COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a transposição e a aplicação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

A Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União[1] («diretiva») é um instrumento crucial do direito da União. Estabelece normas mínimas a nível da UE destinadas a garantir uma proteção elevada, equilibrada e eficaz das pessoas que comunicam informações sobre violações do direito da UE em políticas fundamentais[2], suscetíveis de lesar o interesse público[3]. As pessoas que obtém essas informações no contexto das suas atividades profissionais e as comunicam («denunciantes») contribuem para os sistemas de controlo da aplicação da lei nacionais e da UE, ajudando a prevenir e a combater as violações do direito da UE. É essencial garantir aos denunciantes uma forte proteção contra os atos de retaliação, para incentivar a denúncia e reforçar a eficácia do direito da UE. Assegurar-lhes esta proteção é igualmente fundamental para salvaguardar a sua liberdade de expressão, consagrada no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A diretiva exige que os Estados-Membros assegurem que: i) os denunciantes dispõem de canais eficazes para denunciar, de forma confidencial, violações das regras da UE, tanto a nível interno (no seio de uma organização) como externo (a uma autoridade competente), ii) os relatórios dos denunciantes são devidamente investigados e que lhes é dado seguimento por parte das organizações e autoridades competentes e iii) os denunciantes são protegidos contra atos de retaliação.

1.2. Objetivo e âmbito do relatório

Nos termos do seu artigo 26.º, n.º 1, os Estados-Membros deveriam transpor a diretiva para a respetiva ordem jurídica nacional até 17 de dezembro de 2021. O artigo 27.º, n.º 1, da diretiva exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a sua transposição e aplicação.

De um modo geral, verificou-se um atraso significativo na transposição da diretiva nos Estados-Membros (ver abaixo). Dado o curto período de aplicação da diretiva e a ausência de informações relevantes no momento da sua publicação, o presente relatório não abrange a aplicação da diretiva.

Baseia-se nas medidas nacionais de transposição da diretiva, notificadas pelos Estados-Membros à Comissão, e nos estudos externos solicitados pela Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores. Avalia as medidas notificadas pelos Estados-Membros que declararam a transposição integral até 17 de dezembro de 2023.

---

[1] JO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

[2] Por exemplo, as violações das regras em matéria de contratação pública, serviços financeiros, combate ao branqueamento de capitais, segurança dos transportes e proteção do ambiente, as violações das regras em matéria de saúde pública, defesa do consumidor e proteção de dados e as violações lesivas dos interesses financeiros da União ou relacionadas com o mercado interno.

[3] Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, n.º 73.

O relatório avalia igualmente a conformidade das medidas nacionais com a diretiva, ou seja, se as disposições da diretiva foram transpostas de forma integral e correta, e destaca as principais deficiências identificadas. Centra-se nas principais disposições da diretiva, agrupadas nas seguintes secções: âmbito de aplicação material e pessoal; condições de proteção; canais e procedimentos de denúncia; e medidas de proteção e de apoio.

2. SITUAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO

Até ao termo do prazo de transposição da diretiva (17 de dezembro de 2021), apenas três Estados-Membros tinham adotado e notificado medidas de transposição integral[4]. Oito Estados-Membros notificaram a transposição integral em 2022[5] e 13 Estados-Membros em 2023[6].

A fim de impor a transposição da diretiva, a Comissão instaurou, em janeiro de 2022, processos por infração contra 24 Estados-Membros por não terem transposto e notificado medidas de transposição integral[7]. Em março de 2023, a Comissão intentou uma ação contra seis Estados-Membros[8] no Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal») pela não transposição da diretiva e não notificação das medidas de transposição, solicitando ao Tribunal a imposição de sanções financeiras[9]. O Tribunal já proferiu o seu acórdão num destes processos[10]. À data de publicação do presente relatório, além dos cinco processos que ainda se encontram pendentes no Tribunal, estão em curso processos por infração contra seis Estados-Membros[11].

