os denunciadores se encontrem em posição privilegiada para as divulgar, é necessário reforçá-la assegurando uma proteção eficaz dos denunciadores contra atos de retaliação e estabelecendo canais de comunicação igualmente eficazes.

---

<sup>31</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>32</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>33</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

- (4) A proteção dispensada atualmente aos denunciante na União Europeia está fragmentada pelos Estados-Membros e difere consoante o domínio de intervenção. As consequências das infrações ao direito da União que assumem dimensão transfronteiriça e não são denunciadas demonstram que a insuficiência da proteção num Estado-Membro não só afeta este como, indiretamente, também outros Estados-Membros e a União como um todo.
- (5) Por conseguinte, a esses atos e domínios de intervenção devem aplicar-se normas mínimas comuns que assegurem uma proteção eficaz dos denunciante se: i) for necessário reforçar a aplicação coerciva da lei; ii) o reduzido número de denúncias for um fator decisivo que afete a aplicação coerciva da lei; iii) as infrações ao direito da União puderem lesar gravemente o interesse público.
- (6) A proteção dos denunciante é necessária para reforçar a aplicação coerciva do direito da União em matéria de contratos públicos. Além de prevenir e detetar fraudes e corrupção no quadro da execução do orçamento da UE, incluindo a adjudicação de contratos públicos, é necessário obviar à insuficiente aplicação coerciva das normas em matéria de adjudicação de contratos públicos pelas autoridades públicas nacionais e por certos prestadores de serviços de utilidade pública na aquisição de bens, obras e serviços. As infrações a essas normas criam distorções da concorrência, aumentam os custos da atividade empresarial, prejudicam os interesses dos investidores e dos acionistas e, de um modo geral, reduzem a capacidade de atrair investimentos e criam condições de concorrência desiguais para todas as empresas na Europa, afetando, assim, o bom funcionamento do mercado interno.
- (7) No domínio dos serviços financeiros, o valor acrescentado da proteção dos denunciante foi já reconhecido pelo legislador da União. No rescaldo da crise financeira, que expôs graves deficiências na aplicação coerciva das normas, foram incluídas medidas de proteção dos denunciante num número significativo de instrumentos legislativos neste domínio<sup>34</sup>. No âmbito do quadro prudencial aplicável às instituições de crédito e empresas de investimento, em particular, a Diretiva 2013/36/UE<sup>35</sup> prevê a proteção dos denunciante, tal como o Regulamento (UE)n.º 575/2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento.
- (8) A principal fonte de recolha de elementos de prova respeitantes à segurança dos produtos colocados no mercado interno são as empresas envolvidas na cadeia de fabrico e de distribuição, pelo que as denúncias têm um elevado valor acrescentado, uma vez que os denunciante estão muito mais próximos da origem de eventuais práticas desleais e ilícitas de fabrico, importação ou distribuição de produtos não seguros. Tal justifica a introdução da proteção dos denunciante no que diz respeito aos requisitos de segurança aplicáveis tanto aos «produtos harmonizados»<sup>36</sup>, como aos «produtos não harmonizados»<sup>37</sup>. A proteção dos denunciante é igualmente crucial para evitar o desvio de armas de fogo, suas partes, componentes e munições, assim

<sup>34</sup> Comunicação de 8.12.2010 intitulada «Reforçar o regime de sanções no setor dos serviços financeiros».

<sup>35</sup> Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

<sup>36</sup> O conjunto da pertinente «legislação de harmonização da União» é delimitado e discriminado no Regulamento [XXX], que estabelece normas e procedimentos para a observância e a aplicação de legislação de harmonização da União, 2017/0353 (COD).

<sup>37</sup> Regulados pela Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

como de produtos relacionados com a defesa, encorajando a denúncia de infrações, como a fraude documental, as marcações alteradas ou as falsas declarações de importação ou de exportação, e a aquisição intracomunitária fraudulenta de armas de fogo, em que as infrações consistem, frequentemente, no seu desvio do mercado legal para o ilegal. A proteção dos denunciantes ajudará igualmente a impedir o fabrico ilícito de explosivos artesanais, contribuindo para a correta aplicação de restrições e controlos relativos aos precursores de explosivos.

- (9) A importância da proteção dos denunciantes em termos de prevenção e dissuasão de infrações às normas da União em matéria de segurança dos transportes, suscetíveis de porem em perigo vidas humanas, foi já reconhecida nos instrumentos setoriais da União relativos à segurança da aviação<sup>38</sup> e à segurança do transporte marítimo<sup>39</sup>, que estabelecem medidas adaptadas de proteção dos denunciantes, assim como canais próprios para denúncias. Estes instrumentos incluem também a proteção dos trabalhadores contra atos de retaliação por comunicarem erros por si cometidos de boa-fé («cultura justa»). É necessário complementar os atuais elementos de proteção dos denunciantes nestes dois setores, bem como prever essa proteção noutros modos de transporte, nomeadamente rodoviário e o ferroviário, a fim de reforçar a aplicação coerciva das normas de segurança nesses sectores.
- (10) A recolha de elementos de prova, a deteção e o combate aos crimes e aos comportamentos ilícitos contra o ambiente e a proteção deste continuam a constituir um desafio e carecem de reforço, como reconhecido na Comunicação da Comissão «Ações da UE para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente», de 18 de janeiro de 2018<sup>40</sup>. Embora atualmente apenas um instrumento setorial de proteção do ambiente<sup>41</sup> inclua normas de proteção dos denunciantes, a introdução dessa proteção afigura-se necessária para assegurar a efetiva aplicação do acervo ambiental da União, porquanto as infrações neste domínio podem lesar gravemente o interesse público e, eventualmente, ter efeitos indiretos para além das fronteiras nacionais. Essa proteção é igualmente relevante nos casos em que produtos não seguros podem causar danos ambientais.
- (11) Considerações análogas justificam que a introdução da proteção dos denunciantes se baseie nas disposições vigentes e previna infrações às normas da UE no domínio da cadeia de abastecimento alimentar e, em particular, no da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, bem como no da saúde e do bem-estar animal. As diferentes normas da União elaboradas nestes domínios estão estreitamente interligadas. O Regulamento (CE) n.º 178/2002<sup>42</sup> estabelece os princípios e normas gerais em que assentam todas as medidas da União e nacionais a géneros alimentícios e alimentos para animais, com particular destaque para a segurança alimentar, a fim de se assegurar um nível elevado de proteção da saúde humana e dos interesses do

<sup>38</sup> Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil (JO L 122 de 24.4.2014, p. 18).

<sup>39</sup> Diretiva 2013/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a certas responsabilidades do Estado de bandeira no cumprimento e aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo, de 2006 (JO L 329 de 10.12.2013, p. 1); Diretiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto (JO L 131 de 28.5.2009, p. 57).

<sup>40</sup> COM(2018) 10 final.

<sup>41</sup> Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás (JO L 178 de 28.6.2013, p. 66).

<sup>42</sup> Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31 de 1.2.2002, p.1).

consumidor relativamente aos alimentos, bem como o bom funcionamento do mercado interno. Este regulamento estabelece, entre outras disposições, a proibição de os operadores das empresas dos setores alimentar e dos alimentos para animais dissuadirem os seus empregados e outras pessoas de cooperarem com as autoridades competentes sempre que tal possa impedir, reduzir ou eliminar um risco decorrente de um género alimentício. O legislador da União adotou uma abordagem semelhante na «Lei da Saúde Animal», o Regulamento (UE) 2016/429, que estabelece normas para prevenção e controlo das doenças animais transmissíveis a animais ou a humanos<sup>43</sup>.

- (12) O reforço da proteção dos denunciantes também favorecerá a prevenção e a dissuasão de infrações a normas da Euratom em matéria de segurança nuclear, proteção contra radiações e gestão responsável e segura do combustível irradiado e dos resíduos radioativos, e reforçará a aplicação coerciva das disposições da Diretiva «Segurança Nuclear» (revista)<sup>44</sup> referentes à verdadeira cultura de segurança nuclear, em particular, o artigo 8.º-B, n.º 2, alínea a), que impõe, *inter alia*, o estabelecimento, pela autoridade reguladora competente, de sistemas de gestão da segurança que deem a devida prioridade à segurança nuclear e promovam, a todos os níveis do pessoal e dos quadros de gestão, a capacidade para questionar a aplicação efetiva dos princípios e das práticas de segurança pertinentes, e para comunicar eventuais problemas de segurança em devido tempo.
- (13) Na mesma ordem de ideias, as denúncias podem ser essenciais para detetar e prevenir, reduzir ou eliminar os riscos para a saúde pública e a defesa do consumidor decorrentes de infrações a normas da União, as quais, de outra forma, poderiam permanecer ocultas. Em particular, a defesa do consumidor está também fortemente ligada a casos em que produtos não seguros podem causar danos consideráveis aos consumidores. Por conseguinte, deve estabelecer-se a proteção dos denunciantes em relação às pertinentes normas da União, adotadas nos termos dos artigos 114.º, 168.º e 169.º do TFUE.
- (14) A proteção da privacidade e dos dados pessoais constitui outro domínio em que os denunciantes se encontram em posição privilegiada para divulgar infrações ao direito da União que podem lesar gravemente o interesse público. São aplicáveis considerações similares a infrações à Diretiva relativa à segurança das redes e da informação<sup>45</sup>, que introduz a notificação de incidentes (incluindo os que não comprometam dados pessoais) e requisitos de segurança para as entidades que prestem serviços essenciais em muitos setores (designadamente, energia, saúde, transportes, serviços bancários, etc.) e para os prestadores de serviços digitais essenciais (por exemplo, serviços de computação em nuvem). As comunicações dos denunciantes neste domínio são particularmente úteis para prevenir incidentes de segurança que afetariam atividades económicas e sociais essenciais e serviços digitais amplamente utilizados. As denúncias contribuem para a continuidade de serviços essenciais para o funcionamento do mercado interno e o bem-estar da sociedade.
- (15) As comunicações dos denunciantes são necessárias para reforçar a prevenção e a deteção de infrações ao direito europeu da concorrência, o que permitirá proteger o

---

<sup>43</sup> JO L 84 de 31.3.2016, p. 1.

