



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2018)218 final**

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO relativa à proteção das pessoas que denunciam  
infrações ao direito da União**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente proposta começa por referir que o abuso de direito e as atividades ilícitas podem ocorrer em quaisquer organizações, sejam públicas ou privadas, de pequena ou grande dimensão, podendo assumir diversas formas – corrupção, fraude, malversação ou negligência – e lesar gravemente o interesse público. As primeiras pessoas que têm conhecimento dessas ocorrências são normalmente as que estão inseridas num contexto laboral dentro dessas organizações, e, portanto, são aquelas que se encontram numa posição privilegiada para resolver esses problemas.

A proposta explica que estes trabalhadores que denunciam os abusos e atividades ilícitas contribuem para prevenir e detetar ameaças ou situações lesivas do interesse público que permaneceriam ocultas de outra forma. No entanto, por se sentirem desencorajados de comunicar as suas preocupações – muitas vezes por medo de retaliação – urge assegurar uma proteção destes denunciantes de forma a salvaguardar o interesse público, tanto do ponto de vista europeu como internacional.

Esta falta de proteção também tem um impacto negativo no que concerne à liberdade de expressão e dos meios de comunicação social, consagrada no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE («Carta»). É feita menção aos 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, que destacaram que a proteção dos denunciantes é essencial para assegurar que o jornalismo de investigação cumpra o seu papel de “vigilante”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Além disso, a falta de proteção dos denunciantes – que segundo a proposta está “fragmentada” – pode prejudicar a aplicação do direito da UE, já que foi estabelecida somente para setores específicos e em graus variados. Assim, a retaliação para com os denunciantes é expectável e comum, razão pela qual existe um diminuto número de comunicações e denúncias que poderiam, de outro modo, salvaguardar o interesse público.

Dito isto, e para dar resposta às reivindicações das várias instituições e partes interessadas em acabar com esta fragmentação da proteção na UE, a presente proposta visa reforçar a aplicação da proteção dos denunciantes, definindo para isso um conjunto de normas mínimas comuns que proporcionem uma maior proteção contra atos de retaliação dirigidos a denunciante que comuniquem infrações em domínios de ação específicos, 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.

A proposta refere ainda que em alguns instrumentos e domínios de ação, o legislador da União já reconhece o valor da proteção dos denunciante enquanto ferramenta de aplicação da legislação. Nesse sentido, pretende-se reforçar esta proteção na esfera de todos esses instrumentos, complementando-os com salvaguardas adicionais.

A concretização das atuais prioridades da Comissão, nomeadamente o bom funcionamento do mercado único através da melhoria do ambiente empresarial, aumento da equidade fiscal e promoção dos direitos dos trabalhadores, será garantida através de uma sólida proteção dos denunciante e por meio do reforço da aplicação do direito da UE nos domínios abrangidos por esta proposta. Ao mesmo tempo, a implementação de normas fortes na proteção dos denunciante contribui para proteger o orçamento da União e para garantir que o mercado único funcione de forma devida, com as empresas a operarem num ambiente concorrencial justo. Estas regras têm



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

como intuito a prevenção da corrupção, evitando o refreamento do crescimento económico, a incerteza no ambiente empresarial, e a falta de transparência das empresas – condições impeditivas de um financiamento sustentável da UE.

Ademais, as medidas aqui escrutinadas pretendem garantir uma tributação mais justa, mais transparente e mais eficaz na UE, no seguimento da Comunicação em resposta ao escândalo dos documentos do Panamá. Um dos focos é proteger os orçamentos nacionais contra as práticas fiscais prejudiciais, assim como a proposta de reforço das regras em matéria de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

É feita alusão ao papel dos parceiros sociais na aplicação das regras em matéria de proteção dos denunciantes. Refere a proposta que “os representantes dos trabalhadores independentes serão cruciais para promover a comunicação de irregularidades como mecanismo de boa governação”. Do mesmo modo, sugere-se a plena consulta dos trabalhadores e sindicatos sobre os procedimentos internos previstos de forma a facilitar a comunicação de quaisquer irregularidades, podendo esses procedimentos ser negociados no âmbito de convenções coletivas de trabalho. Os sindicatos podem ainda agir como destinatários das comunicações dos denunciantes, pelo que se constituem como elementos fundamentais na prestação de aconselhamento e apoio aos denunciantes.

Por último, a presente proposta incide sobre uma panóplia de políticas fundamentais da UE que têm impacto direto na realização do mercado único, como 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. Assim, considera-se que a proposta presentemente alvo de escrutínio e as suas medidas subjacentes contribuirão para reforçar a efetiva aplicação dessas mesmas políticas.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**a) Da 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»).

