



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de junho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Diretiva 2004/39/CE — Artigo 54.º, n.º 1 — Alcance da obrigação de segredo profissional que incumbe às autoridades nacionais de supervisão financeira — Conceito de “informações confidenciais”»

No processo C-15/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), por decisão de 4 de novembro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de janeiro de 2016, no processo

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

contra

Ewald Baumeister,

sendo interveniente:

Frank Schmitt, na qualidade de liquidatário judicial da Phoenix Kapitaldienst GmbH,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça (relator), C. G. Fernlund e C. Vajda, presidentes de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal, E. Jarašiūnas e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de julho de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, por R. Wiegmann, na qualidade de agente,
- em representação de E. Baumeister, por P. A. Gundermann, Rechtsanwalt,
- em representação de F. Schmitt, na qualidade de liquidatário judicial da Phoenix Kapitaldienst GmbH, por A. J. Baumert, Rechtsanwalt,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo alemão, por T. Henze, J. Möller e D. Klebs, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por K. Kraavi-Käerdi e N. Grünberg, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e B. Koopman, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska e A. Kramarczyk-Szaładzińska, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Simmons e Z. Lavery, na qualidade de agentes, assistidas por V. Wakefield e S. Ford, barristers,
- em representação da Comissão Europeia, por I. V. Rogalski, J. Rius e K.-P. Wojcik, na qualidade de agentes,
- em representação do Órgão de Fiscalização da AECL, por C. Zatschler, M. Schneider, I. O. Vilhjálmssdóttir e M. L. Hakkebo, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de dezembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 54.º, n.º 1, 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 (JO 2004, L 145, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros, Alemanha) e E. Baumeister, a propósito da decisão do referido organismo que lhe recusou o acesso a determinados documentos respeitantes à Phoenix Kapitaldienst GmbH (a seguir «Phoenix»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 2 e 63 da Diretiva 2004/39 enunciam:

«(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.»

- 4 O artigo 17.º desta diretiva, com a epígrafe «Obrigações gerais respeitantes à supervisão contínua», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram 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.»

- 5 O artigo 50.º da referida diretiva, com a epígrafe «Poderes a conferir às autoridades competentes», prevê:

«1. As autoridades competentes devem ser dotadas de todos os poderes de supervisão e investigação necessários para o exercício das respetivas funções. [...]

2. Os poderes referidos no n.º 1 devem ser exercidos em conformidade com a legislação nacional e incluirão, pelo menos, os direitos a:

- a) Ter acesso a qualquer documento, independentemente da forma que assuma, e direito a receber uma cópia do mesmo;
- b) Exigir informações a qualquer pessoa e, se necessário, convocar e interrogar pessoas a fim de obter informações;

[...]»

- 6 O artigo 54.º da Diretiva 2004/39, com a epígrafe «Segredo profissional», dispõe:

«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 desta diretiva, com a epígrafe «Obrigação de cooperação», enuncia, 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.

[...]»

8 O artigo 58.º da referida diretiva, com a epígrafe «Troca de informações», prevê, no seu n.º 1:

«As autoridades competentes dos Estados-Membros que tenham sido designadas como pontos de contacto para efeitos da presente diretiva, nos termos do n.º 1 do artigo 56.º, devem proceder de imediato à transmissão mútua das informações solicitadas de modo a que as autoridades competentes, designadas nos termos do n.º 1 do artigo 48.º, exerçam as respetivas atribuições, especificadas nas disposições adotadas em conformidade com a presente diretiva.

As autoridades competentes que troquem informações com outras autoridades competentes ao abrigo da presente diretiva podem indicar, aquando da comunicação, que essas informações só podem ser divulgadas como seu consentimento expresso, caso em que só podem ser trocadas para os fins a que aquelas autoridades tenham dado o seu consentimento.»