<sup>44</sup> Diretiva 2014/87/Euratom do Conselho, de 8 de julho de 2014, que altera a Diretiva 2009/71/Euratom que estabelece um quadro comunitário para a segurança nuclear das instalações nucleares (JO L 219 de 25.7.2014, p. 42).

<sup>45</sup> Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

bom funcionamento dos mercados na União, proporcionar às empresas condições de concorrência equitativas e oferecer vantagens aos consumidores. A proteção dos denunciantes reforçaria a aplicação coerciva do direito europeu da concorrência, inclusivamente aos auxílios estatais. A importância das denúncias internas para a detecção de infrações às normas do direito da concorrência aplicáveis às empresas foi já reconhecida através da política de clemência da UE, assim como pela recente introdução, pela Comissão Europeia, de um novo instrumento de denúncia anónima<sup>46</sup>. A introdução da proteção dos denunciantes a nível dos Estados-Membros aumentará a capacidade da Comissão Europeia, bem como das autoridades competentes nos Estados-Membros, para detetar e pôr cobro às infrações ao direito europeu da concorrência. Os denunciantes podem desempenhar uma função relevante comunicando a concessão de auxílios ilegais e informando da sua utilização abusiva, tanto ao nível nacional como aos níveis regional e local.

- (16) A proteção dos interesses financeiros da União, que está relacionada com o combate à fraude, à corrupção e a outras atividades ilícitas que afetam as despesas da União, à recolha de fundos ou receitas da União ou dos seus ativos, é um domínio essencial em que a aplicação do direito da União tem de ser reforçada. O reforço da proteção dos interesses financeiros da União abrange também a execução do orçamento da União no que se refere a despesas efetuadas com base no Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica. A falta de uma efetiva aplicação da legislação no domínio dos interesses financeiros da União, incluindo a fraude e a corrupção ao nível nacional, resulta numa diminuição das receitas da União e numa má utilização dos fundos da UE, que podem falsear o investimento público e o crescimento, e minar a confiança dos cidadãos na ação da UE. A proteção dos denunciantes é necessária para facilitar a deteção, a prevenção e a dissuasão de fraudes e atividades ilícitas relevantes.
- (17) Os atos que infringem as normas do imposto sobre as sociedades e os expedientes cujos objetivos sejam a obtenção de vantagens fiscais e a evasão às obrigações legais, contrariando assim o objetivo ou a finalidade da legislação aplicável nessa matéria, afetam negativamente o bom funcionamento do mercado interno. Tais atos podem dar origem a uma concorrência fiscal desleal e a uma evasão fiscal em grande escala, falseando as condições de concorrência para as empresas, e resultar na perda de receitas fiscais para os Estados-Membros e para o orçamento da União no seu conjunto. A proteção dos denunciantes complementa as recentes iniciativas da Comissão destinadas a melhorar a transparência e a troca de informações no domínio da fiscalidade<sup>47</sup> e a criar um ambiente fiscal mais justo para as empresas na União<sup>48</sup>, com vista a aumentar a eficácia dos Estados-Membros na identificação de mecanismos evasivos e/ou abusivos que, de outra forma, poderiam ficar por detetar, e contribuirá para dissuadir esses mecanismos.

---

<sup>46</sup> Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO C 298 de 8.12.2006, p. 17); [http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-591\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-591_en.htm)

<sup>47</sup> Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (alterada).

<sup>48</sup> 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 (alterada); Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 683 final – 2016/0336; Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

- (18) Determinados atos da União, em particular no domínio dos serviços financeiros, designadamente o Regulamento (UE) n.º 596/2014, relativo ao abuso de mercado<sup>49</sup>, e a Diretiva de Execução 2015/2392 da Comissão, adotada com base no citado regulamento<sup>50</sup>, estabelecem já normas de execução em matéria de proteção dos denunciantes. A legislação da União em vigor, incluindo a lista da parte II do anexo, deve ser complementada pela presente diretiva, para que esses instrumentos sejam plenamente harmonizados com suas normas mínimas, mantendo simultaneamente as especificidades que estabelecem para os respetivos setores. Esta medida assume especial importância para determinar as entidades jurídicas no domínio dos serviços financeiros, da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo que atualmente estão obrigadas a criar canais para denúncias internas.
- (19) Sempre que é adotado um novo ato da União para o qual a proteção dos denunciantes seja pertinente e para cuja aplicação eficaz possa contribuir, deve ser ponderada a alteração do anexo da presente diretiva, a fim de o incluir no seu âmbito de aplicação.
- (20) A presente diretiva deve aplicar-se sem prejuízo da proteção concedida aos trabalhadores quando denunciam infrações do direito do trabalho da União. Por força do artigo 11.º da Diretiva-Quadro 89/391/CEE, os Estados-Membros estão já obrigados a garantir que os trabalhadores ou os seus representantes, em particular, no domínio da saúde e segurança no trabalho, não sejam prejudicados por pedirem ou proporem ao empregador que adote medidas adequadas para minimizar riscos ou eliminar fontes de perigo. Os trabalhadores e os seus representantes têm o direito de colocar questões às autoridades nacionais competentes, se considerarem que as medidas tomadas e os meios fornecidos pela entidade patronal não são adequados para garantir a segurança e a saúde.
- (21) A presente diretiva não deve prejudicar a proteção da segurança nacional e de outras informações classificadas que o direito da União ou as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor no Estado-Membro em causa obriguem, por razões de segurança, a proteger contra um acesso não autorizado. Além disso, e em particular, as disposições da presente diretiva não devem afetar as obrigações decorrentes da Decisão (UE, Euratom) 2015/444 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE, nem da Decisão do Conselho de 23 de setembro de 2013 relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE.
- (22) As pessoas que comuniquem informações sobre ameaças ou situações lesivas do interesse público, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais, exercem o seu direito à liberdade de expressão. O direito à liberdade de expressão, consagrado no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta») e no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), engloba a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.
- (23) Por conseguinte, a presente diretiva tem por base a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sobre o direito à liberdade de expressão, bem como os

---

<sup>49</sup> JO L 173, p. 1.

<sup>50</sup> Diretiva de Execução (UE) 2015/2392 da Comissão, de 17 de dezembro de 2015, relativa ao Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à comunicação, às autoridades competentes, de informações sobre infrações efetivas ou potenciais a esse regulamento (JO L 332, p. 126).

princípios desenvolvidos nesta base pelo Conselho da Europa, na sua Recomendação de 2014 sobre a proteção dos denunciantes de irregularidades<sup>51</sup>.

- (24) As pessoas necessitam de proteção jurídica específica quando as informações comunicadas foram obtidas através da sua atividade profissional, porque correm o risco de sofrer atos de retaliação relacionados com o trabalho (por exemplo, por violarem o dever de confidencialidade ou de lealdade). A razão subjacente à sua proteção é a sua posição de vulnerabilidade económica relativamente à pessoa de quem dependem *de facto* para trabalhar. Não existindo esse desequilíbrio de forças profissional (por exemplo, no caso dos queixosos comuns ou de cidadãos espetadores), não é necessária proteção contra atos de retaliação.
- (25) A efetiva aplicação do direito da União requer a proteção a um leque tão vasto quanto possível de categorias de pessoas, que, sendo ou não cidadãos da UE ou de países terceiros, por força das suas atividades profissionais (independentemente da natureza dessas atividades e de serem ou não remuneradas), têm um acesso privilegiado a informações sobre infrações cuja denúncia seja do interesse público e que podem vir a sofrer atos de retaliação se as comunicarem. Os Estados-Membros devem garantir que a necessidade de proteção seja determinada em função de todas as circunstâncias pertinentes e não apenas da natureza da relação, de modo a abranger todo o leque de pessoas ligadas, em sentido lato, à organização onde ocorreu a infração.
- (26) A proteção deve, em primeiro lugar, aplicar-se às pessoas que tenham o estatuto de «trabalhadores», na aceção do artigo 45.º do TFUE, na interpretação que lhe dá o Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>52</sup>, ou seja, pessoas que, durante certo tempo, efetuam prestações em benefício de outras e sob a direção destas, em contrapartida das quais recebem uma remuneração. Assim, a proteção deve ser concedida igualmente aos trabalhadores em relações de trabalho atípicas, incluindo os trabalhadores a tempo parcial e os trabalhadores contratados a termo, bem como a pessoas com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma agência de trabalho temporário, que são tipos de relação em que as normas de proteção contra um tratamento injusto são frequentemente difíceis de aplicar.
- (27) Essa proteção deve ser alargada a outras categorias de pessoas singulares ou coletivas que, apesar de não serem «trabalhadores» na aceção do artigo 45.º do TFUE, podem desempenhar um papel essencial na exposição de violações da lei e podem ver-se em situação de vulnerabilidade económica no contexto das suas atividades profissionais. Por exemplo, em domínios como o da segurança dos produtos, os fornecedores estão muito mais próximos da fonte de eventuais práticas desleais e ilícitas de fabrico, importação ou distribuição de produtos não seguros; na aplicação dos fundos da União, os consultores que prestam serviços estão numa posição privilegiada para chamar a atenção para as infrações que testemunham. Estas categorias de pessoas, incluindo os não assalariados que prestam serviços, os trabalhadores independentes, os contratantes, os subcontratantes e os fornecedores, são normalmente alvo de retaliação sob a forma de rescisão antecipada ou de resolução do contrato de prestação de serviços, revogação de licença ou autorização, perda de negócios, perda de rendimento, coerção, intimidação ou assédio, listas negras/boicote comercial ou danos à sua reputação. Os acionistas e os membros dos órgãos dirigentes podem igualmente

<sup>51</sup> CM/Rec(2014)7.

<sup>52</sup> Acórdãos de 3 de julho de 1986, *Lawrie-Blum*, processo 66/85; de 14 de outubro de 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, processo C-428/09; de 9 de julho de 2015, *Balkaya*, processo C-229/14; de 4 de dezembro de 2014, *FNV Kunsten*, processo C-413/13; de 17 de novembro de 2016, *Ruhrlandklinik*, processo C-216/15.

ser alvo de retaliação, designadamente em termos financeiros ou sob a forma de intimidação ou assédio, inscrição em listas negras ou danos à sua reputação. Deve também ser concedida proteção aos candidatos a emprego ou à prestação de serviços a uma organização, que tenham obtido as informações sobre as infrações à lei durante o processo de recrutamento ou noutras fases, de negociação pré-contratual, e possam vir a ser alvo de retaliação, por exemplo, sob a forma de referências profissionais negativas ou de listas negras/boicote comercial.

