

SEGREDOS DA ADMINISTRAÇÃO: SEGREDOS DE SUPERVISÃO E DE SANÇÃO

*Luís Guilherme Catarino**

ABSTRACT *Transparency is a fundamental legal principle of the administrative procedure and administrative law but may be restrained by other constitutional principles and values, namely the right to privacy of individuals. The reconciliation of constitutional principles may impose a restraint on public participation of individuals in favor of administrative secrecyes via a political compromise by the legislator, but blurred boundaries of law make Constitution interact with administrative activities such as supervision and sanction. Interaction shape rights and duties of secrecy for professional administrators and it's up to new regulators – independent regulatory agencies –, and co-regulators – Parliament and Courts –, to calibrate the conflict between secrecy and transparency. When secrecy of supervisory and sanction activities interfere with fundamental rights, the latter must be designed in the least restrictive way.*

SUMÁRIO 1. Introdução: importância e modernidade do tema. 2. Origens do segredo – do dever deontológico de sigilo profissional a um dever legal de segredo. 3. Atividade de supervisão, acesso à informação e confidencialidade profissional. 4. Segredo de supervisão: natureza e fundamento (no equilíbrio entre transparência e ocultação). 4.1. Um possível equilíbrio entre acesso à informação e segredo. 5. Segredo de supervisão: as derrogações legais de informação. 6. Segredo e revelação política – os Inquéritos Parlamentares. 7. Segredo administrativo e informação no processo de contraordenação. 8. Conclusão.

* O presente texto corresponde à preparação do tema a apresentar no âmbito do Colóquio havido na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa do dia 19 de fevereiro de 2018 sobre *Segredos da Administração* e em vias de publicação. As opiniões aqui expendidas são naturalmente pessoais e só vinculam o Autor.

1. INTRODUÇÃO: IMPORTÂNCIA E MODERNIDADE DO TEMA

A modernidade do (velho) tema dos segredos da Administração decorre da (recente) tomada de consciência da sua colisão com os modernos princípios fundamentais de transparência e publicidade da atividade administrativa¹. No presente texto a questão reduzir-se-á aos deveres de segredo das novas autoridades administrativas independentes (AAI), com funções de regulação de setores económicos (ERI), com alguma incidência no setor financeiro dada *i)* a sua génese no sigilo profissional, *ii)* a recente discussão pública do segredo bancário, e *iii)* a estatuição da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (LQER, artigo 14.º).

Cumprir referir que apesar do *nomem juris* não estamos perante uma Lei-quadro ou lei de enquadramento com força jurídico-constitucional superior aos diplomas que aprovaram os Estatutos das diversas autoridades reguladoras do setor económico aí enunciadas (ERIs). Não sendo uma lei de valor reforçado como as leis orgânicas e leis que exijam uma maioria qualificada ou que sejam um pressuposto normativo de outras (artigo 112.º da Constituição da República – CRP), pretendeu-se criar uma orientação política futura harmonizadora para o legislador ordinário que no âmbito dos respetivos poderes legislativos tem oportunidade de consagrar as melhores soluções legais *in casu* (neste sentido, cfr o artigo 44.º, n.º 4 dos estatutos da ASF²).

O regresso ao tema decorre também da (atual) opção política de adoção de um modelo de Estado regulador, caracterizado pela devolução de poderes a uma Administração pública (independente) setorial (em termos de regulação económica ou social) que no âmbito da globalização territorial e económica detém fortes poderes *de imperii*, *vg* na obtenção, no tratamento e na guarda de vasta informação (nacional e transnacional) sobre o setor e os agentes económicos que lhe cabe regular. Relembremos que os objetivos que presidiram à sua criação e natureza se prendiam com o objetivo de criação de uma Administração não burocrática e tecnocrática (a excelência e *expertise* dos

1 Acerca do verdadeiro interesse público que se consubstancia na transparência, GOMES CANOTILHO, 1992: 252.

2 Os Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

seus funcionários afastaria assimetrias da informação), garante da segurança e da confiança na regulação de setores sociais e económicos essenciais (com perenidade, estabilidade e previsibilidade, *vg* quanto às “regras do jogo”). A sua *neutralidade* e *independência* funcional face ao Poder Político e a *terceiridade* face aos regulados tornaram-nas “confidentes necessários”, com uma vasta e essencial informação administrativa muito cobiçada por outros co-reguladores com quem é partilhado o poder de *decision making* – como os Tribunais.

