

**PROPOSTA DE LEI N.º 91/XIV/2.ª (GOV) - TRANSPÕE A DIRETIVA (UE) 2019/1937,
RELATIVA À PROTEÇÃO DAS PESSOAS QUE DENUNCIAM VIOLAÇÕES DO DIREITO DA UNIÃO**

PARECER ANMP

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei N.º 91/XIV/2.ª (GOV) - Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União

I. ENQUADRAMENTO

No essencial, o projeto de diploma em apreço procede à transposição para o ordenamento jurídico nacional do quadro jurídico constante da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019 (Diretiva 2019/1937), relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, consideradas como gravemente lesivas do interesse público.

A presente iniciativa legislativa visa, de acordo com a exposição de motivos, dar cumprimento às exigências da União Europeia e prevê a criação de um regime geral de proteção daqueles que, de boa-fé, e com base em informações obtidas em contexto profissional que razoavelmente consideraram verdadeiras, denunciem ou divulguem violações ao direito da União Europeia – incluindo atos, ilícitos ou omissões como práticas abusivas -, conforme previsto na Diretiva, ou atos de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.

Antes de prosseguir, de frisar que o artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que a Diretiva – em particular a Diretiva (UE) 2019/1937 - vincula os Países aos quais se destina quanto ao resultado a alcançar – ainda que carece de transposição para o direito interno até 17 de dezembro de 2021 -, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios e, portanto, adaptação de tal regime às especificidades nacionais.

A Diretiva 2019/1937 e, conseqüentemente, a Proposta de Lei apresentada abrange denúncias de: (i.) Violações de regras que dizem respeito a um alargado conjunto de domínios, como é o caso da contratação pública; dos serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; da segurança e conformidade dos produtos; da segurança do transporte ferroviário, rodoviário, marítimo e por via navegável; da proteção do ambiente, abrangendo desde a gestão de resíduos aos produtos químicos; da proteção contra radiações e segurança nuclear; da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem-estar animal; da saúde pública, incluindo os direitos do doente e o controlo dos produtos de tabaco; da defesa do consumidor; da proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança dos sistemas de informação; mas também (ii.) Violações lesivas dos interesses financeiros da UE; e (iii.) Violações relacionadas com o mercado interno, incluindo violações das regras da UE sobre concorrência e auxílios estatais, bem como violações de normas de fiscalidade societária.

Trata-se, assim, de um (novo) regime geral e transversal de proteção dos denunciantes de infrações, sem prejuízo da existência de algumas normas específicas de proteção de denunciantes, nomeadamente as constantes de vários diplomas legais.

O proposto regime geral de proteção de denunciantes de infrações assenta em dois vetores essenciais: (i.) o estabelecimento de canais de denúncia – interna e externa - e (ii.) a proibição de qualquer forma de retaliação, acompanhada da consagração de medidas de proteção e de apoio aos denunciantes.

No que concerne aos dispositivos de denúncia, o projeto Lei em apreço estabelece:

a. os canais de denúncia internos: obrigatórios em todas as empresas privadas com 50 ou mais trabalhadores e, em princípio, em todas as entidades públicas, incluindo as Autarquias Locais, ressalvando-se as entidades públicas com menos de 50 trabalhadores e os municípios com menos de 10 000 habitantes que se encontram isentos desta obrigação (cfr. o artigo 8.º e ss.); e

b. os canais de denúncia externos: isto é, canais de denuncia confidenciais, a estabelecer pelas autoridades nacionais relevantes, incluindo-se as Autarquias Locais que não sendo a autoridade competente devem remeter, oficiosamente, a denuncia à autoridade competente (cfr. o artigo 12.º).

Em termos gerais, a proposta de diploma – decorrência da Diretiva 2019/1937 - abrange um vasto leque de pessoas que trabalham no setor público ou privado - como é o caso dos trabalhadores assalariados, não assalariados, titulares de participações sociais, pessoas pertencentes a órgãos de administração, de gestão ou de supervisão de empresas, voluntários, estagiários e candidatos a emprego, bem como das pessoas que auxiliam um denunciante de forma confidencial ou das pessoas que tenham uma relação com um denunciante e possam ser alvo de retaliação no trabalho, assim como entidades jurídicas que tenham uma relação com o denunciante- incluindo aquelas que comuniquem informações sobre violações obtidas numa relação profissional que tenha, entretanto, terminado,

O projeto de Lei procede ao estabelecimento dos procedimentos aplicáveis e dos prazos para o tratamento de denúncias recebidas, através de canais internos ou externos. De notar que, estes procedimentos incluem a obrigação de não revelar a identidade do denunciante, exceto em circunstâncias estritamente limitadas ao cumprimento da legislação da UE, relativa à proteção dos dados o registo de todas as denúncias comunicadas oralmente ou por escrito.