- (28) Uma proteção eficaz dos denunciantes implica também a proteção de outras categorias de pessoas que, embora não dependam economicamente das suas atividades profissionais, podem, no entanto, ser alvo de retaliação por exporem infrações. Os atos de retaliação contra voluntários e estagiários não remunerados podem assumir a forma de dispensa dos seus serviços, de referências negativas para empregos futuros ou de danos à sua reputação.
- (29) A deteção e a prevenção eficazes de prejuízos graves para o interesse público implicam que a informação comunicada elegível para efeitos de proteção abrangia não apenas as atividades ilícitas, mas também os abusos de direito, nomeadamente atos ou omissões que não são ilícitos em termos formais, mas que contrariam o objetivo ou a finalidade da lei.
- (30) A prevenção eficaz das infrações ao direito da União requer a concessão de proteção igualmente a pessoas que comuniquem informações sobre potenciais infrações, que ainda não se concretizaram, mas cuja concretização é provável. Pelas mesmas razões, também se justifica a proteção de pessoas que, não tendo comunicado elementos de prova corroborativos, levantam preocupações ou suspeitas razoáveis. Porém, a proteção não deve aplicar-se à comunicação de informações que já são do domínio público, nem a rumores e boatos não fundamentados.
- (31) A retaliação traduz a estreita relação (de causa e efeito) entre a comunicação e o tratamento desfavorável sofrido, direta ou indiretamente, pelo seu autor; essa relação tem de existir para que este possa beneficiar de proteção jurídica. A proteção eficaz dos denunciantes como forma de reforçar a aplicação coerciva do direito da União exige uma ampla definição de retaliação, que englobe qualquer ato ou omissão que ocorra no contexto profissional e os prejudique.
- (32) A proteção contra a retaliação como meio de salvaguardar a liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação social deve ser concedida tanto a pessoas que comuniquem informações sobre atos ou omissões dentro de uma organização (denúncia interna) ou a uma autoridade externa (denúncia externa), como a pessoas que as divulguem publicamente (por exemplo, diretamente ao público, através de plataformas *web* ou de redes sociais, ou aos meios de comunicação social, representantes eleitos, organizações da sociedade civil, sindicatos ou organizações empresariais/profissionais).
- (33) Os denunciantes constituem fontes importantes, em particular para os jornalistas de investigação. Uma proteção eficaz dos denunciantes contra atos de retaliação aumenta a segurança jurídica dos (potenciais) denunciantes e, deste modo, encoraja e facilita a comunicação de irregularidades também aos meios de comunicação social. Neste contexto, a proteção dos denunciantes enquanto fontes jornalísticas é crucial para salvaguardar o papel de «vigilante» do jornalismo de investigação nas sociedades democráticas.

- (34) Cabe aos Estados-Membros identificar as autoridades competentes para receber e dar o devido seguimento às denúncias de infrações abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva. Essas autoridades podem ser organismos reguladores ou de supervisão nos domínios em causa, autoridades com poderes coercivos, organismos de luta contra a corrupção e provedores de justiça. As autoridades competentes designadas devem dispor das capacidades e dos poderes necessários para apreciarem a exatidão das alegações constantes da denúncia e para tratarem as infrações comunicadas, inclusivamente através da instauração de um inquérito, de ação penal, de uma medida de recuperação de fundos ou de outras medidas corretivas adequadas, em conformidade com o seu mandato.
- (35) Em certos domínios específicos, como o abuso de mercado<sup>53</sup>, a aviação civil<sup>54</sup> ou a segurança das operações *offshore* de petróleo e gás<sup>55</sup>, o direito da União já prevê o estabelecimento de canais de comunicação interna e externa. A obrigação de criar esses canais, estabelecida na presente diretiva, deve, tanto quanto possível, basear-se nos canais existentes, previstos nos atos específicos da União.
- (36) Alguns órgãos e organismos da União, como o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e a Agência Europeia de Medicamentos (EMA), dispõem de canais e procedimentos externos para receberem denúncias de infrações abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva, os quais asseguram, sobretudo, a confidencialidade da identidade dos denunciantes. A presente diretiva não afeta os canais e procedimentos para denúncias externas existentes, mas garantirá que as pessoas que comunicam irregularidades a esses órgãos ou organismos da União beneficiem de normas mínimas comuns de proteção em toda a União.
- (37) Para assegurar a eficácia da deteção e da prevenção de infrações ao direito da União, é vital que as pertinentes informações cheguem rapidamente àqueles que estão mais próximos da fonte do problema, que têm maior capacidade para inquirir e que dispõem de poderes para o resolver, sempre que possível. Para tal, as entidades jurídicas dos setores público e privado terão de estabelecer procedimentos internos adequados para receber e dar seguimento às denúncias.
- (38) Para as entidades jurídicas do setor privado, a obrigação de estabelecer canais internos é proporcional à sua dimensão e ao nível de risco que as suas atividades representam para o interesse público. A obrigação deve aplicar-se a todas as médias e grandes entidades, independentemente da natureza das suas atividades, com base na sua obrigação de cobrar o IVA. Regra geral, as pequenas e microempresas, tal como definidas no artigo 2.º do anexo da Recomendação da Comissão de 6 de maio de 2003, na redação em vigor<sup>56</sup>, deverão estar isentas da obrigação de criar canais internos. Contudo, após uma análise de risco adequada, os Estados-Membros podem impor o estabelecimento de canais de denúncia interna a pequenas empresas, em casos

---

<sup>53</sup> Citado anteriormente.

<sup>54</sup> Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, JO L 122, p. 18.

<sup>55</sup> Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE.

<sup>56</sup> Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

específicos (por exemplo, devido aos riscos significativos que possam resultar das suas atividades).

- (39) A isenção das pequenas e microempresas da obrigação de estabelecer canais de denúncia interna não deve aplicar-se às empresas privadas que operam no domínio dos serviços financeiros. Essas empresas devem continuar obrigadas a estabelecer canais de denúncia interna, em conformidade com as atuais obrigações estabelecidas pelo acervo da União em matéria de serviços financeiros.
- (40) Deve ficar claro que, no caso das entidades jurídicas privadas que não disponibilizem canais de denúncia interna, os denunciantes devem poder denunciar as irregularidades externamente, diretamente às autoridades competentes, e devem beneficiar da proteção contra a retaliação prevista na presente diretiva.
- (41) A fim de assegurar o respeito, em particular, das normas sobre adjudicação de contratos no setor público, a obrigação de estabelecer canais de denúncia interna deve aplicar-se a todas as entidades jurídicas públicas, proporcionalmente à sua dimensão. Nos casos em que as pequenas entidades públicas não disponibilizem canais de comunicação interna, os Estados-Membros podem oferecer a possibilidade de denúncia interna de irregularidades, a um nível de administração superior (isto é, ao nível regional ou central).
- (42) Desde que a confidencialidade da identidade denunciante seja assegurada, cabe a cada entidade jurídica privada e pública definir o tipo de canais de denúncia a estabelecer, designadamente, presenciais, por correio, através de uma ou mais caixas de reclamações físicas, através de uma linha telefónica direta ou de uma plataforma em linha (intranet ou internet). Porém, os canais de denúncia não devem limitar-se aos que se encontram entre os instrumentos, como as comunicações presenciais ou as caixas de reclamações, que não garantem a confidencialidade da identidade do denunciante.
- (43) Terceiros podem ser igualmente autorizados a receber denúncias em nome de entidades públicas e privadas, desde que ofereçam as devidas garantias de respeito pela independência, pela confidencialidade, pela proteção de dados e pelo sigilo. Podem ser fornecedores de plataformas de denúncia externa, auditores ou consultores externos, ou representantes sindicais.
- (44) Os procedimentos de comunicação interna devem permitir que entidades jurídicas privadas recebam e investiguem com total confidencialidade as denúncias dos trabalhadores da entidade e das suas sucursais ou filiais («grupo»), mas também, na medida do possível, de quaisquer agentes e fornecedores do grupo e de qualquer pessoa que tenha obtido informações através de serviços profissionais prestados na entidade e no grupo.
- (45) As pessoas ou departamentos de uma entidade jurídica privada mais indicados para serem designados competentes para receber e dar seguimento às denúncias variam em função da estrutura da entidade; em todo o caso, o desempenho da função dever implicar independência e ausência de conflitos de interesses. Nas pequenas entidades, esta função poderá corresponder a uma segunda função de um empregado da empresa, bem posicionado para comunicar diretamente com o dirigente da organização, como o chefe do gabinete de conformidade ou o responsável pelos recursos humanos, o responsável por questões jurídicas ou de privacidade, o diretor financeiro, o auditor-chefe ou um membro do conselho de administração.
- (46) No contexto da comunicação interna, a qualidade e a transparência da informação prestada sobre o procedimento aplicável ao seguimento das denúncias são essenciais

para criar confiança na eficácia do conjunto do sistema de proteção dos denunciantes, e reduzem a probabilidade de novas denúncias ou divulgações públicas desnecessárias. O denunciante deve ser informado, num prazo razoável, sobre as medidas previstas ou tomadas para dar seguimento à denúncia (por exemplo, arquivamento por insuficiência de elementos de prova ou por outros motivos, instauração de um inquérito interno e, eventualmente, as conclusões deste e/ou as medidas tomadas para resolver o problema identificado, encaminhamento para uma autoridade competente, para investigação aprofundada), na medida em que essas informações não prejudiquem o inquérito ou a investigação nem afetem os direitos da pessoa visada. Um prazo razoável não deve exceder, no total, três meses. Se o seguimento adequado ainda estiver a ser determinado, o denunciante deve ser notificado desse facto, bem como de outras informações que possa esperar receber.