A atribuição legal de deveres de segredo (profissionais) como o de supervisão, e de segredos como o de sanção (segredo “de justiça”), têm levado à discussão sobre a moderna conceção de liberdade e participação individual numa administração democrática³ ante uma *relativa imunidade* às modernas teorias da Administração aberta, não burocrática e não sigilosa. À recente discussão sobre segredos da Administração também não é estranha uma pretensa finalidade de as responsabilizar ou controlar *ex-post*, através de meios políticos sucedâneos de mecanismos de controlo *ex-ante* ou *ongoing* que o legislador não criou⁴. Estamos, em parte, no âmbito do conflito entre ser independente e *accountable: having a cake and eating it too*⁵.

Também os cidadãos são chamados ao tema, ante a dificuldade em aceitar a diminuição de transparência de um *Estado-árbitro e imparcial* (“regulador”), que os faz participar de externalidades negativas decorrentes de crises financeiras e económicas em vez de promover o seu desenvolvimento económico e social⁶. Os reflexos da crise bancária iniciada em 2007 implicaram revisitar o tema no âmbito dos segredos da administração e do *dilema necessário* entre transparência e confidencialidade para salvaguarda de bens públicos fundamentais.

O princípio fundamental da Administração transparente (que deve ser interpretado de forma una com os subprincípios de acesso à informação e ao arquivo aberto⁷) traduz-se no direito de acesso pelos cidadãos à informação sobre os procedimentos administrativos em que sejam “diretamente

3 FIGUEIREDO DIAS, 2001: 620 ss.

4 Para uma visão da *accountability* e meios institucionais de controlo da administração independente, v. CATARINO, 2014.

5 MAGGETTI *et al*, 2013: 7.

6 DRAÏ, 1983: 104.

7 Acerca da sua interpretação integrada, MIRANDA & MEDEIROS, 2007: 599.

interessados”, bem como o acesso à informação contida em registos e arquivos administrativos (princípio da administração ou do arquivo “aberto” que tem as exceções *qualificadas* previstas no artigo 268.º, n.os 1 e 2 da CRP). Sendo pacificamente aceite que o direito fundamental à informação tem a natureza de *direito fundamental de natureza análoga* aos direitos, liberdades e garantias do Título II da Constituição (artigo 17.º), ele é dotado de um especial estatuto de hierarquia e de preceptividade normativa, para além da sua aplicabilidade imediata (na falta ou insuficiência de lei, artigos 17.º e 18.º da CRP).

Enquanto direito fundamental tem como corresponsável o dever de o Estado criar os mecanismos legislativos que permitam aos cidadãos a sua participação pública, *vg* no procedimento (artigo 48.º da CRP e 12.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA⁸), o controlo da administração e o exercício do direito de se informarem e ser informados “sem impedimentos nem discriminações” (direito inserido nos direitos, liberdades e garantias de natureza *pessoal*, artigo 37.º, n.º 1 da CRP)⁹.

