



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
YVES BOT  
apresentadas em 12 de dezembro de 2017<sup>1</sup>

**Processo C-15/16**

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht  
contra  
Ewald Baumeister**

[pedido de decisão prejudicial apresentado Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Mercados de instrumentos financeiros — Acesso a informações detidas pela autoridade de supervisão dos mercados financeiros, relativas a uma empresa supervisionada — Diretiva 2004/39/CE — Artigo 54.º, n.º 1 — Conceitos de “segredo profissional” e de “informações confidenciais”

### I. Introdução

1. No presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a interpretação do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39/CE<sup>2</sup>, no que diz respeito ao alcance da obrigação de segredo profissional que impende sobre as autoridades nacionais de supervisão dos mercados financeiros e ao conceito de «informações confidenciais», o que o levará a completar a sua jurisprudência decorrente do acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o.<sup>3</sup>

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe E. Baumeister à Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (organismo federal de supervisão dos serviços financeiros, Alemanha, a seguir «BaFin») a propósito da decisão desta de recusar à demandante no processo principal, o acesso a determinados documentos relativos à sociedade Phoenix Kapitaldienst GmbH (a seguir «Phoenix»).

3. Na sequência da nossa análise, proporemos que o Tribunal de Justiça, tendo em conta a especificidade da supervisão dos mercados financeiros, confira um alcance o mais amplo possível aos conceitos de «informações confidenciais» e de «segredo profissional», declarando que todas as informações, incluindo a correspondência e as declarações, relativas a uma empresa supervisionada que sejam recebidas ou produzidas por uma autoridade nacional de supervisão dos mercados

<sup>1</sup> Língua original: francês.

<sup>2</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Diretivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho (JO 2004, L 145, p. 1). Esta diretiva foi revogada, com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017, pela Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349). O artigo 76.º da Diretiva 2014/65 substituiu o artigo 54.º da Diretiva 2004/39.

<sup>3</sup> C-140/13, EU:C:2014:2362.

financeiros estão abrangidas, independentemente de qualquer outro pressuposto, pelo conceito de «informações confidenciais» na aceção do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2004/39 e estão, por conseguinte, protegidas pelo segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, primeiro período, dessa diretiva.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

4. Os considerandos 2, 63 e 71 da Diretiva 2004/39 dispõem:

«(2) [...] é indispensável prever o grau de harmonização necessário para proporcionar aos investidores um elevado nível de proteção e permitir que as empresas de investimento prestem serviços em toda a Comunidade, no quadro de um mercado único, com base na supervisão do país de origem. [...]

[...]

(63) [...] Perante o crescimento da atividade transfronteiras, as autoridades competentes devem transmitir entre si as informações relevantes para o desempenho das respetivas funções, por forma a assegurar a aplicação efetiva da presente diretiva, nomeadamente em situações em que as infrações, ou suspeitas de infração, podem envolver as autoridades de dois ou mais Estados-Membros. Nesta troca de informações, é imprescindível um rigoroso sigilo profissional para assegurar o processamento harmonioso da transmissão dos elementos informativos e a proteção dos direitos das pessoas em causa.

[...]

(71) O objetivo da criação de um mercado financeiro integrado, em que os investidores beneficiem de uma proteção eficaz e sejam preservadas a eficiência e a integridade do mercado global, exige a instituição de requisitos regulamentares comuns para as empresas de investimento, independentemente da origem da sua autorização na Comunidade, e a regulação do funcionamento dos mercados regulamentados e outros sistemas de negociação, por forma a evitar que a falta de transparência ou a perturbação num determinado mercado ponham em causa a eficiência do funcionamento do sistema financeiro europeu, considerado no seu conjunto. [...]

5. O artigo 17.º desta diretiva, intitulado «Obrigações gerais respeitantes à supervisão contínua», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes controlem as atividades das empresas de investimento por forma a verificar se estas cumprem as condições de exercício de atividade previstas na presente diretiva. Os Estados-Membros devem assegurar que sejam implementadas as medidas adequadas para permitir às autoridades competentes obter as informações necessárias para verificar o cumprimento, por parte das empresas de investimento, dessas obrigações.»

6. O artigo 54.º da referida diretiva, intitulado «Segredo profissional», prevê:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes e todas as pessoas que trabalhem ou tenham trabalhado para as autoridades competentes ou para as entidades em quem estas tenham delegado funções nos termos do n.º 2 do artigo 48.º, bem como os revisores de contas ou os peritos mandatados pelas autoridades competentes, estejam obrigados ao segredo profissional.

As informações confidenciais que recebam no exercício das suas funções não podem ser divulgadas a nenhuma pessoa ou autoridade, exceto sob forma resumida ou agregada, que impeça a identificação individual das empresas de investimento, operadores de mercado, mercados regulamentados ou qualquer outra pessoa, ressalvados os casos abrangidos pelo direito penal ou pelas restantes disposições da presente diretiva.

2. Quando uma empresa de investimento, operador de mercado ou mercado regulamentado tiver sido declarado falido ou esteja a ser objeto de liquidação compulsiva, as informações confidenciais que não se refiram a terceiros podem ser divulgadas em processos de direito civil ou comercial, caso seja necessário para a instrução dos referidos processos.

3. Sem prejuízo dos casos abrangidos pelo direito penal, as autoridades competentes, os organismos ou as pessoas singulares ou coletivas que não sejam autoridades competentes que recebam informações confidenciais ao abrigo da presente diretiva apenas as podem utilizar, no caso das autoridades competentes, no cumprimento das suas obrigações e para o desempenho das suas funções no âmbito da presente diretiva ou, no caso de outras autoridades, organismos ou pessoas singulares ou coletivas, para os efeitos para os quais essas informações lhes tenham sido facultadas e/ou no contexto de processos administrativos ou judiciais relacionados especificamente com o desempenho dessas funções. No entanto, sempre que a autoridade competente ou outra autoridade, organismo ou pessoa que comunica as informações dê o seu consentimento, a autoridade que recebe as informações poderá utilizá-las para outros fins.