Direito alemão

- 9 O § 1, n.º 1, da Informationsfreiheitsgesetz (Lei sobre a liberdade de informação), de 5 de setembro de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 2722), conforme alterada pela Lei de 7 de agosto de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154, a seguir «IFG»), tem a seguinte redação:
- «Todos têm, perante as autoridades federais, direito a aceder às informações oficiais, nos termos da presente lei.»
- 10 O § 3 da IFG, com a epígrafe «Proteção de interesses públicos especiais», dispõe, no seu n.º 4:
- «Não existe direito ao acesso à informação
- [...]
4. Se a informação estiver sujeita a segredo profissional ou 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 § 9 da Kreditwesengesetz (Lei relativa ao crédito), de 9 de setembro de 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2776), conforme alterada pela Lei de 4 de julho de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1981, a seguir «KWG»), com a epígrafe «Obrigação de confidencialidade», prevê, no seu n.º 1:
- «Ao aplicar a presente lei no exercício das suas funções, as pessoas empregadas pelo [Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros] não têm o direito de divulgar ou de utilizar sem autorização factos de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções e cuja confidencialidade [as pessoas sujeitas à presente lei] ou um terceiro tenham interesse em preservar (como, em particular, os segredos comerciais e empresariais), mesmo quando já não estejam ao serviço ou tenham cessado a sua atividade. [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 12 Resulta da decisão de reenvio que, em 2005, foi iniciado um processo de insolvência contra a sociedade Phoenix. A referida sociedade foi dissolvida nessa ocasião e encontra-se atualmente em liquidação judicial. O modelo comercial da Phoenix assentava num sistema em pirâmide fraudulento.
- 13 E. Baumeister é um dos investidores lesados pelas atividades da Phoenix. Invocou perante o Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros o § 1, n.º 1, da IFG, para poder ter acesso a determinados documentos relativos à Phoenix, designadamente um relatório de auditoria especial, relatórios dos revisores de contas, documentos internos, relatórios e correspondência, recebidos ou redigidos pelo referido organismo no âmbito da sua atividade de supervisão da Phoenix. O Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros indeferiu o referido pedido de acesso.
- 14 Na sequência do indeferimento de uma reclamação, E. Baumeister interpôs recurso da decisão de indeferimento do Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros para o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunal Administrativo de Frankfurt am Main, Alemanha). Por Decisão de 12 de março de 2008, este tribunal ordenou ao referido organismo que concedesse o acesso aos documentos solicitados, exceto aos segredos industriais e comerciais, assim como aos documentos relativos à autoridade dos serviços financeiros do Reino Unido.
- 15 Por Acórdão de 29 de novembro de 2013, o Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior de Hesse, Alemanha), pronunciando-se em sede de recurso sobre a referida decisão, decidiu, por um lado, que E. Baumeister tinha o direito de acessos aos documentos

solicitados nos termos do § 1, n.º 1, da IFG e, por outro, que esse pedido de acesso não podia ser indeferido, de modo geral, com base na aplicação conjunta do § 3, n.º 4, da IFG e do § 9, n.º 1, da KWG. Considerou que o acesso aos documentos em causa apenas podia ser recusado no que respeita aos segredos industriais e comerciais, os quais deviam ser identificados individualmente em cada caso concreto, bem como aos dados pessoais de terceiros. Considerou que nenhuma outra solução decorre do direito da União.