No que se refere especificamente à obrigação de as entidades jurídicas privadas com 50 a 249 trabalhadores criarem canais de denúncia interna, a diretiva prevê um segundo prazo de transposição, que expirou em 17 de dezembro de 2023. Em janeiro de 2024, a Comissão enviou cartas de notificação para cumprir aos dois Estados-Membros[12] que não transpuseram esta obrigação dentro desse prazo.

3. AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

3.1 Âmbito de aplicação material e pessoal

3.1.1 Âmbito de aplicação material

O **artigo 5.º, n.os 1 e 2,** estabelece os tipos de «violações» que podem ser denunciados. O **artigo 2.º** estabelece o âmbito de aplicação material da diretiva. O **artigo 3.º** estabelece a

[4] Malta, Portugal e Suécia.
[5] Chipre, Dinamarca, França, Croácia, Irlanda, Lituânia, Letónia e Roménia.
[6] Áustria, Bulgária, Chéquia, Alemanha, Grécia, Espanha, Itália, Finlândia, Hungria, Luxemburgo, Países Baixos, Eslovénia e Eslováquia.
[7] Todos os Estados-Membros, com exceção de Malta, Portugal e Suécia.
[8] Chéquia, Alemanha, Estónia, Luxemburgo, Hungria e Polónia.
[9] Em consonância com o disposto no artigo 258.º e no artigo 260.º, n.º 3, do TFUE.
[10] Acórdão proferido no processo C-147/23 (supracitado).
[11] Áustria, Bélgica, Grécia, Lituânia, Países Baixos e Eslováquia.
[12] Estónia e Polónia.

relação da diretiva com i) as normas aplicáveis à denúncia de violações estabelecidas pelos atos setoriais específicos da UE e ii) as disposições nacionais ou da UE relativas à proteção de tipos específicos de informações e ao processo penal. Estas disposições definem o objeto das denúncias e da divulgação pública abrangidas pela diretiva. A sua correta transposição é fundamental para garantir que a diretiva seja eficaz na realização do seu objetivo de reforçar o controlo da aplicação do direito da UE em políticas fundamentais.

Vários Estados-Membros transpuseram de forma restritiva a definição de «violações» constante do **artigo 5.º, n.º 1**, em especial omitindo as violações que contrariam o objetivo ou a finalidade das regras abrangidas pelo âmbito de aplicação material (ou seja, os casos de abuso de direito), o que exclui a denúncia de tais casos, em especial no domínio da legislação do imposto sobre as sociedades. Além disso, vários Estados-Membros não transpuseram elementos essenciais da definição de «informações sobre violações» constante do **artigo 5.º, n.º 2**, como as «suspeitas razoáveis» sobre violações que é «muito provável que venham a ocorrer» ou as «tentativas de ocultação» de violações, restringindo assim o âmbito das informações que podem ser comunicadas.

Existem divergências entre os Estados-Membros na técnica jurídica utilizada para transpor os domínios políticos referidos: i) no **artigo 2.º**, e ii) nos atos da UE enumerados no **anexo** da diretiva. A maioria dos Estados-Membros refletiu os domínios mencionados no artigo 2.º nas legislações de transposição, incluindo os atos referidos no anexo, quer identificando explicitamente os atos, quer remetendo para o anexo. No entanto, vários Estados-Membros não incluíram no âmbito de aplicação material os atos jurídicos aditados ao anexo, incluindo os atos jurídicos adotados após a entrada em vigor da diretiva[13].

Alguns Estados-Membros transpuseram incorretamente o âmbito de aplicação material, uma vez que as suas legislações não enumeram os domínios do direito previstos no artigo 2.º, remetendo apenas para a diretiva no seu conjunto, o que não garante uma segurança jurídica suficiente. Num Estado-Membro, o âmbito de aplicação material abrange as denúncias de violações nos domínios referidos na diretiva, desde que sejam feitas com o intuito de proteger o interesse público.

Cerca de metade dos Estados-Membros transpuseram incorretamente o artigo 2.º no que diz respeito à definição de «violações lesivas dos interesses financeiros da União», a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), ou de «violações relacionadas com o mercado interno», a que se refere o artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, uma vez que não incluem uma referência clara às regras da UE aplicáveis nestes domínios.