4. As informações confidenciais recebidas, trocadas e transmitidas ao abrigo da presente diretiva ficam sujeitas às condições de segredo profissional estabelecidas no presente artigo. No entanto, o presente artigo não obsta a que as autoridades competentes troquem ou transmitam informações confidenciais ao abrigo da presente diretiva, ou de outras diretivas aplicáveis às empresas de investimento, instituições de crédito, fundos de pensões, [organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM)], intermediários de seguros e resseguros, empresas de seguros, mercados regulamentados, operadores de mercado ou outras pessoas, se para tanto tiverem o consentimento da autoridade competente, ou de outra autoridade, organismo ou pessoa singular ou coletiva que tenha comunicado as informações.

5. O disposto no presente artigo não obsta a que as autoridades competentes troquem ou transmitam, nos termos da lei nacional, informações confidenciais que não tenham sido recebidas da autoridade competente de outro Estado-Membro.»

7. O artigo 56.º da Diretiva 2004/39, intitulado «Obrigação de cooperação», dispõe, no seu n.º 1:

«As autoridades competentes de diferentes Estados-Membros devem cooperar entre si sempre que necessário para os efeitos do exercício das funções que lhes são atribuídas pela presente diretiva, utilizando os seus poderes tal como estabelecidos na presente diretiva ou na legislação nacional.

As autoridades competentes devem prestar assistência às autoridades competentes dos outros Estados-Membros. Em particular, devem proceder à troca de informações e cooperar em atividades de investigação ou de supervisão.

[...]»

## **B. Direito alemão**

8. As disposições do direito alemão aplicáveis são as da Informationsfreiheitsgesetz (Lei sobre a liberdade de informação), de 5 de setembro de 2005<sup>4</sup>, alterada pela Lei de 7 de agosto de 2013<sup>5</sup> (a seguir «IFG»), bem como da Kreditwesengesetz (Lei relativa ao crédito), de 9 de setembro de 1998<sup>6</sup>, alterada pela Lei de 4 de julho de 2013<sup>7</sup> (a seguir «KWG»).

9. O § 1, n.º 1, da IFG dispõe:

«Todos têm, perante as autoridades federais, direito a aceder às informações oficiais, nos termos da presente lei.»

10. Nos termos do § 3 da IFG, intitulado «Proteção de interesses públicos especiais»:

«Não existe direito ao acesso à informação

1. Se a comunicação das informações puder ter consequências negativas sobre

[...]

d) as missões de controlo e de supervisão das autoridades tributárias, das autoridades de concorrência e das autoridades regulamentares,

[...]

4. Se a informação estiver sujeita a segredo profissional, de serviço ou a uma obrigação de confidencialidade ou de sigilo, prevista por uma disposição legal ou por disposições administrativas gerais relativas à proteção material e organizativa de informações classificadas.»

11. O § 5 da IFG assegura a «[p]roteção de dados de natureza pessoal», enquanto o § 6 desta lei visa a «[p]roteção da propriedade intelectual, dos segredos empresariais e dos segredos comerciais».

12. O § 9 da KWG, intitulado «Obrigação de confidencialidade», prevê, no seu n.º 1:

«Ao aplicar a presente lei no exercício das suas funções, as pessoas empregadas pela [BaFin] não têm o direito de divulgar ou de utilizar sem autorização factos de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções e em relação aos quais a instituição de crédito ou um terceiro tenham interesse em manter a confidencialidade, designadamente os segredos industriais e empresariais, mesmo quando já não estejam ao serviço ou tenham cessado a sua atividade. [...]. As disposições da [Bundesdatenschutzgesetz (Lei federal sobre a proteção de dados), de 20 de dezembro de 1990<sup>8</sup>], que as instituições de crédito e as empresas controladas devem respeitar, não são afetadas pela presente disposição [...].»

4 BGB1. 2005 I, p. 2722.

5 BGB1. 2013 I, p. 3154.

6 BGB1. 1998 I, p. 2776.

7 BGB1. 2013 I, p. 1981.

8 BGB1. 1990 I, p. 2954.

### III. Factos no litígio principal e questões prejudiciais

13. E. Baumeister é um dos investidores lesados pelas atividades fraudulentas da Phoenix. Em 2005, foi iniciado contra esta sociedade um processo de insolvência, depois de ter sido revelado que o seu modelo de financiamento assentava num sistema em pirâmide fraudulento.

14. E. Baumeister apresentou, nos termos do § 1, n.º 1, da IFG, um pedido de acesso a determinados documentos relativos à Phoenix, designadamente o relatório de auditoria especial, relatórios dos revisores de contas, documentos internos, relatórios e correspondência, recebidos ou redigidos pela BaFin no âmbito da sua atividade de supervisão dessa sociedade. A BaFin indeferiu esse pedido.

15. Em 12 de março de 2008, o Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo, Alemanha) ordenou que a BaFin concedesse o acesso aos documentos solicitados, desde que estes não contivessem segredos industriais ou empresariais.

16. Em 28 de abril de 2010, no âmbito do processo de recurso, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior, Alemanha) ordenou que lhe fossem apresentados os dossiês a fim de verificar a pertinência dos fundamentos de recusa invocados pela BaFin. Em 26 de julho de 2010, o Bundesministerium der Finanzen (Ministério Federal das Finanças, Alemanha), na qualidade de autoridade de tutela, recusou a transmissão dos documentos solicitados.

17. Em 12 de janeiro de 2012, o Verwaltungsgerichtshof declarou que essa recusa era ilegal. Por despacho de 5 de abril de 2013, a secção especializada do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) negou provimento aos recursos interpostos pelo demandado e pelo Ministério Federal das Finanças contra o despacho de 12 de janeiro de 2012. No âmbito de um processo paralelo, no qual o Ministério Federal das Finanças emitira, em 24 de outubro de 2011, uma declaração de recusa mais pormenorizada e respeitante aos vários elementos do processo, a secção especializada do Bundesverwaltungsgericht, na sequência de reclamação apresentada pela demandante nesse processo paralelo, alterou, por despacho de 5 de abril de 2013, o despacho da secção especializada do Verwaltungsgerichtshof de 9 de março de 2012 e decidiu que a recusa de apresentação dos documentos não era integralmente ilegal, mas era-o apenas parcialmente.