- 16 O Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros interpôs recurso de «Revision» desse acórdão perante o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha).
- 17 Este último órgão jurisdicional salienta, em substância, que o alcance reconhecido pelo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior de Hesse) à proteção conferida pelo § 9, n.º 1, da KWG é demasiado restrito a dois níveis. Em primeiro lugar, esta disposição visa proteger de forma geral todas as informações cuja confidencialidade a empresa supervisionada ou um terceiro têm interesse legítimo em preservar, incluindo as informações com um valor patrimonial que pode ser realizado no âmbito de um processo de insolvência, independentemente da questão de saber se se trata estritamente de segredos industriais ou comerciais. Em segundo lugar, a referida disposição protege igualmente da divulgação as informações cuja confidencialidade o Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros tem interesse legítimo em preservar. Em qualquer caso, importa apreciar o conteúdo dos elementos de informação em causa para concluir que existe esse interesse legítimo. Além disso, o âmbito da proteção conferida às informações deve, em regra, diminuir com o decurso do tempo.
- 18 No entanto, tendo em conta o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se o alcance da obrigação de confidencialidade referida no § 9, n.º 1, da KWG deve ser interpretado de maneira mais ampla.
- 19 A este propósito, no essencial, o referido órgão jurisdicional, por um lado, recorda determinadas considerações do juiz da União tecidas no contexto do 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 (JO 2001, L 145, p. 43), e do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1) (v., designadamente, Acórdãos de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.ºs 68, 69 e 77, e de 28 de janeiro de 2015, Evonik Degussa/Comissão, T-341/12, EU:T:2015:51, n.ºs 84 e 94). Por outro lado, observa que as especificidades da atividade de supervisão dos mercados financeiros podem justificar a atribuição de um carácter particularmente amplo ao § 9, n.º 1, da KWG, incluindo do ponto de vista temporal.
- 20 Nestas circunstâncias, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) 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 [de] confidenciais,
- 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 [de] 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 21 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que todas as informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas por esta à autoridade competente, bem como todas as declarações desta autoridade que constem do seu processo de supervisão, incluindo a correspondência com outros serviços, constituem, de maneira incondicional, informações confidenciais, abrangidas, em consequência, pela obrigação de segredo profissional prevista na referida disposição. Em caso de resposta negativa, pretende saber, essencialmente, quais os critérios relevantes para determinar que informações, entre aquelas que se encontram na posse das autoridades designadas pelos Estados-Membros para exercer as funções previstas por esta diretiva (a seguir «autoridades competentes»), devem ser consideradas como correspondendo a essa qualificação.
- 22 A este respeito, importa observar que nem o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 nem qualquer outra disposição da mesma diretiva indicam expressamente que informações na posse das autoridades competentes devem ser qualificadas de «confidenciais» e, conseqüentemente, estão abrangidas pela obrigação de segredo profissional.
- 23 Além disso, apesar de as normas nacionais pertinentes na matéria se caracterizarem por uma considerável diversidade, o texto da Diretiva 2004/39 não remete para os direitos nacionais no que respeita à determinação do sentido e do alcance do conceito de «informações confidenciais» que figura no artigo 54.º, n.º 1, da referida diretiva.

- 24 Ora, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre da exigência de aplicação uniforme do direito da União que, na medida em que uma disposição deste não remeta para o direito dos Estados-Membros no que respeita a um conceito concreto, este último deve ser objeto de interpretação autónoma e uniforme em toda a União. Esta interpretação deve ser procurada tendo em conta a redação da disposição em causa, bem como o seu contexto e o objetivo prosseguido pelas normas em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 42, e de 16 de julho de 2015, *A*, C-184/14, EU:C:2015:479, n.ºs 31 e 32).
- 25 No que respeita à redação do artigo 54.º da Diretiva 2004/39, a circunstância de este se referir reiteradamente às «informações confidenciais» e não, de maneira genérica, às «informações» implica que é necessário fazer uma distinção entre as informações confidenciais e as outras informações, não confidenciais, na posse das autoridades competentes e relacionadas com o exercício das suas funções.
- 26 No que respeita ao contexto em que se inscreve o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 e aos objetivos prosseguidos pela mesma diretiva, resulta do seu considerando 2 que esta visa atingir 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 União com base na supervisão do Estado-Membro de origem (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 26).
- 27 Além disso, resulta do considerando 63, segundo período, da Diretiva 2004/39 que, perante o crescimento da atividade transfronteiras, as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros devem transmitir entre si as informações necessárias para o desempenho das respetivas funções, por forma a assegurar a aplicação efetiva da mesma diretiva (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 27).
- 28 Assim, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes controlem de maneira permanente as atividades das empresas de investimento, por forma a verificar se estas cumprem as suas obrigações (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 28).
- 29 O artigo 50.º, n.ºs 1 e 2, da mesma diretiva prevê que as autoridades competentes devem ser dotadas de todos os poderes de supervisão e investigação necessários para o exercício das respetivas funções, incluindo os direitos a ter acesso a qualquer documento e a pedir informações a qualquer pessoa (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 29).
- 30 Por outro lado, o artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 estabelece que todas as autoridades competentes devem prestar assistência às autoridades competentes dos outros Estados-Membros e que, em particular, as autoridades competentes devem proceder à troca de informações e cooperar em atividades de investigação ou de supervisão (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 30).
- 31 O funcionamento eficaz do sistema de controlo da atividade das empresas de investimento, baseado numa supervisão exercida no interior de um Estado-Membro e na troca de informações entre as autoridades competentes de vários Estados-Membros, tal como foi sucintamente descrito nos números anteriores, requer que tanto as empresas controladas como as autoridades competentes possam estar seguras de que as informações confidenciais fornecidas conservarão, em princípio, o seu caráter confidencial (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 31).
- 32 Como resulta designadamente do último período do considerando 63 da Diretiva 2004/39, a falta dessa confiança poderia comprometer a transmissão harmoniosa das informações confidenciais necessárias para o exercício da atividade de supervisão (Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e o.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 32).