[13] Desde a entrada em vigor da diretiva, foram aditados ao anexo quatro atos: o Regulamento (UE) 2020/1503 relativo aos prestadores europeus de serviços de financiamento colaborativo; Regulamento (UE) 2022/1925 relativo aos mercados digitais e Regulamento (UE) 2023/1114 relativo aos mercados de criptoativos; Regulamento (UE) 2024/573 relativo aos gases fluorados com efeito de estufa que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 517/2014

A grande maioria dos Estados-Membros alargou o âmbito de aplicação das suas legislações de transposição a domínios ou atos não abrangidos pela diretiva[14]. Alguns Estados-Membros incluíram no âmbito de aplicação material todas as violações do direito da UE. Vários alargaram o âmbito de aplicação às violações de regras nacionais que não dão aplicação ao direito da UE, mas dizem respeito aos domínios enumerados na diretiva. Cerca de metade dos Estados-Membros alargou o âmbito de aplicação a outros domínios específicos do direito nacional, como os crimes de corrupção ou as infrações administrativas e/ou penais (graves). Alguns Estados-Membros alargaram o âmbito de aplicação das suas legislações de transposição a domínios específicos, como o direito do trabalho ou a saúde e segurança no trabalho. Vários Estados-Membros incluíram todas as violações (graves) do direito nacional suscetíveis de lesar o interesse público.

Nos termos do **artigo 3.º, n.º 2,** a diretiva não pode afetar a responsabilidade de os Estados-Membros assegurarem a sua segurança nacional ou a sua competência para protegerem os seus interesses essenciais de segurança. A Comissão salienta que os Estados-Membros devem encontrar um equilíbrio adequado entre: i) o objetivo da diretiva, ou seja, a aplicação efetiva das regras abrangidas pelo seu âmbito de aplicação (incluindo as regras que regem os contratos públicos mistos que envolvem aspetos de defesa ou de segurança) e ii) a proteção da segurança nacional. A Comissão salienta igualmente que o **artigo 3.º, n.º 3, alínea a)**, exige que os Estados-Membros encontrem um equilíbrio adequado entre: i) o objetivo da diretiva e ii) a proteção das informações classificadas contra o acesso não autorizado.

Foram identificados problemas de não conformidade em cerca de metade dos Estados-Membros. Alguns excluem totalmente do âmbito de aplicação das legislações de transposição as informações relacionadas com a segurança nacional e/ou as informações classificadas, mesmo quando essas informações dizem respeito aos domínios políticos abrangidos pela diretiva. Em alguns casos, não é claro se as denúncias de violações das regras de contratação pública relativas a aspetos de defesa ou segurança abrangidos pela legislação pertinente da UE estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das legislações de transposição. Alguns Estados-Membros invocaram o artigo 3.º, n.º 2, para excluir do âmbito de aplicação das legislações de transposição categorias inteiras de pessoas, como o pessoal das forças de defesa ou militares ou dos serviços de informação.

A maioria dos Estados-Membros transpôs incorretamente a não aplicação da proteção a denúncias abrangidas pelo segredo profissional médico e dos advogados e pelo segredo das deliberações judiciais (**artigo 3.º, n.º 3, alíneas b) e c)**). Em alguns destes Estados-Membros, a isenção aplicável ao segredo profissional dos advogados foi indevidamente alargada além da proteção da confidencialidade das comunicações entre os advogados e os seus clientes. Outras legislações de transposição: i) isentam as denúncias abrangidas, em geral, por uma obrigação

[14] A Comissão tem vindo a incentivar sistematicamente os Estados-Membros, aquando da transposição da diretiva, a considerarem a possibilidade de alargar o seu âmbito de aplicação a outros domínios e, de um modo mais geral, a assegurarem um quadro abrangente e coerente a nível nacional. Ver Comunicação da Comissão intitulada «Reforço da proteção dos denunciantes à escala da UE», de 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

de sigilo profissional ou ii) alargam a isenção do segredo das deliberações judiciais a todas as atividades dos juízes ou aos processos judiciais em geral.