Não sendo absolutos, estes direitos podem ter de ceder perante a prossecução de outros direitos ou bens fundamentais igualmente carecidos de proteção, como é o caso do direito fundamental à reserva de intimidade da vida privada¹⁰ ou da proteção de dados pessoais que podem impor o segredo da Administração face a pedidos de informação ou de divulgação (*disclosure*) no âmbito de processos de supervisão ou de sanção administrativa (*eg* artigo 41.º, n.º 1 do regime geral do ilícito de mera ordenação social – RGCO¹¹), em processos civis (*eg* artigo 417.º, n.º 3 do Código de Processo Civil – CPC), ou criminais (*eg* artigo 182.º, n.º 2 do Código de Processo Penal – CPP) e até em inquéritos para controlo ou *accountability* política das AAI (*eg* artigo 17.º, n.º 1 do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares – RJIP¹²).

8 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

9 GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, 2010: 820.

10 Acerca da matéria de reserva da intimidade ou da privacidade, MOTA PINTO, 1993: 503.

11 O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de novembro instituiu o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, com aplicação subsidiária da lei penal e processual penal (artigos 32.º e 41.º).

12 Aprovado pela Lei n.º 3/93, de 1 de março e republicado pela Lei n.º 29/2019, de 23 de abril.

2. ORIGENS DO SEGREDO – DO DEVER DEONTOLÓGICO DE SIGILO PROFISSIONAL A UM DEVER LEGAL DE SEGREDO

O dever de segredo profissional traduz-se numa proibição de revelar factos ou acontecimentos de que se teve conhecimento ou que foram confiados *em razão e no exercício* de uma atividade profissional, e que *são confidenciais* – no sentido de que não são públicos – e que o seu titular *pretende e confia na sua não divulgação*. Correspondendo a uma atividade intrusiva de conhecimento de factos de terceiro, o segredo de supervisão pretende garantir a manutenção do *grau de confidencialidade* que tutela a informação sigilosa obtida pela Administração.

A sua raiz próxima pode ser encontrada no âmbito do sistema financeiro e no seu *dever de descrição e de confidencialidade* acerca da esfera privada económica dos cidadãos/cliente¹³, que constituía um dever contratual principal do depositário de numerário ou fundos reembolsáveis do público em geral que concedia crédito a título profissional (instituições de crédito)¹⁴. Neste âmbito o sistema jurídico nacional consagraria um dever legal de segredo profissional *forte* configurado pelos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 2/78, de 9 de janeiro:

“Os membros dos conselhos de administração ou de gestão ou de direção ou de quaisquer órgãos, e bem assim todos os trabalhadores de instituições de crédito, não podem revelar ou aproveitar-se de segredo cujo conhecimento lhes advenha exclusivamente por virtude do exercício das suas funções, exceto por meio de autorização do cliente transmitida à instituição, ou, no que respeita à vida da instituição, por meio de autorização do órgão de direção da respetiva instituição de crédito, sem prejuízo dos deveres de informação nos termos da legislação atual.”

O regime de segredo estatuído pelo legislador inspirara-se num regime *forte* como o segredo médico e farmacêutico¹⁵ e a sua génese de confiança sobre a vida privada e de confiança na sua confidencialidade. Pretendia-se um dever de

13 MENEZES CORDEIRO, 2008: 264.

14 Cfr. os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 41403, de 27 de novembro de 1957 que reorganizou o sistema de crédito e a estrutura bancária e o Decreto-Lei n.º 42641 de 12 de novembro de 1959, que o regulamentava (pelo seu interesses, *vg* no que respeita à estatuição de incompatibilidades e conflitos de interesses quanto a titulares de órgãos, prestadores de serviços e trabalhadores e familiares, deviam ainda hoje ser objeto de estudo), ou o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46302, de 27 de abril de 1965, e ainda os artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 729-F/75, de 22 de dezembro e os artigos 1.º, n.º 1 e 2.º do Decreto-Lei n.º 2/78, de 9 de janeiro.