Por último, de referir que os denunciantes (i.) beneficiam de proteção contra todas as formas de retaliação, incluindo o despedimento, a despromoção, a intimidação e a inscrição em listas negras; e têm acesso (ii) a medidas de apoio apropriadas, nomeadamente a informações e aconselhamento independentes, assim como a apoio judiciário nos termos previstos na legislação da UE relativa ao apoio judiciário no âmbito de processos penais e de processos cíveis transfronteiriços; e (iii.) a

medidas corretivas apropriadas, incluindo medidas provisórias e isenção de responsabilidade em caso de incumprimento de cláusulas contratuais de não divulgação de informações.

II. POSIÇÃO DA ANMP:

- A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) advoga a importância da defesa do Estado de direito democrático, em todas as suas vertentes, sublinhando a importância essencial da probidade no exercício de cargos públicos e enfatizando a absoluta necessidade da função administrativa se caracterizar por valores como *transparência, imparcialidade e isenção*.
- O uso indevido dos poderes dos titulares de cargos públicos para a satisfação de interesses alheios ao interesse público coloca em causa as exigências de legalidade, objetividade e independência que, num Estado de direito, sempre têm de presidir ao desempenho de funções públicas.
- Mas evidenciar essa importância não implica aceitar qualquer tentativa de *demonização* daqueles que exercem funções políticas e públicas, designadamente no poder local. Os autarcas e os trabalhadores dos municípios são cidadãos que exercem funções em benefício da comunidade, devendo merecer o respeito e a consideração que são devidos aos restantes cidadãos.
- Considera a ANMP que a defesa do Estado de direito e a defesa da democracia não se faz com medidas atomísticas, adicionadas através da publicação de diplomas legais sucessivos, que acrescentam medidas atrás de medidas, mas que no seu conjunto acabam por se revelar desconexas e desarticuladas entre si, criando situações perversas. A defesa do Estado de direito, entende a ANMP, faz-se com medidas concretas que dotem os órgãos de polícia criminal e as Magistraturas de meios que propiciem que se investigue em tempo útil o que deve ser investigado e que se proceda ao julgamento oportuno dos cidadãos acusados.
- A ANMP não pode também deixar de salientar os efeitos perversos da morosidade da investigação e da aplicação da justiça no nosso país, uma vez que a pendência durante largos períodos da *suspeita* sobre um cidadão, no caso titular de um cargo político ou de um cargo público, sobretudo quando a mesma é alvo de contínua reprodução mediática, truída caracteres, macula indelevelmente as pessoas visadas e coloca desafios irrenunciáveis ao Estado de Direito. Para além da mera suspeita ser aviltante para os abrangidos, que são afetados na sua dignidade, causam-se danos, também irreparáveis, para o sistema judicial.
- Ora, a ANMP repudia esta situação de aparente inevitabilidade, entendendo que a mesma pode e deve ser objeto de reflexão por todos os agentes com responsabilidade na matéria, desde logo pelo legislador.

- A ANMP discorda do estabelecimento de mecanismos que, embora abstratamente possam ter objetivos salutareos, conduzem e estimulam as denúncias, muitas vezes anónimas, muitas vezes sem fundamento, que atormentam definitivamente a vida de todos aqueles que exercem funções políticas e públicas.
- É a isso que conduzirá, de forma profusa, este novo regime de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, uma vez que feita uma denúncia ela será divulgada e ampliada à exaustão pelos órgãos de comunicação social e agarrar-se-á definitivamente à pele do decisor.
- Entende a ANMP que deve, assim, evitar-se a consagração de normas legais que levem a acusações e a julgamentos na praça pública e ao cumprimento de penas de forma antecipada a qualquer condenação em tribunal.
- Os objetivos prosseguidos pelo projeto de diploma não permitirão alcançar um equilíbrio nesta matéria, razão pela qual a ANMP se pronuncia desfavoravelmente sobre o conteúdo do mesmo.

ANMP | Coimbra, 22 de junho de 2021