3.1.2 Âmbito de aplicação pessoal

O objetivo do **artigo 4.º** consiste em assegurar a proteção do maior número possível de pessoas que, por força das suas atividades profissionais, tenham acesso privilegiado a informações sobre violações e que possam vir a sofrer atos de retaliação se comunicarem tais informações.

O **artigo 4.º, n.º 1**, contém uma lista indicativa das categorias de pessoas abrangidas pela diretiva. Alguns Estados-Membros adotaram uma lista exaustiva, mas outros não transpuseram algumas categorias enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, como os «estagiários remunerados e não remunerados», «voluntários», «contratantes» ou «fornecedores». A maioria dos Estados-Membros transpôs os conceitos de «trabalhadores» e de «não assalariados» sem fazer referência ao artigo 45.º, n.º 1, e ao artigo 49.º do TFUE, respetivamente, limitando assim estes conceitos à sua definição nos termos do direito nacional e comprometendo a aplicação uniforme destes conceitos autónomos do direito da UE em todos os Estados-Membros.

O **artigo 4.º, n.º 4**, estende a proteção contra atos de retaliação a outras pessoas além dos denunciantes, se for caso disso, como facilitadores e terceiros ligados aos denunciantes que também possam ser alvo de retaliação num contexto profissional, incluindo familiares e colegas. Esta disposição foi transposta de forma restritiva em alguns Estados-Membros, que não abrangem adequadamente os facilitadores ou terceiros.

3.2. Condições de proteção

Os **artigos 6.º, 7.º, 10.º e 15.º** estabelecem as condições de proteção, contra atos de retaliação, das pessoas que denunciam ou divulgam publicamente uma violação.

O **artigo 6.º, n.º 1**, estabelece as condições em que os denunciantes podem beneficiar de proteção, incluindo o facto de terem motivos razoáveis para crer que as informações eram verdadeiras no momento em que foram transmitidas. Tal significa que os denunciantes não perdem a proteção se comunicarem informações inexatas de boa-fé e se os motivos forem irrelevantes. O artigo 6.º, n.º 1, foi incorretamente transposto por alguns Estados-Membros cuja legislação parece ter em conta os motivos das pessoas para efeitos de proteção.

O **artigo 7.º, n.ºs 1 e 2**, estabelece o princípio de que os denunciantes são livres de optar por apresentar uma denúncia interna antes de o fazerem diretamente a nível externo. O **artigo 6.º, n.º 4,** estabelece que as pessoas que façam as suas denúncias às instituições e aos organismos competentes da UE beneficiam de proteção nas mesmas condições que as pessoas que apresentem denúncias externas. Vários Estados-Membros impõem incorretamente a obrigação de denunciar em primeiro lugar internamente ou só permitem a apresentação direta de denúncias externas em circunstâncias específicas. Alguns Estados-Membros não previram explicitamente a proteção das pessoas que apresentam denúncias às instituições da UE.

O **artigo 15.º** da diretiva estabelece as condições de proteção quando seja feita uma divulgação pública.

Especificamente, o **artigo 15.º, n.º 1, alínea b),** estabelece as condições de proteção para a divulgação pública direta de informações, ou seja, sem que tenha sido inicialmente efetuada uma denúncia interna ou externa ou, pelo menos, uma denúncia externa. Exige, neste caso, que as pessoas tenham motivos razoáveis para crer que: i) a violação pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público ou ii) em caso de denúncia externa, existe um risco de retaliação ou há perspetiva diminuta de que a violação seja resolvida de forma eficaz. Enumera igualmente algumas circunstâncias específicas abrangidas pela subalínea i) ou ii), como o risco de danos irreversíveis ou a possibilidade de os elementos de prova serem ocultados ou destruídos.

Vários Estados-Membros não transpuseram as circunstâncias previstas, a título indicativo, no artigo 15.º, n.º 1, alínea b). Alguns definiram incorretamente a situação de perigo para o interesse público ou o risco de retaliação.