15 Cfr. os Decretos-Lei n.ºs 40651, de 21 de junho de 1956, n.º 47749, de 6 de junho de 1967, e n.º 48587, de 27 de agosto de 1968.

segredo que salvaguardasse também relevantes interesses públicos: *i)* proteger as instituições de crédito e o sistema bancário do clima de suspeição e de desconfiança que existia no país desde a revolução de 1974¹⁶; *ii)* enfrentar os crescentes fluxos monetários internacionais decorrentes do fim dos acordos de Bretton Woods e a necessidade de captação de divisas com retorno ao país de capitais expatriados; *iii)* combater as políticas *beggar-thy-neighbour* e a concorrência dos regimes de contas bancárias anónimas ou numeradas; *iv)* garantir direitos fundamentais como a reserva da intimidade da vida dos cidadãos e a iniciativa privada; *v)* investir o prestador de serviços/banqueiro em *gatekeeper* transformando em bem público as relações de confiança e os respetivos deveres contratuais¹⁷; *vi)* estender o dever de segredo e de confidencialidade a todas as instituições de crédito após a nacionalização da banca nacional em 1975 e a proibição da atividade bancária e seguradora às empresas privadas “e outras entidades da mesma natureza” entre 1977¹⁸ e 1997¹⁹.

Como é típico das *medidas regulatórias reativas* na defesa de bens públicos e interesses coletivos, como o sistema financeiro, a estatuição legal do segredo foi acompanhada de outras medidas *fortes* como a criminalização da revelação e aproveitamento de informação sigilosa sem consentimento do seu titular²⁰ associada à autolimitação dos poderes do Estado *vg* na colaboração

16 A necessidade de proteger as instituições de crédito e o sistema bancário face ao clima de suspeição e de desconfiança que existia no país desde 1974 está bem expresso no seu preâmbulo que afirma a necessidade de restabelecer “um clima de confiança na banca que permita a captação e recuperação do dinheiro entesourado”, LUÍS, 1985: 92.

17 Embora com diferente ratio legis a estatuição legal do dever de segredo iniciou-se com o movimento de nacionalização da banca portuguesa em 1975, proibindo-se aos sujeitos passivos *depor ou prestar declarações em juízo ou fora dele sobre factos de que devem guardar segredo profissional* (cfr. os artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 729-F/75, de 22 de dezembro, aplicável às instituições de crédito nacionalizadas em 1974).

18 Cfr. o Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de março, que procedeu à nacionalização das instituições de crédito nacionais e os artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 46/77, de 8 de julho. A propósito do *duplo* vício decorrente da irreversibilidade das nacionalizações e da proibição de iniciativa privada em determinados setores como o bancário e o segurador, cfr. o texto originário prescritivo dos artigos 83.º e 85.º, n.º 2 da CRP.

19 A abertura dos setores iniciou-se com as alterações decorrentes da Leis Constitucionais n.ºs 1/82 de 30 de setembro e 1/89, de 8 de julho e consumou-se com a Lei n.º 1/97, de 20 de setembro, revogando o princípio da irreversibilidade e da obrigatoriedade de existência de setores vedados à iniciativa privada.

20 Cfr. a alteração ao artigo 290.º do Código Penal de 1886 operada pelo Decreto-Lei n.º 475/76, de 16 de junho, que passou a punir a revelação de informação sujeita a segredo que abrangeria o seu aproveitamento com os artigos 184.º e 433.º do Código Penal aprovado pela Lei n.º 400/82, de 23 de setembro (acerca das diferenças entre a criminalização das condutas para os bancos públicos e para os privados, CATARINO, 1998: 77 ss).

com a Justiça no âmbito processual civil²¹ e criminal²² ou com a administração tributária (o que perdurou até final da década de 90²³).

Inicialmente o dever legal de segredo apenas se aplicava a “instituições de crédito”, i.e., bancos emissores, comerciais, institutos de crédito do Estado e estabelecimentos especiais de crédito. Afastavam-se as *instituições parabancárias* e a partir de 1965 as instituições parabancárias e as *instituições que exerciam funções auxiliares de crédito*²⁴. A partir de 1992 a tipologia inerente ao sistema de crédito e estrutura bancária de meados do século XX alterar-se-ia²⁵: a par das instituições de crédito passamos a ter as sociedades financeiras, as empresas de investimento, os intermediários financeiros... todos sujeitos ao mesmo dever de segredo²⁶. Por isso se manteve a denominação de “segredo bancário” enquanto dever deontológico aplicado ao sistema financeiro e às entidades que aí operam²⁷.