**b) Do Princípio da Subsidiariedade**

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre a proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, e que a aplicação do direito da União através da proteção dos denunciante não pode ser devidamente alcançada pelos Estados Membros se estes agirem de forma individual ou descoordenada, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta e comunicação não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

**c) Do Princípio da Proporcionalidade**

Esta proposta centra-se em domínios que possuem uma dimensão comunitária clara e estabelece normas mínimas de proteção, deixando aos Estados Membros a possibilidade de introduzir ou manter disposições mais favoráveis para os direitos dos denunciante. Atendendo a que a presente iniciativa pretende reforçar a aplicação do direito da União sem exceder o necessário para o alcançar, considera-se que esta respeita e cumpre o princípio da proporcionalidade.

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A autora do presente parecer exime-se de, nesta sede, manifestar a sua opinião, a qual é de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 17 de julho de 2018

**A Deputada Autora do Parecer**

*Isabel Pires*

**(Isabel Pires)**

*P/* **A Presidente da Comissão**

*Regina Bastos*

**(Regina Bastos)**



**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias

**COM (2018) 218 final**

**Relatora:**

Deputada Susana Amador

---

**«Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da UE»**



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### 1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2018) 218 final - «*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da UE*», para análise e elaboração de parecer, no dia 01 de junho de 2018, tendo sido a relatora nomeada no dia 06 de junho de 2018.

### 2. Enquadramento

A proposta de diretiva em apreço pretende reforçar a aplicação do direito e das políticas da União Europeia, estabelecendo normas mínimas comuns para a proteção dos denunciadores de atividades ilícitas ou de abusos de direito, em áreas específicas devidamente elencadas, nomeadamente, contratos públicos, serviços financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, segurança dos produtos, segurança dos transportes, proteção do ambiente, segurança nuclear, segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem estar animal, saúde pública, defesa do consumidor, proteção da privacidade e dos dados pessoais, segurança da rede e dos sistemas de informação, infrações fiscais, financeiras e ao mercado interno.

No âmbito desta proteção são incluídos os denunciadores que desempenham funções nos setores públicos e privado e tenham obtido informação sobre infrações em contexto profissional, sejam eles trabalhadores, não assalariados, acionistas e membros de órgãos de direção de empresas (executivos e não executivos), quaisquer pessoas que trabalhem sob a supervisão e a direção de contratantes, subcontratantes

## **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

e fornecedores, ou mesmo denunciante cuja relação laboral não se tenha ainda iniciado mas tenham tido acesso à informação no processo de recrutamento ou em negociação pré-contratual.

Para justificar a determinação de normas mínimas comuns, a iniciativa em causa parte da constatação por parte das instâncias europeias de que *«a proteção dispensada atualmente aos denunciante na União Europeia está fragmentada pelos Estados Membros e difere consoante o domínio de intervenção»*, considerando assim que *«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»*.

Com efeito, por Resolução de 24 de outubro de 2017, o Parlamento Europeu, debruçando-se sobre *«as medidas legítimas para proteger os denunciante que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos»*, exortou a Comissão Europeia a apresentar *«uma proposta legislativa horizontal que institua um quadro regulamentar comum e abrangente visando garantir um elevado nível de proteção a todos os níveis, nos setores público e privado, bem como nas instituições nacionais e europeias, designadamente nos organismos, nos serviços e nas agências nacionais e europeias pertinentes, para os denunciante na UE, tendo em conta o contexto nacional e sem limitar a possibilidade de os Estados-Membros tomarem outras medidas»*.

### **3. Análise da iniciativa**

O articulado da proposta de diretiva, depois de definir o respetivo âmbito de aplicação material e o âmbito pessoal (artigos 1.º e 2.º), estabelece um regime de normas mínimas comuns para os procedimentos em caso de denúncias internas (artigos 4.º e 5.º), para os procedimentos em caso de denúncias externas (artigos 6.º a 12.º); para a proteção específica de denunciante relativamente a situações de

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

retaliação (artigos 13.º a 17.º); e garante a aplicação de um princípio de tratamento mais favorável (artigo 19.º).

Relativamente a procedimentos comuns para denúncias internas é fixada a obrigação de estabelecer canais e procedimentos internos para dar seguimento a estas denúncias no setor público e no setor privado, garantindo a confidencialidade da identidade dos denunciantes, a possível designação de uma pessoa ou serviço para dar o respetivo seguimento, a fixação de um prazo razoável para o mesmo, bem como informações claras e acessíveis sobre estes procedimentos, modos e condições para as denúncias, designadamente a determinação de canais de comunicação.

No que diz respeito a denúncias externas e seu seguimento, são responsabilizados os Estados-Membros pela designação de autoridades competentes para receber e tratar denúncias, estabelecendo canais de denúncia independentes e autónomos, que garantam confidencialidade e segurança no tratamento da informação recebida e as comuniquem aos órgãos ou organismos competentes da União Europeia, devendo ainda aquelas autoridades informar os denunciantes sobre o resultado final dos inquéritos. De acordo com a proposta de diretiva, os Estados-Membros deverão ainda garantir que as autoridades competentes disponham de pessoal dedicado exclusivamente ao tratamento de denúncias, devendo receber formação específica para o efeito.