- (47) As pessoas que ponderem denunciar infrações ao direito da União devem poder tomar uma decisão esclarecida sobre se, como e quando o devem fazer. As entidades públicas e privadas que dispõem de procedimentos para denúncias internas devem prestar informações sobre esses procedimentos, bem como sobre os procedimentos a seguir para denúncias externas às autoridades competentes. Essas informações devem ser facilmente compreensíveis e acessíveis, inclusivamente, na medida do possível, a outras pessoas, além dos trabalhadores, que entrem em contacto com a entidade através das suas atividades profissionais, como prestadores de serviços, distribuidores, fornecedores e parceiros comerciais. Por exemplo, essas informações podem ser afixadas em local visível e acessível a todas estas pessoas e à rede da entidade, podendo ainda ser incluídas em cursos e formações sobre ética e integridade.
- (48) A eficácia da deteção e da prevenção de infrações ao direito da União requerem a garantia de que os potenciais denunciante possam comunicar, facilmente e com total confidencialidade, as informações de que dispõem às autoridades competentes para investigar e solucionar o problema, sempre que possível.
- (49) A falta de confiança na utilidade da denúncia de irregularidades constitui um dos principais fatores desencorajantes dos potenciais denunciante. Assim, justifica-se a imposição às autoridades competentes da obrigação clara de dar um seguimento diligente às denúncias recebidas e de comunicar uma resposta aos denunciante num prazo razoável, acerca das medidas previstas ou tomadas a título de seguimento (por exemplo, arquivamento por insuficiência de elementos de prova ou por outros motivos, abertura de um inquérito interno e, eventualmente, das conclusões deste e/ou as medidas tomadas para resolver o problema identificado; encaminhamento para outra autoridade competente para lhe dar seguimento), na medida em que essas informações não prejudiquem o inquérito nem os direitos das pessoas visadas.
- (50) O seguimento e a resposta devem ser dados num prazo razoável, devido à necessidade de se resolver rapidamente o problema que pode estar na origem da denúncia, bem como de evitar divulgações públicas desnecessárias. Esse prazo não deve ser superior a três meses, mas pode ser alargado para seis meses, sempre que necessário, devido às circunstâncias específicas do caso, nomeadamente, à natureza e à complexidade do objeto da comunicação, que podem exigir uma investigação demorada.
- (51) Sempre que previsto no direito nacional ou da União, as autoridades competentes devem encaminhar os casos ou as informações pertinentes aos órgãos ou organismos da União, incluindo, para efeitos da presente diretiva, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Procuradoria Europeia (EPPO), sem prejuízo da possibilidade de o denunciante consultar diretamente esses órgãos ou organismos da União.

- (52) A fim de permitir uma comunicação eficaz com o seu pessoal em dedicação exclusiva ao tratamento das denúncias, as autoridades competentes devem possuir e utilizar canais específicos, independentes dos seus sistemas habituais de denúncias públicas, que sejam acessíveis e permitam a denúncia de irregularidades por escrito e oralmente, bem como em suporte eletrónico e não eletrónico.
- (53) As autoridades competentes devem ter pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento das denúncias e ao contacto com os seus autores, bem como ao seguimento devido dessas denúncias, que tenha formação profissional, nomeadamente sobre as normas aplicáveis em matéria de proteção de dados.
- (54) As pessoas que pretendem denunciar irregularidades devem poder tomar uma decisão esclarecida sobre se, como e quando o devem fazer. Por conseguinte, as autoridades competentes devem divulgar publicamente e tornar facilmente acessíveis informações sobre os canais disponíveis para denúncias às autoridades competentes, os procedimentos aplicáveis e o seu pessoal a isso dedicado exclusivamente. Todas as informações relativas à denúncia de irregularidades devem ser transparentes, facilmente compreensíveis e fiáveis, a fim de promover a denúncia, e não dissuadi-la.
- (55) Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes disponham de procedimentos de proteção adequados para tratar as denúncias de infrações e para proteger os dados pessoais das pessoas nelas referidas. Esses procedimentos devem garantir que as identidades dos denunciante, das pessoas visadas e de terceiros referidos na denúncia (por exemplo, testemunhas ou colegas) estejam protegidas em todas as fases do processo. Esta obrigação não prejudica a necessidade e a proporcionalidade da obrigação de divulgar informações, nomeadamente no contexto de inquéritos ou processos judiciais, ou para salvaguardar as liberdades de outrem, incluindo os direitos de defesa da pessoa visada, sempre que tal o imponham o direito da União ou o direito nacional, sob reserva das devidas salvaguardas estabelecidas por esses direitos.
- (56) É necessário que o pessoal da autoridade competente dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias e o pessoal da autoridade competente que tem acesso às informações prestadas pelo denunciante à autoridade competente respeitem o dever de sigilo profissional e de confidencialidade na transmissão dos dados no interior e para o exterior da autoridade competente, nomeadamente quando esta inicia uma investigação ou abre um inquérito, ou noutras atividades de aplicação coerciva da lei relacionadas com a denúncia das infrações.
- (57) Os Estados-Membros devem assegurar a conservação adequada de registos de todas as informações recebidas sobre infrações, bem como a recuperabilidade de todas essas informações junto da autoridade competente, e que as informações recebidas através de denúncias possam ser utilizadas como elementos de prova para aplicação de medidas coercivas, se necessário.
- (58) A proteção dos dados pessoais do denunciante e da pessoa visada é fundamental para evitar injustiça no tratamento injusto danos à reputação resultantes da divulgação de dados pessoais, em particular de dados reveladores da identidade de uma pessoa visada. Por conseguinte, em conformidade com o disposto no Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir também designado por «RGPD»), as autoridades competentes devem instituir procedimentos adequados de proteção de dados, especificamente orientados para a proteção do denunciante, da pessoa visada e de

terceiros referidos na comunicação, que devem incluir um sistema seguro, dentro da autoridade competente, com direitos de acesso restrito ao pessoal autorizado.

- (59) A revisão periódica dos procedimentos seguidos pelas autoridades competentes, bem como o intercâmbio de boas práticas entre as mesmas, devem garantir que esses procedimentos sejam adequados e de última geração, e que, por conseguinte, sirvam o seu propósito.
- (60) Para beneficiarem de proteção, os denunciantes devem ter motivos razoáveis para considerar, atendendo às circunstâncias e às informações de que dispõem no momento da denúncia, que os factos por si revelados são verdadeiros. Até prova em contrário, presume-se a existência de convicção razoável. Trata-se de uma salvaguarda essencial contra denúncias malévolas, levianas ou abusivas, que garante que as pessoas que, deliberadamente e com conhecimento de causa, transmitam informações erradas ou enganosas não gozem de proteção. Por outro lado, garante que a proteção não desaparece se o denunciante transmitiu informações imprecisas de boa fé. Na mesma ordem de ideias, os denunciantes devem ter direito a proteção ao abrigo da presente diretiva se tiverem motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.
- (61) Em regra, o requisito da utilização hierarquizada dos canais para denúncias impõem-se para garantir que a informação chegue às pessoas que podem contribuir para a eliminação rápida e eficaz dos riscos para o interesse público, bem como para impedir que de divulgações públicas resultem danos injustificados à reputação. Por outro lado ainda, impõem-se o estabelecimento de algumas exceções à sua aplicação, que permitam que o denunciante escolha o canal mais adequado, em função das circunstâncias específicas do caso. Além disso, é necessário proteger as divulgações públicas tendo em conta princípios democráticos, como a transparência e a responsabilização, e direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação social, procurando simultaneamente assegurar o equilíbrio entre, por um lado, o interesse dos empregadores em gerir as suas organizações e em proteger os seus interesses, e, por outro, o interesse do público em ser protegido contra danos, em conformidade com os critérios fixados pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos<sup>57</sup>.
- (62) Em regra, denunciante devem utilizar primeiro os canais internos à sua disposição e comunicar as irregularidades ao empregador. Contudo, pode dar-se o caso de não existirem canais internos (quando as entidades não estão sujeitas à obrigação de os criar, imposta pela presente diretiva ou pela legislação nacional aplicável), de a sua utilização não ser obrigatória (nomeadamente, quando as pessoas não têm um vínculo laboral), ou de terem sido utilizados, mas não funcionarem adequadamente (por exemplo, a comunicação não foi tratada com diligência ou num prazo razoável, ou não foram tomadas medidas para tratar a infração à lei, apesar dos resultados corroborativos do inquérito).
- (63) Noutros casos, não será razoável esperar que os canais internos funcionem corretamente, por exemplo, quando o denunciante tem motivos válidos para crer que será alvo de atos de retaliação relacionados com a denúncia; que a sua

<sup>57</sup>

Um dos critérios para determinar se a retaliação contra os denunciante que divulgam informações publicamente interfere com a liberdade de expressão de um modo que não é justificável numa sociedade democrática se prende com o facto de o autor da divulgação ter ou não à sua disposição canais alternativos para o fazer; cf., por exemplo, *Guja contra Moldávia* [GC], n.º 14277/04, TEDH 2008.

confidencialidade não será protegida; que a pessoa sobre a qual recai a responsabilidade última no contexto profissional está implicada na infração; que a infração pode ser ocultada; que os elementos de prova podem ser ocultados ou destruídos; que a eficácia das ações de investigação das autoridades competentes pode ser comprometida, ou que é necessária uma medida urgente (por exemplo, devido ao risco iminente de uma ameaça concreta e específica para a vida, a saúde e a segurança de pessoas, ou para o ambiente. Em todos estes casos, as pessoas que comunicam irregularidades externamente às autoridades competentes e, se for caso disso, a órgãos ou organismos da União devem ser protegidas. Além disso, deve ser assegurada proteção também nos casos em que a legislação da União autorize o denunciante a comunicar diretamente com as autoridades nacionais competentes ou com os órgãos ou organismos da União, por exemplo, num contexto de fraude lesiva do orçamento da União, de prevenção e deteção do branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, ou no domínio dos serviços financeiros.