18. Em 29 de novembro de 2013, o Verwaltungsgerichtshof decidiu que E. Baumeister tinha o direito de ter acesso aos documentos que solicitava nos termos do § 1, n.º 1, da IFG. Ao contrário do que a BaFin sustentava, o acesso à informação não devia ser recusado de modo igual nos termos das disposições conjugadas do § 3, n.º 4, da IFG e do § 9 da KWG. De acordo com o Verwaltungsgerichtshof, apenas os segredos industriais e empresariais, a identificar individual e concretamente, eram dignos de proteção, bem como os dados pessoais de terceiros na aceção do § 5, n.º 1, da IFG. Ora, a BaFin não explicara de forma suficiente que se tratava, no caso concreto, desse tipo de dados dignos de proteção, limitando-se a invocá-lo apenas em termos gerais.

19. Além disso, o Verwaltungsgerichtshof considerou que o direito da União não permitia chegar a nenhuma conclusão diferente, na medida em que não exigia que a autoridade de supervisão estivesse sujeita a um dever absoluto de confidencialidade que levasse, em todos os casos, à exclusão da obrigação de conceder acesso aos documentos. O direito do requerente também não colidia com eventuais direitos da Phoenix na qualidade de devedor insolvente ou do administrador da insolvência interveniente no processo.

20. A BaFin interpôs recurso de revisão deste acórdão para o Bundesverwaltungsgericht, órgão jurisdicional de reenvio. Este considera que a decisão a proferir depende da análise de várias questões relativas à interpretação da Diretiva 2004/39, que não foram analisadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o.<sup>9</sup>

21. A este respeito, o Bundesverwaltungsgericht salienta que o alcance reconhecido pelo Verwaltungsgerichtshof à proteção conferida pelo § 9, n.º 1, da KWG é demasiado restrito em dois aspetos.

22. Por um lado, o § 9, n.º 1, da KWG não abrange apenas os segredos industriais e empresariais, que apenas são referidos a título exemplificativo, bem como os dados pessoais, mas abrange, de forma geral, todos os factos que não sejam públicos, aos quais tenha acesso um círculo restrito de pessoas e cuja confidencialidade a empresa supervisionada ou um terceiro tenham interesse em manter. Tal é o caso não apenas dos segredos industriais e empresariais cuja divulgação possa afetar a posição concorrencial de uma empresa ativa no mercado, mas também, nomeadamente, das informações de um estabelecimento insolvente (como as relativas aos canais de distribuição e aos dados de clientes) com um valor patrimonial passível de ser utilizado em benefício dos credores.

23. Por outro lado, o § 9, n.º 1, da KWG protege também, para além do seu teor, as declarações e as informações cuja confidencialidade apenas a BaFin tem um interesse legítimo em manter. Tal resulta do objetivo de realização de uma supervisão eficaz da atividade das sociedades de investimentos prosseguido pela Diretiva 2004/39. O segredo profissional regulado no artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve, portanto, abranger também os documentos incluídos no denominado segredo «prudencial».

24. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a interpretação do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 suscita ainda outras questões que importa analisar.

25. Antes de mais, este órgão jurisdicional pretende saber se o § 9, n.º 1, da KWG deve ser interpretado, nos termos do direito da União, num sentido que confere um alcance amplo à obrigação de confidencialidade e permite qualificar os elementos do processo como «confidenciais» ou não com base em características meramente formais.

26. A jurisprudência relativa ao conceito de «segredo profissional» no direito da União não fornece nenhum fundamento a uma aceção das informações confidenciais e do segredo profissional que confira uma importância determinante à proveniência das informações e que não dependa de qualquer outra avaliação nem de qualquer outra classificação das informações relativas à empresa de acordo com o seu conteúdo e com as consequências, nomeadamente económicas, de uma eventual divulgação. O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, a este respeito, aos três pressupostos estabelecidos pelo Tribunal Geral da União Europeia em processos relativos ao direito da concorrência para que informações possam ser protegidas pelo segredo profissional. No entanto, tendo em conta as particularidades da supervisão dos mercados financeiros, em que é indispensável uma colaboração baseada na confiança entre as instituições de crédito supervisionadas e as autoridades de supervisão, é possível, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, renunciar aos pressupostos relativos à existência de um prejuízo causado pela divulgação e de um interesse objetivamente digno de proteção.

27. Em seguida, no caso de critérios assim tão gerais para determinar que elementos do processo são abrangidos pelo segredo profissional não serem compatíveis com a Diretiva 2004/39, torna-se necessário clarificar as exigências que resultam desta diretiva para se poder declarar a existência de um segredo profissional.

<sup>9</sup> C-140/13, EU:C:2014:2362.

28. Em especial, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão<sup>10</sup>, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, por um lado, se é necessário demonstrar de forma plausível que, no caso concreto, a divulgação das informações prejudicaria um interesse digno de proteção e, por outro lado, se existe, no domínio da supervisão do setor financeiro, uma presunção equivalente à estabelecida no âmbito do Regulamento n.º 1049/2001, de que a divulgação dos documentos trocados entre a Comissão Europeia e as empresas prejudica, em princípio, quer a proteção dos objetivos prosseguidos pelas atividades de inquérito quer a salvaguarda dos interesses comerciais das empresas em causa.

29. Por último, coloca-se a questão de saber durante quanto tempo as informações são abrangidas pelo segredo profissional. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, com o passar do tempo, as informações confidenciais devem ser cada vez menos dignas de proteção. Contudo, as particularidades da supervisão dos mercados financeiros podem justificar uma apreciação diferente, que se baseie apenas na qualificação das informações como «segredo comercial» efetuada inicialmente, ou seja, no momento da sua comunicação à autoridade de supervisão.

30. Se, em contrapartida, houver que ter em conta as mudanças de situação resultantes da passagem do tempo, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é possível presumir que, após um determinado período, uma informação perde a atualidade que lhe é conferida pelo seu valor económico no contexto de um mercado concorrencial. O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, a este respeito, à comunicação da Comissão relativa às regras de acesso ao dossiê nos casos de direito da concorrência<sup>11</sup>, que foi aceite pela jurisprudência do Tribunal Geral. Daqui resulta que não podem ser consideradas confidenciais as informações que datem de há cinco anos ou mais e que devam, por isso, ser consideradas históricas, a menos que o interessado demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações ainda constituem elementos essenciais da sua posição comercial ou da posição comercial de um terceiro.