A proposta de diretiva confere proteção aos 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, devendo os Estados-Membros tomar medidas que garantam a **proibição da retaliação direta ou indireta contra os denunciantes** (artigo 14.º), designadamente através das seguintes situações:

- Suspensão, despedimento ou medidas equivalentes;
- Despromoção ou não promoção;
- Alteração de funções, alteração do local de trabalho, redução de salários e alteração do horário de trabalho;

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

- Recusa de formação;
- Avaliação negativa do desempenho ou referência negativa para fins de emprego;
- Imposição ou administração de qualquer medida disciplinar, admoestação ou outra sanção, inclusivamente financeira;
- Coerção, intimidação, assédio ou ostracização no local de trabalho;
- Discriminação, desfavorecimento ou tratamento injusto;
- Não conversão de um contrato de trabalho temporário num contrato permanente;
- Não renovação ou rescisão antecipada de um contrato de trabalho temporário;
- Danos, inclusivamente à sua reputação, ou perda financeira, incluindo perda de negócios e perda de rendimentos;
- 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;
- Rescisão antecipada ou resolução do contrato de fornecimento de bens ou de prestação de serviços;
- Revogação de uma licença ou autorização.

A par destas medidas de proteção dos denunciantes, a proposta de diretiva prevê também medidas de proteção dos ora denunciados, estabelecendo que os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas visadas gozam 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



## **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

processo, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 16.º).

Do ponto de vista sancionatório, prevê-se que os Estados-Membros devem prever sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, aplicáveis a pessoas singulares ou coletivas que impeçam ou tentem impedir a denúncia; tomem medidas de retaliação contra denunciante; instaurem processos vexatórios contra denunciante; violem o dever de manutenção da confidencialidade da identidade de pessoas visadas. Por outro lado, devem ainda estabelecer-se sanções *«aplicáveis às pessoas que denunciem ou divulguem informações malévolas ou abusivamente, incluindo medidas de ressarcimento das pessoas que tenham sofrido prejuízos em consequência de denúncias ou divulgações malévolas ou abusivas»* (artigo 17.º).

A proposta em apreço salvaguarda também, relativamente ao tratamento de dados pessoais, que os dados pessoais que não forem pertinentes ao tratamento de um caso concreto devem ser imediatamente apagados (artigo 18.º).

O prazo de transposição da diretiva ora proposto é de 15 de maio de 2021.

#### **4. Princípio da Subsidiariedade**

Considera-se pertinente e legítimo o propósito das instâncias europeias de criar instrumentos normativos que, no estrito cumprimento dos tratados, permitam reforçar a efetividade do direito da União Europeia em todos os seus Estados-Membros, contrariando efeitos nocivos de uma aplicação desigual entre aqueles.

A invocada fragmentação dos regimes de proteção dos denunciante de infrações do direito europeu nos Estados-Membros, se a esta situação corresponderem diferentes ou mesmo menores níveis de aplicação das normas europeias, prejudica, necessariamente, o cumprimento dos objetivos das diferentes políticas comunitárias, enfraquecendo a União Europeia.

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

O exemplo da violação ou cumprimento discrepante de normas europeias em matéria de concorrência em cada Estado-Membro, citado entre vários pelos considerandos da proposta, demonstra, de forma clara, como a insuficiência de normas europeias que induzam à melhor efetividade das regras europeias em todos os Estados-Membros pode comprometer e mesmo prejudicar o funcionamento regular do mercado único europeu e, desta feita, princípios basilares da União Europeia.

Reconhecendo-se a validade dos fundamentos da proposta em apreço, a opção por uma proposta de Diretiva que, nos termos do artigo 288.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, «vincula o Estado-Membro [...] quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios», permite melhor salvaguardar o cumprimento do princípio de subsidiariedade previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Com efeito, mediante uma diretiva, definindo-se apenas um acervo de normas mínimas de harmonização entre os diferentes ordenamentos jurídicos nacionais e prevendo-se a aplicação de um princípio de tratamento mais favorável, fica salvaguardado que a intervenção do direito da União Europeia, por esta via, se restringe ao estritamente necessário e adequado a garantir objetivos que não serão suficientemente alcançados pela ação isolada e não articulada dos Estados-Membros.

### **5. Parecer**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia a iniciativa europeia COM (2018) 218 final - «Proposta de Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da UE», seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, para os devidos efeitos.



**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Palácio de São Bento, 04 de julho de 2018

**A Deputada Relatora,**

(Susana Amador)

**O Presidente da Comissão,**

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)