- (64) Também as pessoas que divulguem publicamente informações devem beneficiar de proteção, nos casos em que a infração continue por tratar (por não ter sido devidamente apreciada ou investigada, ou por não terem sido tomadas medidas corretivas, por exemplo), apesar de ter sido denunciada interna e/ou externamente, no respeito da hierarquia dos canais disponíveis; nos casos em que os denunciantes têm razões válidas para crerem que existe conluio entre o autor da infração e a autoridade competente, que os elementos de prova podem ser ocultados ou destruídos ou que a eficácia das ações de investigação pelas autoridades competentes pode ser comprometida; em casos de perigo iminente ou manifesto para o interesse público, ou em que exista o risco de um dano irreversível, inclusivamente da integridade física.
- (65) Os denunciantes devem ser protegidos contra todas as formas de retaliação, quer diretas quer indiretas, levadas a cabo pelo empregador, pelo cliente/destinatário de serviços ou por pessoas que trabalhem em seu nome ou para ele, incluindo colegas e gestores da mesma organização ou de outras organizações com as quais os denunciantes estejam em contacto no âmbito das suas atividades profissionais, sempre que a retaliação seja recomendada ou tolerada pela pessoa visada. Deve ser garantida proteção contra medidas de retaliação impostas ao denunciante, mas também à entidade jurídica que representa, como recusa de prestação de serviços, inclusão em listas negras ou boicote comercial. Existe ainda a possibilidade de retaliação indireta, sob a forma de ações contra os familiares do denunciante que tenham uma relação profissional com o mesmo empregador ou cliente/destinatário de serviços, e contra os representantes dos trabalhadores que tenham prestado apoio ao denunciante.
- (66) A não-dissuasão e a impunidade dos atos de retaliação desencorajam potenciais denunciantes. Uma proibição legal clara da retaliação tem um importante efeito dissuasor, que poderá ser reforçado com a adoção de disposições em matéria de responsabilidade pessoal e a aplicação de sanções aos autores desses atos.
- (67) Os potenciais denunciantes que não sabem exatamente como denunciar irregularidades ou se, no final, serão protegidos podem ser desencorajados de o fazer. Os Estados-Membros devem garantir que as informações pertinentes possam ser comunicadas de forma simples e que sejam facilmente acessíveis ao público em geral. Deve estar disponível gratuitamente aconselhamento individual, imparcial e confidencial sobre, por exemplo, a cobertura da informação em causa pelas normas aplicáveis à proteção dos denunciantes, o canal de comunicação mais adequado e os procedimentos alternativos disponíveis caso a informação não seja abrangida pelas normas aplicáveis («sinalização»). O acesso a esse aconselhamento pode ajudar a

garantir que as denúncias sejam feitas através dos canais adequados, responsabilmente, e que as infrações e irregularidades sejam detetadas atempadamente ou mesmo impedidas.

- (68) No âmbito de determinados quadros nacionais e em determinados casos, os denunciante que sejam vítimas de atos de retaliação podem beneficiar de formas de certificação de que reúnem as condições estabelecidas pelas normas aplicáveis. Não obstante estas possibilidades, os denunciante devem ter acesso efetivo a um recurso judicial, cabendo ao juiz decidir, com base em todas as circunstâncias concretas, se reúnem as condições estabelecidas pelas normas aplicáveis.
- (69) Não deve ser possível renunciar por via contratual aos direitos e obrigações estabelecidos na presente diretiva. As obrigações legais ou contratuais dos indivíduos, como as cláusulas contratuais de lealdade ou os acordos de não-divulgação/de confidencialidade, não podem ser invocadas para impedir que os trabalhadores denunciem irregularidades, para lhes negar proteção ou para os penalizar por o terem feito. Simultaneamente, a presente diretiva não deve afetar a proteção da confidencialidade das comunicações entre advogados e clientes nem outros sigilos profissionais previstos pela lei nacional.
- (70) É provável que, para justificar a medida de retaliação, seja apresentado um motivo alheio à denúncia, podendo ser muito difícil ao denunciante provar que existe um nexo entre os dois, tendo, possivelmente, os autores das retaliações mais poderes e recursos para documentar as medidas tomadas e a sua fundamentação. Por conseguinte, assim que o denunciante demonstre *prima facie* que comunicou ou divulgou irregularidades em conformidade a presente diretiva e que sofreu um prejuízo, o ónus da prova recai na pessoa que praticou a ação prejudicial, à qual cabe demonstrar que a sua ação não estava, de modo algum, associada à denúncia ou à divulgação de informações.
- (71) Além da proibição expressa de retaliação imposta por lei, é essencial que os denunciante que sejam vítimas de retaliação tenham acesso a vias de recurso. O recurso adequado para cada caso será determinado em função do tipo de retaliação sofrida. Pode assumir a forma de ação de reintegração (por exemplo, em caso de despedimento, transferência ou despromoção, bem como de recusa de formação ou de promoção) ou de reativação de uma autorização, de uma licença, ou de um contrato; de compensação por perdas financeiras atuais e futuras (perda de salários vencidos, mas também perda futura de rendimentos, custos associados a uma mudança de emprego); de compensação por outros prejuízos económicos, como despesas de contencioso, custos de assistência médica, bem como danos morais (dor e sofrimento).
- (72) Os tipos de ação judicial podem variar de acordo com os sistemas jurídicos, mas devem garantir uma compensação tão plena e eficaz quanto possível. As vias de recurso não devem desencorajar os potenciais denunciante; não devem, por exemplo, permitir a indemnização como alternativa à reintegração em caso de despedimento, o que pode tornar-se uma prática sistemática, em particular nas organizações de maior dimensão, tendo, deste modo, um efeito dissuasor sobre os denunciante.
- (73) As medidas provisórias aplicadas na pendência da resolução de processos judiciais, que podem ser prolongados, revestem-se de especial importância para os denunciante. As medidas provisórias podem ser necessárias, em particular, para pôr termo a ameaças, tentativas ou atos continuados de retaliação, como assédio no local de trabalho, ou para evitar formas de retaliação como o despedimento, que poderão ser difíceis de reverter após um longo período, e que podem arruinar financeiramente o

trabalhador – uma perspetiva suscetível de desencorajar seriamente potenciais denunciante.

- (74) As medidas tomadas contra as pessoas que denunciam irregularidades fora do contexto profissional, através da instauração de processos por difamação, por infração de direitos de autor, por violação de segredos comerciais, de confidencialidade ou de proteção dos dados pessoais, por exemplo, também podem constituir um sério meio de dissuasão da denúncia. A Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>58</sup> isenta as pessoas que comunicam irregularidades das medidas, dos procedimentos e das vias de recurso nela previstos se a alegada aquisição, utilização ou divulgação do segredo comercial for efetuada para revelar má conduta, irregularidade ou atividade ilícita, desde que o requerido tenha agido para proteger o interesse público geral. Noutros processos, os denunciante também devem poder invocar, como meio de defesa, o facto de terem comunicado ou divulgado as irregularidades de acordo com a presente diretiva. Nesses casos, recai sobre a pessoa que instaurou o processo o ónus de provar que o denunciante tinha a intenção de violar a lei.
- (75) As custas judiciais podem constituir uma despesa significativa para os denunciante que contestem, por via judicial, as medidas de retaliação de que são alvo. Embora possam recuperar essas custas no final do processo, podem não ter a capacidade de as cobrir antecipadamente, especialmente se estiverem desempregadas e incluídas numa lista negra. Em certos casos, a assistência jurídica no âmbito de processos penais, em particular, de acordo com as disposições da Diretiva (UE) 2016/1919 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>59</sup>, e, de um modo mais geral, o apoio às pessoas em situação de grave carência económica poderão ser essenciais para o exercício efetivo dos seus direitos à proteção.
- (76) Os direitos da pessoa visada devem ser protegidos, a fim de evitar danos à reputação ou outras consequências negativas. Acresce que os direitos de defesa da pessoa visada e o seu acesso a vias de recurso devem ser plenamente respeitados em todas as fases do processo decorrente da denúncia, em conformidade com os artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Os Estados-Membros devem assegurar o direito de defesa da pessoa visada, incluindo o direito de acesso ao processo, o direito de ser ouvida e o direito de recorrer de uma decisão que lhe diga respeito, através dos procedimentos aplicáveis previstos pela lei nacional no contexto de inquéritos ou processos judiciais subsequentes.
- (77) Qualquer pessoa que sofra um prejuízo, direta ou indiretamente, em consequência de denúncia ou de divulgação de informações imprecisas ou enganosas deve conservar a proteção e as vias de recurso de que dispõe ao abrigo das normas de direito comum. Se a denúncia ou a divulgação imprecisa ou enganosa tiver sido feita deliberadamente e com conhecimento de causa, as pessoas visadas devem ter direito a uma compensação de acordo com a lei nacional.
- (78) As sanções são necessárias para assegurar a eficácia das normas em matéria de proteção dos denunciante. A imposição de sanções a pessoas que pratiquem atos de

<sup>58</sup> Diretiva (UE) 2016/943 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 (JO L 157 de 15.6.2016, p. 1).

<sup>59</sup> Diretiva (UE) 2016/1919 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos em processo penal e para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus (JO L 297 de 4.11.2016, p. 1).

retaliação ou outros atos prejudiciais contra denunciante pode desencorajar esses atos. A imposição de sanções a pessoas que, comprovadamente, tenham denunciado um facto ou divulgado informações que sabiam ser falsos é necessária para dissuadir futuras comunicações malévolas e salvaguardar a credibilidade do sistema. A proporcionalidade das sanções deve garantir que não tenham um efeito dissuasor nos potenciais denunciante.