3.3. Canais e procedimentos de denúncia

3.3.1. Canais e procedimentos de denúncia interna

O **artigo 8.º** da diretiva define as entidades jurídicas dos setores privado e público que são obrigadas a criar canais e procedimentos para denúncia interna. Estabelece igualmente as condições em que esses canais podem ser partilhados ou operados externamente por terceiros.

O **artigo 8.º, n.º 3**, exige que todas as entidades jurídicas do setor privado com 50 ou mais trabalhadores criem canais de denúncia interna. O **artigo 8.º, n.º 6**, permite que as entidades jurídicas do setor privado com 50 a 249 trabalhadores partilhem recursos para efeitos de receção de denúncias e de realização de investigações, com o objetivo de aliviar os encargos para essas entidades. Alguns Estados-Membros alargaram incorretamente a flexibilidade prevista no artigo 8.º, n.º 6, também a entidades de maior dimensão. Mais especificamente, permitiram que os grupos de empresas criassem canais de denúncia apenas a nível do grupo, isentando assim todas as entidades pertencentes ao mesmo grupo da obrigação de criar o seu próprio canal de denúncia interna. Esta situação é contrária ao objetivo da diretiva de garantir a acessibilidade e a proximidade dos canais aos potenciais denunciantes.

O **artigo 9.º** estabelece os requisitos aplicáveis aos procedimentos de denúncia interna. Diferentes elementos desta disposição, como a obrigação de dar um seguimento diligente às denúncias ou os prazos para o aviso de receção ou para as reuniões presenciais, não foram corretamente transpostos na maioria dos Estados-Membros.

3.3.2. Canais e procedimentos de denúncia externa

O **artigo 11.º** estabelece a obrigação de criar canais de denúncia externa e de dar seguimento às denúncias.

Algumas destas obrigações foram transpostas incorretamente. Um Estado-Membro exclui o seguimento de denúncias de violações cometidas há mais de dois anos, uma limitação temporal que compromete a eficácia da diretiva em termos de reforço do controlo da

aplicação do direito da UE. Alguns Estados-Membros não garantem a segurança jurídica necessária quanto às autoridades competentes designadas.

O **artigo 11.º, n.º 6**, estabelece obrigações específicas para as autoridades que recebem denúncias, mas não têm competência para resolvê-las. Cerca de metade dos Estados-Membros transpuseram-nas incorretamente. É o que acontece, por exemplo, quando impõem estas obrigações apenas a determinadas autoridades, quando omitem a obrigação de transmitir as denúncias às autoridades competentes num prazo razoável e de forma segura ou omitem a obrigação de informar prontamente o denunciante.

3.3.3. Tratamento de denúncias anónimas

Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, a diretiva não afeta a competência de os Estados-Membros decidirem se obrigam as entidades jurídicas do setor privado ou público e as autoridades competentes a aceitar e a dar seguimento às denúncias anónimas. A Comissão salienta que, se os Estados-Membros impuserem a obrigação de aceitar denúncias anónimas, estas têm de ser tratadas como todas as outras denúncias, em termos dos direitos processuais dos denunciantes e da obrigação para as entidades e autoridades de dar seguimento a essas denúncias.

Cerca de metade das legislações de transposição regulamentam as denúncias anónimas, sendo que a maioria delas impõe a obrigação de aceitar e dar seguimento a denúncias anónimas às autoridades competentes ou, de um modo mais geral, a todas as entidades jurídicas que operam canais de denúncia. No entanto, algumas preveem derrogações dos requisitos da diretiva, por exemplo, no que se refere ao aviso de receção e ao retorno de informação ou ao seguimento. Um Estado-Membro prevê um procedimento completamente diferente para o tratamento e o seguimento de denúncias anónimas.

3.3.4. Obrigação de confidencialidade

O **artigo 16.º** estabelece os requisitos de confidencialidade aplicáveis tanto às denúncias externas como internas, a fim de proteger a identidade dos denunciantes. No mesmo sentido, o **artigo 5.º, ponto 8**, exige que qualquer assistência prestada pelos facilitadores seja confidencial.