- 33 Por conseguinte, é para proteger não apenas as empresas diretamente afetadas mas também o funcionamento normal dos mercados de instrumentos financeiros da União que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 impõe, como regra geral, a obrigação de guardar o segredo profissional (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o., C-140/13, EU:C:2014:2362, n.º 33).
- 34 Tendo em conta as considerações precedentes, não se pode deduzir da redação do artigo 54.º da Diretiva 2004/39 nem do contexto em que este artigo se inscreve, ou mesmo dos objetivos prosseguidos pela referida diretiva, que todas as informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas por esta à autoridade competente, bem como todas as declarações desta autoridade que constem do seu processo de supervisão, incluindo a correspondência com outros serviços, devem obrigatoriamente ser consideradas como confidenciais.
- 35 Com efeito, decorre dessas mesmas considerações que a proibição geral de divulgar informações confidenciais consagrada no artigo 54.º, n.º 1, da referida diretiva tem por objeto as informações na posse das autoridades competentes que, em primeiro lugar, não têm caráter público e cuja divulgação, em segundo lugar, poderia prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão da atividade das empresas de investimento que o legislador da União instituiu ao adotar a Diretiva 2004/39.
- 36 Importa, no entanto, recordar que as condições referidas no número anterior devem ser entendidas sem prejuízo do que preveem outras disposições do direito da União destinadas a proteger de forma mais estrita a confidencialidade de determinadas informações.
- 37 Entre essas disposições figura o artigo 58.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2004/39, relativo à troca de informações entre autoridades competentes, segundo o qual «[a]s autoridades competentes que, ao abrigo da presente diretiva, troquem informações com outras autoridades competentes podem declarar, ao comunicar as informações, que estas não devem ser divulgadas sem o seu consentimento expresso, caso em que tais informações apenas poderão ser trocadas para os fins aos quais essas autoridades deram o seu acordo».
- 38 Importa ainda salientar que o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 estabelece um princípio geral de proibição de divulgação das informações confidenciais na posse das autoridades competentes e enuncia de maneira detalhada os casos específicos nos quais essa proibição geral, excecionalmente, não impede a sua transmissão ou utilização (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o., C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 34 e 35).
- 39 O referido artigo não tem, portanto, por objetivo criar um direito de acesso do público às informações na posse das autoridades competentes ou regular detalhadamente o exercício desse direito de acesso reconhecido, se for o caso, pelo direito nacional.
- 40 A esse respeito, o artigo 54.º da Diretiva 2004/39 responde a um objetivo distinto do prosseguido pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 41 Com efeito, este último visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições da União o mais amplo possível (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 33, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 57).
- 42 Foi à luz desse objetivo que o Tribunal de Justiça entendeu que o Regulamento n.º 1049/2001 impõe, em princípio, à instituição da União que decida recusar o acesso a um documento que preste explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma das exceções previstas ao direito de acesso em causa, sem prejuízo da possibilidade de essa instituição se basear, a esse respeito, numa presunção geral de confidencialidade aplicável a uma categoria de documentos quando as considerações de

ordem geral semelhantes são suscetíveis de aplicação a pedidos de divulgação de documentos da mesma natureza (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 48 a 50, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.ºs 68, 69 e 77).