- (79) Qualquer tratamento de dados pessoais efetuado nos termos da presente diretiva, incluindo o intercâmbio ou a transmissão de dados pessoais pelas autoridades competentes, deve ser conforme com o disposto no Regulamento (UE) 2016/679 e na Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, e qualquer intercâmbio ou transmissão de informações pelas autoridades competentes ao nível da União deve ser conforme com o disposto no Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>60</sup>. Deve ser dada particular atenção aos princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais, estabelecidos no artigo 5.º do RGPD, no artigo 4.º da Diretiva (UE) 2016/680 e no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, bem como ao princípio da proteção de dados desde a conceção e por defeito, estabelecido no artigo 25.º do RGPD, no artigo 20.º da Diretiva (UE) 2016/680 e no artigo XX do Regulamento (UE) 2018/XX, que revoga o Regulamento n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE.
- (80) A presente diretiva introduz normas mínimas, devendo os Estados-Membros ter poderes para introduzir ou manter disposições mais favoráveis para os denunciante, desde que essas disposições não colidam com as medidas de proteção das pessoas visadas.
- (81) Em conformidade com o artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, o mercado interno tem de compreender um espaço sem fronteiras internas, no qual seja assegurada a livre circulação das mercadorias e dos serviços. O mercado interno deve proporcionar aos cidadãos da União valor acrescentado sob a forma de maior qualidade e segurança dos bens e serviços, e assegurar padrões elevados de saúde pública e de proteção do ambiente, bem como a livre circulação de dados pessoais. Consequentemente, a base jurídica adequada para a adoção das medidas necessárias ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno é o artigo 114.º do TFUE. Além desta disposição, a presente diretiva deve ter outras bases jurídicas específicas, a fim de cobrir os domínios em que à adoção de medidas da União se aplicam os artigos 16.º, 33.º, 43.º, 50.º, 53.º, n.º 1, 62.º, 91.º, 100.º, 103.º, 109.º, 168.º, 169.º e 207.º do TFUE, e o artigo 31.º do Tratado Euratom. Uma vez que a presente diretiva visa igualmente melhorar a proteção dos interesses financeiros da União, deve ser igualmente invocado como base jurídica o artigo 325.º do TFUE.
- (82) O âmbito de aplicação material da presente diretiva baseia-se na identificação de domínios em que o estabelecimento de proteção para os denunciante se afigura justificado e necessário, atendendo às informações disponíveis atualmente. Este âmbito pode ser alargado a outros domínios ou atos da União, se tal se revelar necessário, como meio de reforçar a sua aplicação coerciva, à luz de elementos novos, ou com base na avaliação do modo de funcionamento da presente diretiva.

<sup>60</sup>

Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO L 8 de 12.1.2001, p. 1).

- (83) Se se justificar, na adoção de legislação pertinente à presente diretiva deve precisar-se que esta se aplica. Se necessário, deve alterar-se o artigo 1.º.
- (84) O objetivo da presente diretiva, a saber, o reforço da aplicação coerciva da legislação em certos domínios e de atos em que a infração ao direito da União pode lesar gravemente o interesse público, através de sistemas eficazes de proteção dos denunciantes, não pode ser devidamente alcançado pelos Estados-Membros agindo individual ou descoordenadamente, mas pode ser mais bem alcançado ao nível da União, mediante normas mínimas de harmonização em matéria de proteção dos denunciantes. Além disso, só uma ação ao nível da União pode assegurar coerência e harmonizar as atuais normas europeias nesta matéria. Assim, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para se alcançar aquele objetivo.
- (85) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em particular, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devendo, pois, ser aplicada de acordo com esses direitos e princípios. Em particular, a presente diretiva procura assegurar o pleno respeito da liberdade de expressão e de informação, o direito à proteção dos dados pessoais, a liberdade de empresa, o direito a um elevado nível de proteção do consumidor, o direito de recurso efetivo e os direitos de defesa.
- (86) A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados foi consultada nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e emitiu parecer em [...] <sup>61</sup>

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

## **CAPÍTULO I**

### **ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES**

#### *Artigo 1.º*

#### **Âmbito de aplicação material**

1. Com vista a reforçar a aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos, a presente diretiva estabelece normas mínimas comuns para a proteção dos denunciantes das atividades ilícitas ou os abusos de direito seguintes:
  - a) Infrações no âmbito de aplicação dos atos da União indicados no anexo (partes I e II), nos seguintes domínios:
    - i) Contratos públicos,
    - ii) Serviços financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo,
    - iii) Segurança dos produtos,

---

61 JO C ....

- 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;
- b) Infrações do disposto nos artigos 101.º, 102.º, 106.º, 107.º e 108.º do Tratado, e no âmbito dos Regulamentos (CE) n.º 1/2003 e (UE) 2015/1589 do Conselho;
  - c) Infrações lesivas dos interesses financeiros da União, definidas no artigo 325.º do Tratado e especificadas, em particular, na Diretiva (UE) 2017/1371 e no Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013;
  - d) Infrações relacionadas com o mercado interno, a que se refere o artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, respeitantes às normas que regem o imposto sobre as sociedades, ou expedientes cujo objetivo seja a obtenção de vantagens fiscais que contrariem o objetivo ou a finalidade da legislação aplicável em matéria de imposto sobre as sociedades.
2. À denúncia de infrações aplicam-se as normas específicas estabelecidas por atos setoriais da União enumerados na parte 2 do anexo. A todas as questões relativas à proteção dos denunciantes de irregularidades não reguladas por atos setoriais da União, aplicam-se as disposições da presente diretiva.

## *Artigo 2.º*

### **Âmbito pessoal**

1. A presente diretiva aplica-se aos denunciantes que, trabalhando nos sectores público e privado, tenham obtido informações sobre infrações em contexto profissional, designada mas não taxativamente as seguintes:
  - a) Trabalhadores, na aceção do artigo 45.º do TFUE;
  - b) Não assalariados, na aceção do artigo 49.º do TFUE;
  - c) Acionistas e pessoas pertencentes a órgãos de direção de empresas, incluindo membros não executivos, assim como voluntários e estagiários não remunerados;
  - d) Quaisquer pessoas que trabalhem sob a supervisão e a direção de contratantes, subcontratantes e fornecedores.
2. A presente diretiva aplica-se igualmente a denunciantes de irregularidades cuja relação laboral se não tenha ainda iniciado, que tenham obtido as correspondentes informações durante o processo de recrutamento ou noutra fase, nomeadamente de negociação pré-contratual.

### Artigo 3.º

#### Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- (1) «Infrações», atividades ilícitas ou abusos de direito, reais ou potenciais, nos âmbitos de aplicação dos atos da União, do artigo 1.º e do anexo II;
- (2) «Atividades ilícitas», atos ou omissões contrários ao direito da União;
- (3) «Abuso de direito», atos ou omissões que caiam no âmbito de aplicação do direito da União, que não sejam ilícitos em termos formais, mas contrariem o objetivo ou a finalidade prosseguidos pelas normas aplicáveis;
- (4) «Informações sobre infrações», elementos de prova sobre infrações reais, assim como suspeitas razoáveis de potenciais infrações, que se não tenham ainda materializado;
- (5) «Denúncia», comunicação de informações relativas a uma infracção que tenha ocorrido, ou cuja ocorrência seja provável, na organização em que o denunciante trabalha ou tenha trabalhado, ou noutra organização com a qual está ou tenha estado em contacto por via da sua atividade profissional;
- (6) «Denúncia interna», comunicação de informações sobre infrações no interior de uma entidade jurídica pública ou privada;
- (7) «Denúncia externa», comunicação de informações sobre infrações às autoridades competentes;
- (8) «Divulgação», disponibilização, no domínio público, de informações sobre infrações, obtidas em contexto profissional;
- (9) «Denunciante», pessoa singular ou coletiva que comunique ou divulgue informações sobre infrações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais;
- (10) «Contexto profissional», atividades profissionais atuais ou passadas, exercidas no setor público ou privado, independentemente da sua natureza, através das quais as pessoas possam obter informações sobre infrações e em cujo âmbito essas pessoas possam sofrer atos de retaliação se as denunciarem;
- (11) «Pessoa visada», pessoa singular ou coletiva referida na denúncia ou na divulgação como autora da infracção ou a esta seja associada;
- (12) «Retaliação», qualquer ameaça, ato ou omissão, proferidas ou praticado em consequência da denúncia interna ou externa, que ocorra em contexto profissional e cause ou possa causar prejuízos injustificados ao denunciante;
- (13) «Seguimento», qualquer medida tomada por quem recebe a denúncia interna ou externa, para aferir da exatidão das alegações constantes da denúncia e, se for caso disso, tratar a infracção denunciada, incluindo inquéritos internos, investigações, ação penal, medidas de recuperação de fundos e encerramento;
- (14) «Autoridade competente», qualquer autoridade nacional habilitada a receber denúncias, nos termos do capítulo III, e designada para desempenhar as funções previstas na presente diretiva, em particular as referentes ao seguimento das denúncias.

## CAPÍTULO II

### DENÚNCIAS INTERNAS E SEU SEGUIMENTO

#### *Artigo 4.º*

#### **Obrigações de estabelecer canais e procedimentos internos para denúncias e seu seguimento**

1. Os Estados-Membros devem assegurar que, após consultas aos parceiros sociais, se for caso disso, as entidades jurídicas dos setores público e privado estabeleçam canais e procedimentos internos para as denúncias e o seguimento a dar-lhes.
2. Esses canais e procedimentos devem permitir a denúncia de irregularidades pelos empregados da entidade. Podem permitir também a denúncia por pessoas que estejam em contacto com a entidade no contexto das atividades profissionais a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, alíneas b), c) e d), mas a utilização de canais internos para as denúncias não é obrigatória para esta categoria de pessoas.
3. As entidades jurídicas do setor privado a que se refere o n.º 1 são as seguintes:
  - a) Entidades jurídicas privadas com 50 ou mais empregados;
  - b) Entidades jurídicas privadas com um volume de negócios anual ou um balanço anual total de 10 milhões de euros ou superior;
  - c) Entidades jurídicas privadas de qualquer dimensão que operem no domínio dos serviços financeiros ou sejam vulneráveis ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo, nos termos dos atos da União referidos no anexo.
4. Após uma avaliação de riscos adequada, que tenha em conta a natureza das atividades das entidades e o subsequente nível de risco, os Estados-Membros podem determinar que as pequenas entidades jurídicas privadas, na aceção da Recomendação da Comissão de 6 de maio de 2003<sup>62</sup>, distintas das referidas no n.º 3, alínea c), estabeleçam canais e procedimentos de comunicação interna.
5. As decisões tomadas pelos Estados-Membros nos termos do n.º 4 devem ser notificadas à Comissão, juntamente com uma justificação e a lista dos critérios utilizados na avaliação do risco. A Comissão deve comunicar a decisão aos outros Estados-Membros.
6. As entidades jurídicas do setor público a que se refere o n.º 1 são as seguintes:
  - a) Administração pública;
  - b) Administração e serviços regionais;
  - c) Municípios com mais de 10 000 habitantes;
  - d) Outras entidades de direito público.