31. Nestas circunstâncias, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1.

- a) O conceito de “informações confidenciais” na aceção do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da [D]iretiva [2004/39] e, por conseguinte, o segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, primeiro período, [dessa diretiva], abrangem, independentemente de qualquer outro pressuposto, todas as informações relativas à empresa comunicadas pela entidade supervisionada à autoridade de supervisão?
- b) A obrigação de confidencialidade imposta às autoridades de supervisão (“segredo prudencial”), enquanto parte do segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2004/39, abrange, independentemente de qualquer outro pressuposto, todas as declarações da autoridade de supervisão constantes dos autos, incluindo a sua correspondência com outras entidades?

Em caso de resposta negativa a uma das questões constantes das alíneas a) ou b), *supra*:

- c) Deve a disposição relativa ao segredo profissional, constante do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, ser interpretada no sentido de que, para qualificar as informações como confidenciais,

<sup>10</sup> JO 2001, L 145, p. 43.

<sup>11</sup> Comunicação da Comissão relativa às regras de acesso ao processo nos casos de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE [atualmente artigos 101.º e 102.º TFUE], artigos 53.º, 54.º e 57.º do Acordo EEE e do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho (JO 2005, C 325, p. 7).

- i) é determinante a questão de saber se as informações, pela sua própria natureza, são abrangidas pelo segredo profissional ou se o acesso às informações pode afetar de forma concreta e efetiva o interesse na manutenção da confidencialidade, ou
  - ii) devem ser tidas em consideração outras circunstâncias que, caso ocorram, fazem com que as informações sejam abrangidas pelo segredo profissional, ou
  - iii) a autoridade de supervisão pode, a respeito das informações relativas à empresa que são comunicadas pela [empresa supervisionada] e que constam do seu processo, bem como dos documentos da autoridade de supervisão que se referem a essas informações, invocar uma presunção ilidível de que se trata de segredos de negócios ou prudenciais?
- 2) Deve o conceito de “informações confidenciais” na aceção do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2004/39 ser interpretado no sentido de que, para qualificar uma informação relativa à empresa comunicada à autoridade de supervisão como segredo comercial digno de proteção ou informação digna de proteção por outro motivo, apenas é relevante o momento da transmissão à autoridade de supervisão?

Em caso de resposta negativa à segunda questão:

- 3) Para efeitos da questão de saber se uma informação relativa à empresa deve ser protegida enquanto segredo comercial, independentemente das alterações do contexto económico, e, por conseguinte, deve ser abrangida pelo segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2004/39, há que pressupor a existência, em termos gerais, de um limite temporal — por exemplo de cinco anos — que, após expirar, permite que se presuma, de forma ilidível, que uma informação perdeu o seu valor económico? Aplica-se o mesmo ao segredo prudencial?»

#### IV. Análise

32. A título preliminar, há que observar que outros atos legislativos da União, para além do que está a ser analisado, contêm disposições relativas à obrigação de segredo profissional semelhantes ao artigo 54.º da Diretiva 2004/39. É nomeadamente o caso, no que diz respeito às autoridades de supervisão dos Estados-Membros, do artigo 102.º da Diretiva 2009/65/CE<sup>12</sup> e do artigo 53.º da Diretiva 2013/36/EU<sup>13</sup>, bem como, no que diz respeito às autoridades europeias de supervisão, do artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010<sup>14</sup> e do artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 1095/2010<sup>15</sup>.

33. Contudo, o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre a própria definição de segredo profissional nem sobre os contornos do conceito de «informações confidenciais» no âmbito do sistema de supervisão dos mercados financeiros<sup>16</sup>.

12 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) (JO 2009, L 302, p. 32).

13 Diretiva 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 2013, L 176, p. 338).

14 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 12).

15 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 84).

16 Está atualmente em apreciação no Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativamente semelhante no processo Buccioni, C-594/16.



34. Teve, no entanto, oportunidade, como observa o Bundesverwaltungsgericht na sua decisão de reenvio, de se pronunciar sobre o direito de acesso aos documentos administrativos das instituições da União Europeia, bem como sobre o direito de acesso aos documentos produzidos no âmbito do direito da concorrência.

35. No que diz respeito, por exemplo, ao direito de acesso aos documentos detidos pela Comissão no âmbito de processos de concorrência, o Tribunal de Justiça pôde, nomeadamente, esclarecer que o princípio era o da divulgação de informações em conexão com processos de infração aos artigos 101.º e 102.º TFUE<sup>17</sup> e que, mesmo que a empresa interessada se opusesse a essa divulgação, essas informações podiam, contudo, ser comunicadas se não constituíssem segredos comerciais<sup>18</sup> ou outras informações confidenciais, se um interesse maior tornasse necessária essa divulgação<sup>19</sup> ou se essas informações não fossem, pela sua natureza, protegidas pelo segredo profissional. Todavia, esta interpretação não tem por objeto nem por efeito proibir a Comissão de publicar as informações relativas aos elementos constitutivos de uma infração ao artigo 101.º TFUE que não beneficiem de proteção contra uma publicação a outro título. De igual modo, o Tribunal de Justiça referiu que, no âmbito de programas de clemência, o princípio era claramente o da publicação das decisões de infração, salvo se tal fosse prejudicial à proteção das atividades de inspeção e inquérito<sup>20</sup>.

36. Esta jurisprudência implica que, no âmbito dos processos de aplicação das regras de concorrência, o princípio é o da publicação das informações e, por conseguinte, da sua acessibilidade alargada, a menos que se demonstre que essas informações beneficiam de uma proteção a título do segredo profissional. Esta mesma lógica foi adotada no que diz respeito ao direito de acesso aos documentos das instituições da União<sup>21</sup>.