O **artigo 16.º, n.º 1**, exige que os Estados-Membros assegurem que a identidade do denunciante não seja divulgada a ninguém, além do pessoal autorizado competente para receber denúncias ou lhes dar seguimento, sem o consentimento explícito do denunciante. O **artigo 16.º, n.º 2**, estabelece as condições de derrogação da obrigação de confidencialidade. Vários Estados-Membros transpuseram incorretamente esta derrogação, por exemplo, omitindo a referência ao contexto das investigações ou dos processos judiciais. Vários Estados-Membros não transpuseram corretamente as salvaguardas aplicáveis a esta derrogação nos termos do **artigo 16.º, n.º 3,** por exemplo, que o denunciante seja informado *antes* da divulgação da sua identidade ou que a autoridade competente lhe envie uma declaração explicando os motivos da divulgação.

No que se refere ao **artigo 5.º, ponto 8,** vários Estados-Membros transpuseram a noção de «facilitadores» omitindo o requisito de confidencialidade, o que afeta a confidencialidade da identidade tanto dos denunciantes como das pessoas visadas. Afeta igualmente o papel dos

facilitadores no procedimento de denúncia, uma vez que podem ser equiparados a destinatários de divulgações públicas.

3.4. Medidas de proteção e de apoio

Os **artigos 19.º a 23.º** estabelecem as medidas de proteção e de apoio às pessoas referidas no artigo 4.º e às pessoas visadas por denúncias ou divulgações públicas.

3.4.1. Proibição de retaliação

O **artigo 19.º** exige que os Estados-Membros proíbam qualquer forma de retaliação, incluindo ameaças e tentativas de retaliação, e estabelece, a título indicativo, uma lista não exaustiva das medidas de retaliação proibidas.

Vários Estados-Membros omitiram a proibição de ameaças e tentativas de retaliação. Alguns Estados-Membros transpuseram o artigo 19.º através de uma proibição genérica de retaliação, sem reproduzir a lista constante deste artigo. Cerca de metade dos Estados-Membros que incluíram uma lista indicativa de tipos de comportamentos proibidos omitiram ou transpuseram incorretamente determinadas formas de retaliação enumeradas neste artigo.

3.4.2. Medidas de apoio

O **artigo 20.º** exige que os Estados-Membros assegurem o acesso a medidas de apoio, nomeadamente: i) informações e aconselhamento abrangentes, independentes e gratuitos, ii) auxílio efetivo das autoridades competentes e iii) apoio judiciário.

Alguns Estados-Membros não asseguram o acesso a aconselhamento individual, exigindo apenas que as informações sejam disponibilizadas num sítio Web. Várias legislações de transposição não asseguram a prestação de auxílio efetivo pelas autoridades competentes. Vários Estados-Membros não referem a legislação aplicável em matéria de apoio judiciário, criando assim insegurança jurídica.

O **artigo 20.º, n.º 2**, concede aos Estados-Membros a possibilidade de disponibilizarem assistência financeira e outras medidas de apoio aos denunciantes no âmbito dos processos judiciais. Alguns Estados-Membros disponibilizam apoio financeiro em determinadas condições, por exemplo, em caso de deterioração grave da situação financeira do denunciante, estando igualmente prevista a prestação de apoio psicossocial em certos Estados-Membros.

3.4.3. Proteção contra atos de retaliação e medidas corretivas

O artigo 21.º estabelece as medidas de proteção contra atos de retaliação, como a isenção de responsabilidade e a inversão do ónus da prova, bem como medidas corretivas, incluindo medidas provisórias e indemnizações. O **artigo 23.º, n.º 2**, prevê medidas de indemnização dos danos sofridos pelas pessoas visadas.