<sup>62</sup> Recomendação 2003/362/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, JO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

## *Artigo 5.º*

### **Procedimentos e seguimento de denúncias internas**

1. Nos procedimentos e no seguimento de denúncias a que se refere o artigo 4.º incluem-se:
  - a) Canais para receção de denúncias, concebidos, instalados e operados de forma a assegurar a confidencialidade da identidade dos denunciantes e impedir o acesso de pessoal não autorizado;
  - b) Designação de uma pessoa ou serviço competente para dar seguimento às denúncias;
  - c) Seguimento diligente da denúncia pela pessoa ou serviço designado;
  - d) Prazo razoável, não superior a três meses a contar da data da denúncia, para informar o denunciante sobre o seguimento dado;
  - e) Informações claras e facilmente acessíveis sobre os procedimentos e sobre os modos e condições para efetuar denúncias externas às autoridades competentes, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, e, se pertinente, aos órgãos ou organismos da União.
2. Os canais previstos no n.º 1, alínea a), devem permitir a denúncia por qualquer das seguintes vias:
  - a) Comunicação escrita, em formato eletrónico ou em papel, e/ou oral através de linhas telefónicas, com ou sem gravação;
  - b) Reuniões presenciais com a pessoa ou o serviço designado para receber denúncias.

Os canais de comunicação podem ser operados internamente por pessoa ou serviço designado para o efeito, ou providenciados externamente, por terceiros, no respeito das garantias e dos requisitos a que se refere o n.º 1, alínea a).
3. A pessoa ou o serviço a que se refere o n.º 1, alínea b), pode ser a pessoa ou o serviço competente para receber as denúncias. Podem ser designadas «pessoas de confiança» outras pessoas, a quem os denunciantes ou pessoas que ponderam efetuar uma denúncia podem pedir aconselhamento confidencial.

## **CAPÍTULO III**

### **DENÚNCIAS EXTERNAS E SEU SEGUIMENTO**

## *Artigo 6.º*

### **Obrigação de estabelecer canais para denúncias externas e de lhes dar seguimento**

1. Os Estados-Membros devem designar as autoridades competentes para receber e tratar as denúncias.
2. Os Estados-Membros devem assegurar-se de que as autoridades competentes:

- a) Estabeleçam canais de denúncia externa independentes e autónomos, que sejam seguros e garantam confidencialidade, para receber e tratar as informações comunicadas pelo denunciante;
  - b) Informem o denunciante, num prazo razoável, não superior a três meses, ou a seis meses, em casos devidamente justificados, do seguimento dado à denúncia;
  - c) Transmitam as informações contidas na denúncia aos órgãos ou organismos competentes da União, conforme for adequado, para aprofundamento do inquérito, sempre que tal esteja previsto no direito nacional ou da União.
- 3. Os Estados-Membros devem garantir que as autoridades competentes deem seguimento às denúncias, tomando as medidas necessárias, e que investiguem, na devida medida, o seu conteúdo. As autoridades competentes devem informar o denunciante sobre o resultado final dos inquéritos.
  - 4. Os Estados-Membros devem garantir que qualquer autoridade que receba uma denúncia, mas não tenha competência para tratar da infração denunciada, a transmite à autoridade competente e que o denunciante seja informado deste facto.

#### *Artigo 7.º*

#### **Conceção dos canais para denúncias externas**

- 1. Consideram-se independentes e autónomos os canais próprios para denúncias externas que satisfaçam os seguintes critérios, cumulativamente:
  - a) Serem distintos dos canais de comunicação gerais da autoridade competente, inclusivamente daqueles pelos quais esta comunica internamente e com terceiros no exercício da sua atividade normal;
  - b) Serem concebidos, instalados e operados de forma a assegurar a exaustividade, a integridade e a confidencialidade das informações, e a impedir o acesso de pessoal da autoridade competente não autorizado;
  - c) Permitirem o armazenamento de informações duradouras, nos termos do artigo 11.º, para efeitos de inquéritos futuros.
- 2. Os canais próprios para denúncia externa devem permitir a denúncia por qualquer das seguintes vias, no mínimo:
  - a) Comunicação escrita, em formato eletrónico ou em papel;
  - b) Comunicação oral através de linhas telefónicas, com ou sem gravação;
  - c) Reuniões presenciais com pessoal da autoridade competente, em dedicação exclusiva.
- 3. As autoridades competentes devem assegurar que as denúncias recebidas por outra via que não os canais próprios para denúncias a que se referem os n.ºs 1 e 2 sejam imediatamente encaminhadas, sem qualquer modificação, através dos canais de comunicação próprios, para o seu pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias.
- 4. Os Estados-Membros devem estabelecer procedimentos para assegurarem que, se uma denúncia for endereçada inicialmente a uma pessoa que não tenha sido designada responsável pelo tratamento de denúncias, essa pessoa se abstenha de

divulgar qualquer informação suscetível de identificar o denunciante ou a pessoa visada.

#### *Artigo 8.º*

##### **Pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias**

1. Os Estados-Membros devem garantir que as autoridades competentes disponham de pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias. O pessoal dedicado exclusivamente a esta função deve receber formação específica para o efeito.
2. O pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias deve exercer as seguintes funções:
  - a) Prestar a todas as pessoas interessadas informações sobre os procedimentos de denúncia;
  - b) Receber e dar seguimento às denúncias;
  - c) Manter contacto com o denunciante, para o informar dos progressos e do resultado do inquérito.

#### *Artigo 9.º*

##### **Procedimentos aplicáveis às denúncias externas**

1. Os procedimentos aplicáveis às denúncias externas devem ter por objeto:
  - a) Os termos em que a autoridade competente pode pedir ao denunciante que clarifique as informações comunicadas ou que preste outras informações de que disponha;
  - b) O prazo, que deve ser razoável, não superior a três meses, ou a seis meses, em casos devidamente justificados, para informar o denunciante sobre o seguimento dado à denúncia, assim como o tipo e o conteúdo dessa informação;
  - c) O regime de confidencialidade aplicável às denúncias, incluindo uma descrição pormenorizada das circunstâncias em que os dados confidenciais do denunciante podem ser divulgados.
2. A descrição pormenorizada a que se refere a alínea c) deve incluir os casos excecionais em que a confidencialidade dos dados pessoais não pode ser assegurada, entre outros se, por força do direito da União ou do direito nacional, a divulgação desses dados no contexto de inquéritos ou de processos judiciais subsequentes, ou para salvaguardar as liberdades de outrem, incluindo o direito de defesa da pessoa visada, e sempre sob reserva das garantias adequadas consagradas por aqueles direitos, constituir um imperativo necessário e proporcionado.
3. A descrição pormenorizada a que se refere a alínea c) deve ser redigida em linguagem clara e compreensível e ser facilmente acessível ao denunciante.

#### *Artigo 10.º*

##### **Informações sobre a receção das denúncias e o seu seguimento**

Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes publiquem, em secção separada, facilmente identificável e acessível dos respetivos sítios *web*, pelo menos, as seguintes informações:

- a) Condições em que os denunciantes podem beneficiar de proteção ao abrigo da presente diretiva;
- b) Canais de comunicação para receção e seguimento das denúncias:
  - i) números de telefone, com indicação de que as comunicações através dessas linhas telefónicas são ou não são gravadas,
  - ii) endereços eletrónicos e postais próprios, seguros e que garantam confidencialidade, para contacto com o pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias;
- c) Procedimentos aplicáveis à denúncia de infrações, a que se refere o artigo 9.º;
- d) Regime de confidencialidade aplicável às denúncias, em particular informações sobre o tratamento de dados pessoais, em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento (UE) 2016/679, o artigo 13.º da Diretiva (UE) 2016/680 e o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, consoante o caso;
- e) Natureza do seguimento a dar às denúncias;
- f) Vias de recurso e procedimentos disponíveis contra retaliações, assim como possibilidades de aconselhamento confidencial às pessoas que ponderam efetuar uma denúncia;
- g) Declaração em que se explique claramente que não se considera que as pessoas que disponibilizam informações à autoridade competente em conformidade com a presente diretiva estejam a infringir qualquer restrição à divulgação de informações imposta por contrato ou por qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, e que não lhes será imputada responsabilidade de qualquer tipo por essa divulgação.

#### *Artigo 11.º*

#### **Conservação de registos das denúncias recebidas**

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes conservem registos de todas as denúncias recebidas.
2. As autoridades competentes devem acusar de imediato a receção de denúncias escritas, para o endereço postal ou eletrónico indicado pelo denunciante, salvo se este tiver pedido expressamente procedimento diferente, ou se a autoridade competente tiver motivos razoáveis para entender que o aviso de receção de uma denúncia escrita comprometeria a proteção da identidade do denunciante.
3. Se for utilizada para a denúncia uma linha telefónica com gravação, sob reserva do consentimento do denunciante, a autoridade competente deve ter o direito de registar a denúncia oral sob uma das seguintes formas:
  - a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável;
  - b) Transcrição completa e exata da comunicação, efetuada pelo pessoal da autoridade competente dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias.

A autoridade competente deve oferecer ao denunciante a possibilidade de verificar, retificar e aprovar a transcrição da chamada, assinando-a.

4. Se for utilizada para a denúncia uma linha telefónica sem gravação, a autoridade competente deve ter o direito de registar a denúncia oral sob a forma de uma ata exata da comunicação, elaborada pelo pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias. A autoridade competente deve oferecer ao denunciante a possibilidade de verificar, retificar e aprovar a ata, assinando-a.
5. Se uma pessoa pedir uma reunião com o pessoal da autoridade competente dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias, para efetuar uma denúncia nos termos do artigo 7.º, n.º 2, alínea c), a autoridade competente deve assegurar, sob reserva do consentimento dessa pessoa, a conservação de uma ata completa e exata dessa reunião, em suporte duradouro e recuperável. A autoridade competente deve ter o direito de registar a ata da reunião sob uma das seguintes formas:
  - a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável;
  - b) Ata exata da reunião, elaborada pelo pessoal da autoridade competente dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias.

A autoridade competente deve oferecer ao denunciante a possibilidade de verificar, retificar e aprovar a ata da reunião, assinando-a.