37. Embora tal interpretação seja perfeitamente válida no domínio do direito de acesso a determinados documentos das instituições da União ou do direito da concorrência, não pode, contudo, ser transposta para o domínio específico do sistema de supervisão dos mercados financeiros. De facto, é necessário aquilatar da especificidade do regime que rege a supervisão dos mercados financeiros, que impede, na nossa opinião, qualquer analogia com outros regimes previstos no direito da União, ao contrário do que alega a Comissão, nomeadamente nas suas observações escritas. Devem ter-se aqui em conta as particularidades da atividade de supervisão dos mercados financeiros e o conteúdo do artigo 54.º da Diretiva 2004/39, que estabelece o princípio do segredo profissional, bem como as consequências práticas que uma abertura do direito de acesso aos documentos detidos pelas autoridades de supervisão dos Estados-Membros teria no sistema de supervisão dos mercados financeiros. É, efetivamente, impossível estabelecer um paralelismo com outros domínios do direito da União, uma vez que as informações recolhidas no âmbito do sistema de supervisão dos mercados financeiros são completamente diferentes das que são detidas pelas instituições da União noutras matérias, seja nos seus volumes, nas suas utilizações potenciais, nas suas consequências eventuais ou nos seus objetivos.

17 Acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 51), e de 13 de janeiro de 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, n.ºs 49 e 55 e jurisprudência referida).

18 Quanto à proteção dos segredos comerciais, v. acórdão de 24 de junho de 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Comissão (53/85, EU:C:1986:256, n.º 28).

19 Acórdão de 14 de março de 2017, Evonik Degussa/Comissão (C-162/15 P, EU:C:2017:205, n.ºs 42 e 45). Este recurso visava contestar o acórdão de 28 de janeiro de 2015, Evonik Degussa/Comissão (T-341/12, EU:T:2015:51), que, no seu n.º 94, referia três requisitos para a não divulgação das informações detidas pela Comissão num processo de infração ao direito da concorrência, designadamente, em primeiro lugar, que essas informações só fossem conhecidas de um número restrito de pessoas, em segundo lugar, que a sua divulgação pudesse causar um prejuízo sério à pessoa que as forneceu ou a terceiros e, em terceiro lugar, que os interesses suscetíveis de ser lesados pela divulgação de tais informações fossem objetivamente dignos de proteção. Ainda que estes três requisitos não sejam expressamente adotados pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão, este também não os contraria.

20 Acórdão de 14 de março de 2017, Evonik Degussa/Comissão (C-162/15 P, EU:C:2017:205, n.ºs 95 e 96).

21 V., nesse sentido, nomeadamente, acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), relativo à aplicação das exceções ao direito de acesso aos documentos das instituições da União previstas nas disposições do Regulamento n.º 1049/2001. V., mais recentemente, as conclusões que apresentámos no processo ClientEarth/Comissão (C-57/16 P, EU:C:2017:909, n.ºs 52 e segs.).

38. As autoridades de supervisão dos mercados financeiros têm, como o próprio nome indica, uma missão essencial de supervisão e de controlo das empresas que atuam nos mercados financeiros. Para desempenharem eficazmente esta missão, essas autoridades devem ter acesso às informações relativas às empresas que controlam. Estas informações podem ser recolhidas quer graças aos poderes de coação que as regulamentações nacionais lhes conferem, quer através da transmissão voluntária pelas empresas supervisionadas, sendo privilegiado este segundo método, assente na cooperação entre essas empresas e as autoridades de supervisão. Esta colaboração necessária entre as entidades supervisionadas e as autoridades competentes justifica a existência de uma obrigação de segredo profissional a cargo destas autoridades, pois sem esta obrigação, as informações necessárias para a supervisão dos mercados financeiros não seriam comunicadas pelas empresas supervisionadas às autoridades competentes sem hesitação ou mesmo sem resistência<sup>22</sup>.

39. Esta obrigação de segredo profissional ganhou historicamente importância com a internacionalização das atividades financeiras e a necessidade de facilitar as trocas de informações entre as autoridades competentes dos vários Estados-Membros com o objetivo de realizar uma supervisão eficaz das operações transfronteiras no mercado interno<sup>23</sup>. Para tal, o legislador da União debruçou-se sobre as exigências ligadas à confidencialidade das informações trocadas desde a Primeira Diretiva 77/780/CEE<sup>24</sup>, estabelecendo o princípio do segredo profissional, que, até então, decorria apenas dos direitos nacionais. Embora o quadro jurídico assim instituído tenha sido reformado pela Diretiva 2004/39 e por diplomas ulteriores, as obrigações de segredo profissional e de confidencialidade previstas no seu artigo 54.º permaneceram, no entanto, em grande medida inalteradas<sup>25</sup>.

40. Assim, a questão reside integralmente na determinação de um espectro mais ou menos largo que abranja as informações a qualificar como «confidenciais» e que devem ser protegidas pelo segredo profissional, no sistema específico da supervisão dos mercados financeiros, ainda que o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 institua uma obrigação geral de segredo profissional, fazendo-a acompanhar de exceções expressa e exaustivamente estabelecidas<sup>26</sup>.

41. Assim, a lógica adotada pelo legislador da União na matéria que nos interessa é, por isso, claramente a de uma proibição de divulgação de princípio, ao contrário do que está previsto em matéria de direito da concorrência ou de acesso aos documentos das instituições da União, uma vez que, nestes dois casos, predomina o direito de acesso aos documentos, acompanhado de exceções<sup>27</sup>. Por conseguinte, o raciocínio seguido pelo legislador da União em matéria de supervisão dos mercados financeiros é diametralmente oposto ao escolhido no setor do direito de acesso aos documentos administrativos das instituições da União e do direito da concorrência<sup>28</sup>, onde o princípio é o da transparência. Para dar uma solução ao processo principal é, assim, possível considerar que o legislador da União colocou o princípio da transparência em segundo plano, em benefício do imperativo do bom funcionamento dos mercados financeiros.

22 V., nesse sentido, conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2168, n.º 37).

23 V., nesse sentido, nomeadamente, considerando 63 da Diretiva 2004/39.

24 Primeira Diretiva do Conselho, de 12 de dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (JO 1977, L 322, p. 30).

25 V., nesse sentido, disposições da Diretiva 2004/39 (nomeadamente considerando 153 e artigo 76.º), que procedeu à reformulação da Diretiva 2004/39.