Assistimos à transformação de um *código deontológico da banca* num *código deontológico de toda a atividade económica*, inicialmente do sistema financeiro (das instituições financeiras *lato sensu*, apesar da denominação corrente de

21 As alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de setembro afastaram o regime rígido que afastava a colaboração e prestação de depoimentos a quem se encontrava sujeito a sigilo profissional (artigos 519.º-520.º, 532.º e 533.º do Código do Processo Civil), transplantando para o processo civil o mecanismo previsto na lei processual penal aprovada em 1987.

22 O artigo 217.º do Código de Processo Penal aprovado pelo Decreto n.º 16.489, de 15 de fevereiro de 1929 afastava o dever de depor ou prestar declarações.

23 Na versão original o artigo 63.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, estatuiu que “o acesso à informação protegida pelo sigilo profissional, bancário ou qualquer outro dever de sigilo legalmente regulado depende de autorização judicial, nos termos da legislação aplicável”, hoje objeto de um procedimento especial de acesso direto previsto nos artigos 63.º-A a 63.º-C da Lei. Acerca do sigilo fiscal e da tutela da confiança, TOMÉ D’ALTE, 2002: 505.

24 Para uma visão completa da tipologia do início do século XX, ATHAYDE, 1989: 44; CATARINO, 2015:22 ss.

25 CONCEIÇÃO NUNES, 1993: 360.

26 Cfr. os artigos 78.º e 195.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro – RGIC – na sua redação originária, os seus artigos 4.º-A, 199.º-C, artigos 289.º e 293.º e 304.º, n.º 4 do Código dos Valores Mobiliários aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro – CodVM –, e artigo 44.º dos estatutos da ASF.

27 Acerca da transformação de um código deontológico da banca para um código deontológico de toda a atividade económica que se insere no denominado sistema financeiro, CONCEIÇÃO NUNES, 1992: 32; *idem*, 1994: 39.

“segredo bancário”²⁸), e posteriormente de outras atividades económicas e dos seus agentes.

Os cidadãos (clientes/investidores) e os prestadores de serviços, enquanto *sujeitos ativos* na relação jurídica de segredo, confiam na manutenção da confidencialidade pela empresa com quem contratam, relativamente a factos e elementos respeitantes às suas relações mútuas, “cujo conhecimento lhe advenha *exclusivamente* do exercício das suas funções ou da prestação dos seus serviços”, e que não são públicos (mesmo que disponibilizados para um público limitado através da consulta de canais ou terminais de informação restritos)²⁹. Acresce que os deveres contratuais secundários inerentes à celebração de um contrato de um setor regulado com um cliente/investidor tendem a *publicizar-se* e a ter um cariz duradouro dado a lei exigir vasta informação na relação entre o prestador e o cliente/consumidor. Tal é particularmente visível no sistema financeiro onde a contratação de um depósito ou a aquisição de produtos ou instrumentos financeiros e seguradores acarreta obrigações de *informar o cliente* mas também de *se informar sobre o cliente*.