- 43 Em contrapartida, quando um particular apresenta um pedido de acesso a informações relativas a uma empresa supervisionada e as autoridades competentes considerem, em face das condições cumulativas enunciadas no n.º 35 do presente acórdão, que as informações solicitadas são confidenciais, na aceção do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, só pode ser dado seguimento a esse pedido nos casos taxativamente enumerados no referido artigo 54.º
- 44 Saliente-se, por último, que, uma vez que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 tem por único objeto obrigar as autoridades competentes a recusar, em princípio, a divulgação de informações confidenciais, na aceção dessa disposição, os Estados-Membros continuam a ter a liberdade de decidir alargar a proteção contra a divulgação à totalidade do conteúdo dos processos de supervisão das autoridades competentes ou, inversamente, de permitir o acesso às informações na posse das autoridades competentes que não sejam informações confidenciais na aceção da referida disposição.
- 45 No caso em análise, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz do conjunto das considerações precedentes, se as informações que estão na posse do Organismo federal de supervisão dos serviços financeiros e cuja divulgação foi solicitada estão abrangidas pela obrigação de segredo profissional que este organismo está obrigado a observar por força do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39.
- 46 Tendo em conta o que precede, há que responder à primeira questão que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que nem todas as informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas por esta à autoridade competente, bem como nem todas as declarações desta autoridade que constem do seu processo de supervisão, incluindo a correspondência com outros serviços, constituem, de maneira incondicional, informações confidenciais, abrangidas, em consequência, pela obrigação de segredo profissional prevista na referida disposição. Estão abrangidas por essa qualificação as informações na posse das autoridades competentes que, em primeiro lugar, não tenham caráter público e cuja divulgação, em segundo lugar, poderia prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão da atividade das empresas de investimento que o legislador da União instituiu ao adotar a Diretiva 2004/39.

Quanto à segunda questão

- 47 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que a apreciação do caráter confidencial de informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas às autoridades competentes depende da data dessa comunicação e da qualificação dessas informações nessa data.
- 48 Importa salientar, a este respeito, que, sob pena de comprometer os objetivos prosseguidos pelo artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, conforme referidos no n.º 33 do presente acórdão, as autoridades competentes estão, em princípio, vinculadas a observar a obrigação de segredo profissional que lhes incumbe por força desta disposição ao longo de todo o período em que as informações na sua posse ao abrigo da referida diretiva devem ser consideradas como confidenciais (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2014, Altmann e o., C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 31 e 34).

- 49 Assim sendo, como observaram, em substância, o órgão jurisdicional de reenvio e a Comissão Europeia, o decurso do tempo constitui uma circunstância normalmente suscetível de influenciar a análise da questão de saber se as condições de que depende a confidencialidade das informações em causa estão reunidas num determinado momento (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de janeiro de 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Comissão*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.ºs 56 e 57, e de 14 de março de 2017, *Evonik Degussa/Comissão*, C-162/15 P, EU:C:2017:205, n.º 64).
- 50 Por conseguinte, há que considerar que a proibição geral de divulgar informações confidenciais consagrada no artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 tem por objeto as informações na posse das autoridades competentes que devem ser qualificadas de «confidenciais» aquando da apreciação do pedido de divulgação, independentemente da qualificação dessas informações no momento em que as mesmas são comunicadas às referidas autoridades.
- 51 Cumpre, pois, responder à segunda questão que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que o caráter confidencial de informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas às autoridades competentes deve ser apreciado na data da análise que essas autoridades são chamadas a efetuar para se pronunciarem sobre o pedido de divulgação que tem por objeto as referidas informações, independentemente da qualificação das mesmas aquando da sua comunicação a essas autoridades.