26 Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 34 e 35).

27 Acórdão de 13 de janeiro de 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, n.º 55 e jurisprudência referida). O princípio geral consiste em conferir ao público um acesso o mais amplo possível aos documentos detidos pelas instituições da União. As exceções a esse princípio devem ser interpretadas de forma estrita, o que implica que a não divulgação apenas pode ser justificada pelo facto de o acesso em causa ser suscetível de prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido e de o risco de causar prejuízo a esse interesse ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (n.ºs 51 e 52 desse acórdão e jurisprudência referida).

28 Nesta matéria, a Comunicação do Órgão de Fiscalização da EFTA comunicação relativa às regras de acesso ao processo do Órgão de Fiscalização da EFTA nos casos de aplicação dos artigos 53.º, 54.º e 57.º do Acordo EEE (JO 2007, C 250, p. 16) prevê regras de acesso e estabelece o princípio do direito de acesso em matéria de concorrência (n.ºs 19 a 21). O mesmo acontece no acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.ºs 51 e segs.), ainda que o Tribunal de Justiça admita exceções a esse princípio do direito de acesso, concedidas após uma análise concreta e individual do pedido (n.º 63).

42. Esta *ratio* particular justifica-se pelo facto de a Diretiva 2004/39 ter como objetivo, como refere o seu considerando 2, a criação de um mercado financeiro integrado e harmonizado, que proporcione aos investidores um elevado nível de proteção, permitindo-lhes que prestem serviços em toda a União<sup>29</sup>.

43. Assim, o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 assegura a fluidez das trocas de informações, o que implica que tanto as empresas supervisionadas como as autoridades competentes possam estar seguras de que as informações confidenciais trocadas entre elas conservarão o seu caráter confidencial<sup>30</sup>.

44. A falta de uma interpretação uniforme dos casos em que informações pudessem ser transmitidas a terceiros comprometeria esse objetivo, o que seria contrário ao considerando 2 da Diretiva 2004/39<sup>31</sup>. Por essa razão, o artigo 54.º, n.º 1, desta diretiva impõe às autoridades de supervisão uma proibição de divulgação das informações que detenham, exceto sob forma resumida ou agregada, que impeça qualquer identificação<sup>32</sup>. De resto, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de salientar esse princípio no acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o.<sup>33</sup>

45. Contudo, ainda que os antecedentes do litígio no processo principal sejam idênticos aos que estiveram na origem do acórdão Altmann e o.<sup>34</sup>, esse processo era relativo apenas ao alcance das derrogações à obrigação de segredo profissional previstas no artigo 54.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2004/39 quando as informações confidenciais digam respeito a uma empresa em liquidação judicial, cuja atividade tenha sido fraudulenta e pela qual vários responsáveis tenham sido condenados a penas privativas de liberdade. No âmbito do processo principal, pede-se que o Tribunal de Justiça leve a cabo, nesse mesmo contexto, uma reflexão inédita sobre a qualificação como «informações confidenciais» e sobre o alcance do segredo profissional na aceção do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39.

46. Neste âmbito, há que salientar que as autoridades de supervisão dos mercados financeiros desempenham uma missão de interesse geral de supervisão. Para tal, devem dispor de documentos que contenham informações substanciais sobre a situação, a evolução e a sustentabilidade da empresa supervisionada.

47. Por conseguinte, a recolha e a troca dessas informações devem ser feitas sob sigilo, na medida em que sejam necessárias e diretamente ligadas à atividade de supervisão. De facto, as autoridades de supervisão têm necessidade, para levar a cabo a sua missão, de dispor de informações completas, verdadeiras e fiáveis. Para que a atividade de supervisão seja eficiente e eficaz, as empresas supervisionadas devem ser totalmente transparentes em relação às autoridades competentes. Tal induz um tratamento confidencial das informações relativas a essas empresas, para não privar de efeito as disposições relativas ao segredo profissional. Estes motivos podem, por conseguinte, justificar uma afetação legítima do direito fundamental de acesso aos documentos<sup>35</sup> detidos pelas autoridades competentes para garantir o bom funcionamento e a estabilidade do sistema de supervisão dos mercados financeiros. Nesse sentido, as características, as funções ou os papéis dessas autoridades devem ter um impacto na acessibilidade dos documentos e das informações que estas detenham.

29 V. acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 26), bem como considerandos 31, 44 e 71 da Diretiva 2004/39.

30 Acórdãos de 11 de dezembro de 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, n.º 27), e de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 31 e 32), bem como considerandos 44 e 63 da Diretiva da Diretiva 2004/39.

31 Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2017:606, n.º 37).

32 Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2017:606, n.º 30).

33 C-140/13, EU:C:2014:2362.

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. Em ambos os casos, trata-se de contestar o indeferimento, pela BaFin, de um pedido de acesso a determinados documentos relativos à Phoenix (no caso concreto, o relatório da auditoria especial, relatórios dos revisores de contas, documentos internos, relatórios e correspondência), apresentado com base no § 1, ponto 1, da IFG.

35 Quanto a esta qualificação como direito fundamental, v. conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Conselho/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, n.ºs 55 e 77).

48. No contexto do sistema de supervisão dos mercados financeiros, as autoridades nacionais de supervisão devem, para desempenhar o melhor possível a sua missão de supervisão, beneficiar da confiança das empresas supervisionadas<sup>36</sup>. De facto, recorde-se que estas estarão mais disponíveis para comunicar informações fiáveis e verdadeiras às autoridades de supervisão se souberem que essas informações estarão protegidas por um princípio de confidencialidade.

49. Acresce que existe idêntica exigência de confiança entre as próprias autoridades nacionais de supervisão, uma vez que o legislador da União previu que estas funcionem em rede<sup>37</sup>. Tal implica que as trocas de informações entre elas devem ser reforçadas pela garantia de confidencialidade associada às informações que obtenham e detenham no âmbito das suas missões de supervisão.