#### *Artigo 12.º*

### **Revisão dos procedimentos pelas autoridades competentes**

Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes revejam regularmente, pelo menos, de dois em dois anos, os procedimentos para a receção de denúncias e o seu seguimento. Nessa revisão, as autoridades competentes devem ter em consideração a sua experiência e a de outras autoridades competentes, e adaptar os procedimentos em conformidade.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROTEÇÃO DOS DENUNCIANTES E DAS PESSOAS VISADAS**

#### *Artigo 13.º*

### **Condições para a proteção dos denunciantes**

1. Beneficiam de proteção ao abrigo da presente diretiva os denunciantes que, à data da denúncia, tenham motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são verdadeiras e caem no âmbito de aplicação da presente diretiva.
2. Os denunciantes externos beneficiam de proteção ao abrigo da presente diretiva desde que se verifique uma das seguintes condições:

- a) Terem os denunciante, antes, efetuado a denúncia internamente e não terem sido tomadas medidas adequadas para o seu tratamento no prazo razoável a que se refere o artigo 5.º;
  - b) Não estarem disponíveis, para os denunciante, canais de denúncia interna, ou não ser razoável esperar que aqueles tivessem conhecimento da sua existência;
  - c) Não ser obrigatória para os denunciante a utilização de canais de denúncia interna, nos termos do artigo 4.º, n.º 2;
  - d) Não ser razoável esperar que os denunciante utilizassem os canais para denúncias internas, atendendo ao conteúdo das suas denúncias;
  - e) Terem os denunciante motivos razoáveis para considerar que a utilização dos canais para denúncias internas poderia comprometer a eficácia das diligências de inquérito a efetuar pelas autoridades competentes;
  - f) Terem os denunciante direito, ao abrigo do direito da União, a informar diretamente uma autoridade competente através dos canais para denúncias externas.
3. As pessoas que denunciem aos órgãos ou organismos competentes da União infrações que caiam no âmbito de aplicação da presente diretiva beneficiam da proteção nela estabelecida nas mesmas condições que os denunciante externos, nos termos do n.º 2.
4. As pessoas que divulguem publicamente informações sobre infrações que caiam no âmbito de aplicação da presente diretiva beneficiam da proteção nela prevista se, alternativamente:
- a) Tiverem, antes, efetuado a denúncia interna e/ou externamente, nos termos dos capítulos II e III, e do n.º 2 do presente artigo, e não terem sido tomadas medidas adequadas para o seu tratamento no prazo razoável a que se referem o artigo 6.º, n.º 2, alínea b), e o artigo 9.º, n.º 1, alínea b); -
  - b) Não for razoável esperar que utilizassem os canais para denúncias internas e/ou externas devido ao risco iminente ou manifesto para o interesse público, ou às circunstâncias concretas, ou se houver risco de dano irreversível.

#### *Artigo 14.º*

#### **Proibição da retaliação contra os denunciante**

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para proibir qualquer forma de retaliação, direta ou indireta, contra os denunciante que satisfaçam as condições enunciadas no artigo 13.º, em particular:

- a) Suspensão, despedimento ou medidas equivalentes;
- b) Despromoção ou não-promoção;
- c) Alteração de funções, alteração do local de trabalho, redução de salários e alteração do horário de trabalho;
- d) Recusa de formação;
- e) Avaliação negativa do desempenho ou referência negativa para fins de emprego;

- f) Imposição ou administração de qualquer medida disciplinar, admoestação ou outra sanção, inclusivamente financeira;
- g) Coerção, intimidação, assédio ou ostracização no local de trabalho;
- h) Discriminação, desfavorecimento ou tratamento injusto;
- i) não- conversão de um contrato de trabalho temporário num contrato permanente;
- j) não- renovação ou rescisão antecipada de um contrato de trabalho temporário;
- k) Danos, inclusivamente à sua reputação, ou perda financeira, incluindo perda de negócios e perda de rendimentos;
- l) Inclusão numa lista negra, com base num acordo formal ou informal à escala setorial, que implique a impossibilidade de, no futuro, os denunciantes encontrarem emprego no setor;
- m) Rescisão antecipada ou resolução do contrato de fornecimento de bens ou de prestação de serviços;
- n) Revogação de uma licença ou autorização.

### *Artigo 15.º*

#### **Medidas de proteção denunciantes contra retaliações**

1. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir a proteção, contra atos de retaliação, dos denunciantes que satisfaçam as condições enunciadas no artigo 13.º. Nessas medidas devem incluir-se, em particular, as enunciadas nos n.ºs 2 a 8.
2. O público deve ter um acesso fácil e gratuito a informações e aconselhamento abrangentes e independentes sobre os procedimentos e as vias de recurso disponíveis para proteção contra atos de retaliação.
3. Os denunciantes devem ter acesso a um apoio efetivo das autoridades competentes perante outras autoridades envolvidas na sua proteção contra atos de retaliação, inclusivamente, se previsto pelo direito nacional, à certificação de que beneficiam de proteção ao abrigo da presente diretiva.
4. Não se considera que as pessoas que efetuam denúncias externas às autoridades competentes, ou que divulgam informações publicamente, nos termos da presente diretiva, tenham infringido qualquer restrição à divulgação de informações, imposta por contrato ou por disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, não lhes sendo imputável responsabilidade de qualquer tipo por essa divulgação.
5. Em processos judiciais relativos a prejuízos sofridos por denunciantes, sob reserva de que estes fundamentem razoavelmente o seu entendimento de que o prejuízo corresponde a uma retaliação por terem efetuado a denúncia ou divulgado informações, o ónus da prova de que o prejuízo não é consequência da denúncia, antes decorre exclusivamente de causas justas.
6. Os denunciantes devem ter acesso a medidas corretivas contra retaliações, se for caso disso, inclusivamente a medidas provisórias, na pendência da resolução dos processos judiciais, nos termos da lei nacional.

7. Além da isenção das medidas, procedimentos e vias de recurso estabelecidos pela Diretiva (UE) 2016/943, em ações judiciais, inclusivamente por difamação, violação de direitos de autor, violação do sigilo, ou que tenham por objeto pedidos de compensação com fundamento no direito privado, público ou em contratos coletivos de trabalho, os denunciantes têm o direito de invocar a presente diretiva como fundamento para as denúncias ou divulgações de informações e para pedir a declaração de improcedência das ações.

8. Além da prestação de apoio judiciário aos denunciantes no âmbito de processos penais e de processos cíveis transfronteiriços, nos termos das Diretivas (UE) 2016/1919 e 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>63</sup> e da lei nacional, os Estados-Membros podem prever outras medidas de apoio judiciário e financeiro a conceder aos denunciantes no âmbito de processos judiciais.

### *Artigo 16.º*

#### **Medidas de proteção das pessoas visadas**

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas visadas gozem plenamente do direito a um recurso efetivo e a um processo justo, assim como da presunção de inocência e de direitos de defesa, incluindo o direito a serem ouvidas e o direito de acesso ao processo, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
2. Se a identidade das pessoas visadas não for do conhecimento público, as autoridades competentes devem garantir que seja protegida enquanto o inquérito estiver em curso.
3. À proteção da identidade das pessoas visadas aplicam-se igualmente os procedimentos enunciados nos artigos 9.º e 11.º.

### *Artigo 17.º*

#### **Sanções**

1. Os Estados-Membros devem prever sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, aplicáveis a pessoas singulares ou coletivas que:
  - a) Impeçam ou tentem impedir a denúncia;
  - b) Tomem medidas de retaliação contra denunciantes;
  - c) Instaurem processos vexatórios contra denunciantes;
  - d) Violam o dever de manutenção da confidencialidade da identidade de pessoas visadas.
2. Os Estados-Membros devem prever sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, aplicáveis às pessoas que denunciem ou divulguem informações malevola ou

---

<sup>63</sup> Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial, JO L 136 de 24.5.2008, p. 3.

abusivamente, incluindo medidas de ressarcimento das pessoas que tenham sofrido prejuízos em consequência de denúncias ou divulgações malévolas ou abusivas.

#### *Artigo 18.º*

### **Tratamento de dados pessoais**

Os tratamentos de dados pessoais efetuados com fundamento na presente diretiva, incluindo intercâmbio ou transmissão de dados pessoais pelas autoridades competentes, devem ser conformes com o disposto no Regulamento (UE) 2016/679 e na Diretiva (UE) 2016/680. Os intercâmbios e transmissões de informações pelas autoridades competentes ao nível da União devem ser conformes com o disposto no Regulamento (CE) n.º 45/2001. Os dados pessoais que não forem pertinentes ao tratamento de um caso concreto devem ser imediatamente apagados.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

#### *Artigo 19º*

### **Tratamento mais favorável**

Sem prejuízo do disposto no artigo 16.º e no artigo 17.º, n.º 2, os Estados-Membros podem introduzir ou manter disposições que sejam mais favoráveis aos direitos dos denunciante do que as estabelecidas pela presente diretiva.

#### *Artigo 20.º*

### **Transposição**

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 15 de maio de 2021. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.
2. As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência na sua publicação oficial. Os Estados-Membros devem estabelecer o modo de referência.

## *Artigo 21.º*

### **Apresentação de relatório, avaliação e revisão**

1. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão todas as informações pertinentes à transposição e aplicação da presente diretiva. Com base nas informações comunicadas, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 15 de maio de 2023, um relatório sobre a transposição e a aplicação da presente diretiva.
2. Sem prejuízo das obrigações de comunicação estabelecidas noutros atos jurídicos da União, se estiverem disponíveis ao nível central dos Estados-Membros em causa, devem estes apresentar anualmente à Comissão, os dados estatísticos a seguir indicados, sobre as comunicações a que se refere o capítulo III:
  - a) Número de comunicações recebidas pelas autoridades competentes;
  - b) Número de inquéritos e de processos instaurados na sequência dessas comunicações e o seu resultado final;
  - c) Estimativa do prejuízo financeiro, se determinada, e montantes recuperados na sequência de inquéritos e processos relacionados com as infrações comunicadas.
3. Tendo em conta o relatório apresentado nos termos do n.º 1 e as estatísticas dos Estados-Membros apresentadas nos termos do n.º 2, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 15 de maio de 2027, um relatório em que avalie o impacto da legislação nacional de transposição da presente diretiva. No relatório deve apreciar-se o modo de funcionamento da diretiva e ponderar-se a necessidade de medidas suplementares, incluindo, se for caso disso, alterações destinadas a alargar o seu âmbito de aplicação a outros domínios ou atos da União.

## *Artigo 22.º*

### **Entrada em vigor**

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

## *Artigo 23.º*

### **Destinatários**

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu*  
*O Presidente*

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*