Quanto à terceira questão

- 52 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que as informações na posse das autoridades competentes, que datam de há cinco anos ou mais, deixam, em princípio, de estar abrangidas pelo segredo comercial ou por outras categorias de informações confidenciais na aceção da referida disposição.
- 53 No que respeita, especificamente, às informações abrangidas pelo segredo comercial, recorde-se que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a proteção dos referidos segredos constitui um princípio geral do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 14 de fevereiro de 2008, *Varec*, C-450/06, EU:C:2008:91, n.º 49 e jurisprudência aí referida).
- 54 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando as informações que puderam constituir segredos comerciais numa determinada época datam de há cinco anos ou mais, são, em princípio, pelo decurso do tempo, consideradas como históricas e como tendo perdido, devido a esse facto, o seu caráter secreto, a menos que, excepcionalmente, a parte que invoca o referido caráter demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações ainda constituem elementos essenciais da sua posição comercial ou das posições comerciais de terceiros afetados (v., neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2017, *Evonik Degussa/Comissão*, C-162/15 P, EU:C:2017:205, n.º 64).
- 55 As considerações apresentadas no número anterior são igualmente válidas no contexto da aplicação do artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39, na medida em que se prendem com a evolução temporal da relevância de determinadas informações para a posição comercial das empresas afetadas.
- 56 Em contrapartida, as referidas considerações não são válidas no que respeita às informações na posse das autoridades competentes cuja confidencialidade pode ser justificada por razões distintas da sua importância para a posição comercial das empresas afetadas, como, designadamente, as informações relativas às metodologias e às estratégias de supervisão das autoridades competentes.
- 57 Por conseguinte, há que responder à terceira questão que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que as informações na posse das autoridades competentes que tenham podido constituir segredos comerciais, mas que datam de há cinco anos ou mais, são, em princípio,

pelo decurso do tempo, consideradas como históricas e como tendo perdido, devido a esse facto, o seu carácter secreto, a menos que, exceccionalmente, a parte que invoca o referido carácter demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações ainda constituem elementos essenciais da sua posição comercial ou das posições comerciais de terceiros afetados. Tais considerações não são válidas para as informações na posse das referidas autoridades cuja confidencialidade possa ser justificada por razões distintas da sua importância para a posição comercial das empresas afetadas.

Quanto às despesas

58 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 54.º, n.º 1, 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, deve ser interpretado no sentido de que nem todas as informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas por esta à autoridade competente, bem como nem todas as declarações desta autoridade que constem do seu processo de supervisão, incluindo a correspondência com outros serviços, constituem, de maneira incondicional, informações confidenciais, abrangidas, em consequência, pela obrigação de segredo profissional prevista na referida disposição. Estão abrangidas por essa qualificação as informações na posse das autoridades designadas pelos Estados-Membros para exercer as funções previstas pela referida diretiva que, em primeiro lugar, não tenham carácter público e cuja divulgação, em segundo lugar, poderia prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão da atividade das empresas de investimento que o legislador da União instituiu ao adotar a Diretiva 2004/39.
- 2) O artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que o carácter confidencial de informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas às autoridades designadas pelos Estados-Membros para exercer as funções previstas pela referida diretiva deve ser apreciado na data da análise que essas autoridades são chamadas a efetuar para se pronunciarem sobre o pedido de divulgação que tem por objeto as referidas informações, independentemente da qualificação das mesmas aquando da sua comunicação a essas autoridades.
- 3) O artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que as informações na posse das autoridades designadas pelos Estados-Membros para exercer as funções previstas pela referida diretiva que tenham podido constituir segredos comerciais, mas que datam de há cinco anos ou mais, são, em princípio, pelo decurso do tempo, consideradas como históricas e como tendo perdido, devido a esse facto, o seu carácter secreto, a menos que, exceccionalmente, a parte que invoca o referido carácter demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações ainda constituem elementos essenciais da sua posição comercial ou das posições comerciais de terceiros afetados. Tais considerações não são válidas para as informações na posse das referidas autoridades cuja confidencialidade possa ser justificada por razões distintas da sua importância para a posição comercial das empresas afetadas.

Assinaturas