50. Além disso, esta confiança necessária insere-se igualmente no aspeto preventivo que está associado às funções exercidas pelas autoridades de supervisão dos mercados financeiros e que pressupõe que estas autoridades disponham de informações abrangidas pelo segredo profissional e pela confidencialidade. A função de prevenção que as autoridades de supervisão exercem pressupõe, de facto, que a recolha e a transmissão da informação sejam efetuadas sob sigilo, uma vez que qualquer divulgação pode, pela sua natureza, ter consequências graves, mesmo no que diz respeito a informações cujo interesse pode parecer reduzido à primeira vista, mas que, na verdade, são importantes para o funcionamento dos mercados financeiros e do sistema de supervisão destes.

51. De facto, ainda que, por vezes, a sensibilidade de determinadas informações detidas pelas autoridades de supervisão não seja evidente à primeira vista, a sua divulgação pode perturbar a estabilidade dos mercados financeiros. Informações recebidas ou produzidas pelas autoridades de supervisão dos mercados financeiros que parecem, *a priori*, anódinas podem afinal revelar-se essenciais no contexto específico do funcionamento dos mercados financeiros e para as empresas que desenvolvem a sua atividade nesse mercado e sejam objeto de supervisão.

52. Por conseguinte, se não for assegurada a rigorosa confidencialidade das informações assim detidas pelas autoridades nacionais de supervisão, é de temer um risco de insegurança jurídica e de fragilização do sistema de supervisão dos mercados financeiros<sup>38</sup>. Assim, deve haver especial prudência, tendo em conta o risco de catástrofe financeira em que se incorreria em caso de rutura da ligação de confiança no funcionamento do mercado financeiro e do seu sistema de supervisão contínua<sup>39</sup>. De facto, tudo o que pudesse ser entendido como uma debilidade na proteção das informações prejudicaria o sistema de supervisão, devido à afetação da confiança, e qualquer falha na proteção da confidencialidade das informações detidas pelas autoridades competentes poderia perturbar o bom funcionamento desse sistema. A divulgação dessas informações poderia desestabilizar a empresa em causa e poderia igualmente ter como efeito a descredibilização das autoridades de supervisão aos olhos dos atores presentes nos mercados financeiros que comunicam essas informações e, desse modo, lhes permitem exercer as suas funções.

36 Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 31).

37 Mesmo nesta rede, o segredo profissional deve prevalecer nas trocas de informações entre as autoridades de supervisão, de modo a proteger os direitos das pessoas em causa. V., nesse sentido, considerando 25 da Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de março de 2000, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO 2000, L 126, p. 1), considerando 23 da Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO 2006, L 177, p. 1), e considerando 153 da Diretiva 2014/65.

38 Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 33).

39 O artigo 17.º da Diretiva 2004/39 prevê uma supervisão contínua dos mercados financeiros, o que implica a existência de um fluxo contínuo de informações entre as empresas supervisionadas e as autoridades de supervisão.

53. É um facto que as autoridades nacionais de supervisão podem encontrar-se na posse de informações que tenham carácter público, no sentido de que essas informações respondem a uma obrigação de publicidade prevista no direito da União, como a que está prevista nos artigos 2.º e 3.º da Primeira Diretiva 68/151/CEE<sup>40</sup>. No entanto, mesmo nessa situação, consideramos que essas autoridades não estão vocacionadas para desempenhar a função de «balcão único», pelo que não estão obrigadas, na nossa opinião, a responder favoravelmente a um pedido de acesso a tais informações públicas.

54. Em suma, consideramos que o segredo profissional, cujo princípio está estabelecido no artigo 54.º da Diretiva 2004/39, não é adaptável em função da natureza das informações detidas pelas autoridades de supervisão. Todas as informações de que essas autoridades dispõem devem ser consideradas confidenciais, na medida em que as referidas autoridades não têm como função comunicar com o público, mas apenas supervisionar as empresas que atuam nos mercados financeiros, contribuindo, desse modo, para a sua estabilidade e para a regulação da sua atividade.

55. Além disso, esclarecemos que, na nossa opinião, as expressões «segredo profissional» e «informações confidenciais», que são utilizadas no artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, se sobrepõem. Assim, estas duas fórmulas devem ser consideradas a expressão de uma redundância, na medida em que, na verdade, designam um único objeto e uma mesma ideia.

56. De resto, recorde-se que, no que diz respeito à Primeira Diretiva 77/780, o Tribunal de Justiça, sublinhando a importância de proteger o segredo profissional, fornecera já, no acórdão de 11 de dezembro de 1985, Hillenius, uma conceção ampla da natureza confidencial das informações detidas pelas autoridades nacionais de supervisão das instituições de crédito<sup>41</sup>, acolhendo, assim, as conclusões do advogado-geral Gordon Slynn<sup>42</sup>, que preconizava a inexistência de distinção entre diferentes tipos de informações e propunha que o Tribunal de Justiça declarasse que a obrigação de segredo profissional abrangia, nomeadamente, os depoimentos de testemunhas.

57. Admitir uma apreciação caso a caso, levada a cabo de forma concreta e individual pelas autoridades que sejam confrontadas com pedidos de acesso aos documentos que detenham, poderia fragmentar o sistema de supervisão e seria suscetível de originar diferenças de tratamento em função da apreciação subjetiva efetuada por uma autoridade nacional de um pedido de acesso a documentos. Recorde-se que o imperativo de aplicação uniforme da Diretiva 2004/39 e o objetivo de harmonização que este prossegue militam a favor do estabelecimento de uma homogeneidade na apreciação da natureza confidencial das informações recebidas e produzidas pelas autoridades de supervisão e, por isso, mais a favor da existência de um princípio geral de confidencialidade do que da apreciação caso a caso da aplicação do segredo profissional. No processo principal, este princípio geral deve justificar a não divulgação das informações pedidas por E. Baumeister de modo a não fragilizar o sistema de supervisão dos mercados financeiros, nem prejudicar a sua eficácia.

58. A este respeito, deve encontrar-se inspiração no considerando 5 da Diretiva 2004/39, que promove a integridade e a eficiência do sistema financeiro e implica um princípio de confidencialidade no que diz respeito ao sistema da supervisão dos mercados financeiros. Tal pressupõe que possa prevalecer uma definição ampla de confidencialidade e de segredo profissional. Pode igualmente encontrar-se inspiração no considerando 8 da Diretiva (UE) 2016/943<sup>43</sup>, que tem como objetivo evitar a

40 Primeira Diretiva do Conselho, de 9 de março de 1968, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 58.º do Tratado [que passou a artigo 48.º, segundo parágrafo, CE e, posteriormente, a artigo 54.º, segundo parágrafo, TFUE], a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade (JO 1968, L 65, p. 8).