O **artigo 21.º, n.º 2**, isenta, sob determinadas condições, os denunciantes de responsabilidade por violação de restrições à divulgação de informações, como as cláusulas de lealdade ou os acordos de não divulgação. Esta disposição foi transposta incorretamente em vários Estados-Membros que preveem condições adicionais, por exemplo, exigindo que o denunciante tenha

agido de boa-fé, ou que não aplicam a isenção de responsabilidade a denúncias em alguns domínios do direito ou à divulgação pública.

O **artigo 21.º, n.º 7,** primeiro parágrafo, isenta o denunciante de qualquer responsabilidade em processos judiciais, nomeadamente por difamação, violação das regras de proteção de dados, divulgação de segredos comerciais ou que tenham por objeto pedidos de indemnização. A maioria dos Estados-Membros restringiu o âmbito de aplicação desta isenção, por exemplo, excluindo i) os facilitadores ou terceiros ligados ao denunciante, ii) determinados tipos de processos judiciais ou iii) a divulgação pública. O artigo 21.º, n.º 7, segundo parágrafo, especifica as condições de isenção de responsabilidade se as informações sobre violações comunicadas ou divulgadas publicamente contiverem segredos comerciais. Vários Estados-Membros transpuseram incorretamente a obrigação de considerarem lícita qualquer divulgação de uma violação contendo segredos comerciais que esteja abrangida pelo direito da UE aplicável, quando a pessoa que comunicou ou divulgou publicamente essas informações satisfaça as condições da diretiva.

O **artigo 21.º, n.º 3**, prevê uma isenção de responsabilidade por atos cometidos para efeitos de obtenção ou acesso às informações comunicadas ou divulgadas publicamente, a menos que essa obtenção ou esse acesso constitua uma infração penal autónoma, ou seja, não esteja relacionado com a denúncia ou a divulgação pública ou não seja necessário para revelar uma violação. Cerca de metade dos Estados-Membros transpuseram incorretamente esta disposição, omitindo na sua maioria a noção de «autónoma», privando a isenção da sua eficácia.

O **artigo 21.º, n.º 5**, estabelece uma inversão do ónus da prova em processos relacionados com atos de retaliação contra o denunciante, ou seja, impõe à pessoa que tomou a medida prejudicial o ónus de provar que a medida de retaliação não está relacionada com a denúncia. Vários Estados-Membros transpuseram incorretamente esta disposição, por exemplo, exigindo que o denunciante prove a legalidade da denúncia ou estabeleça *prima facie* que a medida foi tomada em retaliação pela denúncia. Num Estado-Membro, a inversão do ónus da prova aplica-se apenas por um período de dois anos.

Nos termos do **artigo 21.º, n.ºs 6 e 8**, as pessoas que tenham sido alvo de atos de retaliação têm de ter acesso a medidas corretivas, inclusivamente provisórias, e à indemnização dos danos. Várias legislações nacionais não transpuseram adequadamente as disposições em matéria de medidas provisórias e de indemnização. Em especial, não preveem medidas provisórias ou criam insegurança jurídica ao não fazerem referência às disposições gerais aplicáveis. Além disso, em alguns casos, a indemnização limita-se a uma indemnização pecuniária e, em algumas legislações, não estão previstas medidas corretivas para todas as pessoas com direito a proteção.

O **artigo 23.º, n.º 2**, exige que os Estados-Membros prevejam medidas de indemnização dos danos sofridos pelas pessoas visadas sempre que os denunciantes tenham comunicado ou divulgado publicamente, com conhecimento de causa, informações falsas. Cerca de metade dos Estados-Membros não transpuseram corretamente esta disposição, por exemplo, ao não incluírem as referências adequadas à legislação aplicável.

3.4.4. Sanções

O **artigo 23.º, n.os 1 e 2**, exige que os Estados-Membros prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas aplicáveis a pessoas que impeçam ou tentem impedir a denúncia, que pratiquem atos de retaliação ou instaurem processos vexatórios contra pessoas com direito a proteção, que violem o dever de manutenção da confidencialidade da identidade dos denunciantes, bem como aplicáveis a pessoas que comuniquem ou divulguem publicamente, com conhecimento de causa, informações falsas.

Vários Estados-Membros: i) definiram o comportamento punível em termos vagos, por exemplo, punindo violações ou abusos da legislação nacional de transposição em geral, ou ii) introduziram sanções cujo valor se afigura demasiado baixo para serem consideradas dissuasivas. Alguns Estados-Membros não transpuseram corretamente as sanções aplicáveis às «tentativas» de impedir a denúncia ou definiram a noção de «impedir» através de uma lista exaustiva, restringindo-a. As sanções aplicáveis aos atos de retaliação foram, de um modo geral, transpostas corretamente, tendo sido detetados alguns problemas de conformidade causados por: i) falta de segurança jurídica quanto ao que constitui um comportamento punível, ii) coimas ineficazmente baixas ou iii) penalização de atos de retaliação apenas contra denunciantes e não contra outras categorias referidas no artigo 4.º (como os facilitadores). Vários Estados-Membros não transpuseram corretamente as sanções aplicáveis aos processos vexatórios, não prevendo uma sanção específica ou não remetendo para outra legislação pertinente. Em alguns casos, as sanções por violação da confidencialidade foram transpostas incorretamente, por exemplo, não incluindo as referências adequadas à legislação aplicável.

4. CONCLUSÃO

A adoção da diretiva visava melhorar a aplicação do direito da UE, facilitando a denúncia das violações e assegurando uma proteção sólida dos denunciantes. A diretiva gera valor acrescentado ao estabelecer normas comuns claras que resolvem a situação anterior de proteção fragmentada e desigual na UE e nos vários domínios políticos.

Garantir a segurança jurídica é fundamental para este objetivo. As pessoas têm de ser capazes de compreender plenamente a extensão dos seus direitos e as condições de proteção. Têm de poder tomar decisões esclarecidas sobre se e como apresentar uma denúncia ou fazer uma divulgação pública, sem correr o risco de não ser considerada devido à imprecisão ou à ambiguidade das regras aplicáveis.

Todos os Estados-Membros transpuseram as principais disposições da diretiva, como as condições de proteção, os requisitos para a criação e o funcionamento dos canais de denúncia interna e externa, a proibição de retaliação e as medidas de proteção e de apoio aos denunciantes. A grande maioria dos Estados-Membros alargou o regime de proteção da diretiva a outros domínios do direito nacional. Vários Estados-Membros adotaram medidas de apoio adicionais, como a assistência financeira e psicológica aos denunciantes.

Embora reconheça os esforços envidados, até à data, pelos Estados-Membros, a Comissão lamenta a transposição globalmente muito tardia da diretiva. Tal como reconhecido pelo Tribunal, a não adoção das disposições necessárias para assegurar a transposição integral e

precisa da diretiva em causa é particularmente grave, dada a sua importância para a salvaguarda do interesse público[15]. A Comissão salienta que a inexistência de canais de denúncia confidenciais e de proteção adequada tem um efeito dissuasor nos potenciais denunciantes, com impactos negativos que se estendem muito além da própria diretiva. Compromete tanto a aplicação efetiva de todos os atos jurídicos da UE abrangidos pelo seu âmbito de aplicação material como a liberdade de expressão.

Além disso, o presente relatório mostra que é necessário melhorar a transposição da diretiva em certos domínios fundamentais, como o âmbito de aplicação material, as condições de proteção e as medidas de proteção contra atos de retaliação, em especial as isenções de responsabilidade e as sanções.

A Comissão continuará a avaliar o cumprimento da diretiva pelos Estados-Membros e tomará as medidas adequadas para assegurar a sua transposição integral e correta em toda a UE, nomeadamente através da instauração, sempre que necessário, de processos por infração.

Após um período de aplicação suficiente, e o mais tardar em 2026, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho o relatório referido no artigo 27.º, n.º 3, que avaliará o funcionamento da diretiva e analisará a necessidade de adotar medidas adicionais, incluindo alterações com vista a alargar o seu âmbito de aplicação a outros atos ou domínios da UE.

[15] Ver acórdão proferido no processo C-147/23 (supracitado), n.os 73 e 97.