41 Acórdão de 11 de dezembro de 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, n.º 26).

42 Conclusões do advogado-geral G. Slynn no processo Hillenius (110/84, não publicadas, EU:C:1985:333).

43 Diretiva 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 2016, L 157, p. 1).

fragmentação do mercado interno<sup>44</sup> e o enfraquecimento do efeito dissuasor global das regras aplicáveis em matéria de segredo comercial no mercado interno. Além disso, o considerando 14 dessa diretiva invoca a existência de um interesse legítimo em manter, de forma geral, as informações confidenciais e insiste na existência de uma expectativa legítima de preservação dessa confidencialidade por parte dos interessados.

59. Por conseguinte, apesar das observações escritas do Governo neerlandês e das indicações que a jurisprudência já teve oportunidade de produzir a respeito de outros domínios que não o da supervisão dos mercados financeiros, há que insistir no facto de que a uniformidade da aplicação da Diretiva 2004/39 seria prejudicada se fosse deixada aos Estados-Membros uma margem de apreciação na determinação do alcance do segredo profissional e dos contornos do conceito de «informações confidenciais» ou se cada autoridade de supervisão pudesse apreciar subjetivamente que informações podem ser divulgadas, recorrendo a uma análise concreta e individual sobre cada pedido de acesso a documentos, o que, além do mais, provocaria uma sobrecarga de trabalho considerável para essas autoridades, que deveriam proceder à ponderação dos diferentes interesses em presença<sup>45</sup>.

60. A este respeito, há que considerar que o próprio legislador da União arbitrou e encontrou o equilíbrio entre os diferentes interesses que podem estar em presença ao estabelecer, como foi acima referido<sup>46</sup>, o princípio geral da não divulgação das informações recebidas e produzidas pelas autoridades de supervisão dos mercados financeiros, fazendo-o acompanhar de exceções previstas de forma exhaustiva<sup>47</sup> que devem, enquanto tais, ser objeto de interpretação estrita.

61. Desta forma, consideramos que não cabe ao Tribunal de Justiça substituir-se à apreciação do legislador da União fixando critérios e modalidades específicos de determinação dos elementos que caracterizam o alcance do segredo profissional, nem às autoridades de supervisão dos mercados financeiros tratar de encontrar esse equilíbrio delicado, o que poderia originar um casuísmo que fragilizaria o sistema de supervisão harmonizado, quando a lógica adotada pelo legislador da União conduz a uma arbitragem proporcionada entre os diferentes interesses em presença.

62. Por último, voltando ao processo principal, afigura-se que resulta das observações submetidas ao Tribunal de Justiça que a situação de E. Baumeister não corresponde atualmente a nenhuma das exceções previstas no artigo 54.º da Diretiva 2004/39. Acresce que, se decorre da audiência que o busílis do litígio no processo principal parece ser a determinação das despesas, coloca-se a questão de saber em que medida a obtenção de informações confidenciais detidas pela BaFin seria útil nesse contexto.

63. Tendo em conta estes elementos, o caso em apreço no processo principal não pode constituir uma oportunidade para o Tribunal de Justiça abrir uma brecha no princípio da confidencialidade e na obrigação de segredo profissional que abrangem todas as informações recebidas e produzidas pelas autoridades nacionais de supervisão dos mercados financeiros.

44 O sistema de supervisão dos mercados financeiros está estreitamente ligado à realização do mercado interno (v. n.º 39 das presentes conclusões).

45 Decorre da jurisprudência relativa à comunicação de documentos das instituições da União que, se essa interpretação fosse adotada pelo Tribunal de Justiça, cada autoridade requerida deveria ponderar os diferentes interesses. V., a esse respeito, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, n.º 54). Assim, por analogia, no processo principal, tratar-se-ia de ponderar entre a proteção do sistema de supervisão dos mercados financeiros e os interesses de um empresário lesado pelas atuações fraudulentas de uma empresa, mesmo fora de qualquer processo em curso.

46 V. n.º 41 das presentes conclusões.

47 Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2017:606, n.ºs 83 e 84) e acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 34 e 35).

64. Em consequência, no contexto específico da supervisão dos mercados financeiros, deve ser adotada uma aceção ampla da natureza confidencial das informações detidas pelas autoridades de supervisão que torne a sua divulgação possível apenas nos casos previstos no texto do artigo 54.º da Diretiva 2004/39. De facto, o princípio geral estabelecido pelo legislador da União é claramente o do segredo profissional e as exceções a esse princípio da confidencialidade apenas podem ser entendidas de forma estrita e admitidas quando estejam expressamente previstas nas disposições da Diretiva 2004/39. Nesse sentido, salvo nos casos taxativamente previstos nessas disposições, as autoridades de supervisão dos mercados financeiros estão obrigadas a respeitar o segredo profissional, sem limite de duração.

65. Tendo em conta as considerações que antecedem, há que considerar que todas as informações, incluindo a correspondência e as declarações, relativas a uma empresa supervisionada que sejam recebidas ou redigidas por uma autoridade nacional de supervisão dos mercados financeiros estão abrangidas, independentemente de qualquer outro pressuposto, pelo conceito de «informações confidenciais» na aceção do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2004/39 e estão, por conseguinte, protegidas pelo segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, primeiro período, da diretiva.

## V. Conclusão

66. À luz das considerações que antecedem, propomos que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais colocadas pelo Bundesverwaltungsgericht, da seguinte forma:

Todas as informações, incluindo a correspondência e as declarações, relativas a uma empresa supervisionada que sejam recebidas ou redigidas por uma autoridade nacional de supervisão dos mercados financeiros estão abrangidas, independentemente de qualquer outro pressuposto, pelo conceito de «informações confidenciais» na aceção do artigo 54.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Diretivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho, e estão, por conseguinte, protegidas pelo segredo profissional nos termos do artigo 54.º, n.º 1, primeiro período, dessa diretiva.