No âmbito financeiro o *objeto do segredo* é um universo em expansão contínua decorrente da regulação que tem sido aprovada após as sucessivas crises financeiras³⁰. Tendo em vista a proteção de clientes/investidores e da sua confiança, estes são obrigados a revelar às instituições financeiras factos íntimos da sua vida privada pessoal e patrimonial dado que os agentes profissionais autorizados a atuar no sistema económico-financeiro são obrigados a conhecer (previamente) os seus clientes e a sua formação e experiência, o nível de conhecimentos e a situação financeira, verificar se um contrato é apropriado ou adequado à sua situação pessoal, familiar e patrimonial ou aos seus conhecimentos, conhecer o histórico de investimentos, obter informação sobre os seus objetivos, tolerância

28 CONCEIÇÃO NUNES, 1992, 32; *idem*, 1994: 34. Acerca do segredo bancário, seu âmbito, objeto e bens jurídicos tutelados, por todos, AMARAL RODRIGUES, 2014.

29 CATARINO, 1998: 67 ss.

30 O *objeto* do dever de segredo inclui, *inter alia*, os nomes e outros elementos de identificação de clientes, contas de registo e de depósito e seus movimentos, operações bancárias, cambiais e financeiras, informação recolhida no âmbito da *due diligence* prévia a uma operação de crédito, de aconselhamento ou de execução de operações sobre instrumentos financeiros (desde que a fonte não seja pública), mesmo que a relação ou operação se não venha a concretizar (o que inclui as negociações preliminares), e todas as vicissitudes posteriores e inerentes à relação jurídica constituída) – COSTA FREITAS, 1983: 8, relativamente à enumeração constante do n.º 2 do artigo.º 1.º da Lei n.º 2/78, de 9 de janeiro, revogada pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Cfr. o artigo 78.º, n.ºs 1 e 2 do RGIC.

ao risco e resiliência (capacidade para suportar perdas)³¹, saber a origem e o destino de fluxos monetários e financeiros³².

Agiganta-se o acervo de dados pessoais e patrimoniais (que a utilização massiva da informática transforma em *dados informáticos* sujeitos a um especial regime preceptivo constitucional, artigo 35.º CRP), obtidos e conservados pelas empresas reguladas e comunicada aos seus supervisores (também por via informática). A necessidade do seu conhecimento e uso por terceiros, reguladores e co-reguladores, para prossecução de interesses públicos legítimos determinou a estatuição de derrogações aos deveres de segredo profissional inerente a relações jurídicas privadas de cariz pessoal e económico³³.

Tal como no âmbito financeiro o legislador identifica como *sujeitos passivos* do segredo os órgãos e titulares das empresas, trabalhadores, e todas as pessoas que prestem ou tenham prestado serviços, a título permanente ou ocasional, ou que tenham recebido informação coberta pelo sigilo, bem como aqueles com quem seja prestada ou partilhada informação sujeita a sigilo por via de autorização pessoal expressa (do titular relativamente à *relação de clientela* ou *da instituição quanto à sua atividade própria*) ou legal (por via dos deveres de *legais de informação e de cooperação* – infra).

A consideração do dever de segredo de empresas (como as instituições financeiras) como contraface do direito fundamental à reserva da intimidade da vida privada decorre da assunção de que vivemos num tempo em que a inclusão social, financeira (de serviços bancários, financeiros ou os seguradores) e futuramente a digital e ambiental, é *condição necessária de cidadania*³⁴. Mas muitos outros

31 No mercado de capitais corresponde a deveres de *Know Your Client* ou *Customer*, e de *appropriateness* ou *suitability* de adequação, 312.º, 314.º-314.º-A CodVM; artigo 4.º-A, n.º 3 RGIC; 31.º e 35.º da Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro que aprovou o regime jurídico de distribuição de seguros.

32 Lei n.º 83/2017, de 18 Agosto, que “*Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpõe parcialmente as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, altera o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e o Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho*”.

33 Para uma visão relativa às derrogações ao dever de segredo bancário, com vasta e atualizada bibliografia e jurisprudência, AMARAL RODRIGUES, 2014: 7.

34 Mesmo em países de economia rural as empresas de comunicação móveis (“telcos”) e o *mobile money* demonstram, enquanto sucedâneos, enorme potencial para o desenvolvimento económico e social, assumindo um interesse público superior – tornando-se indispensáveis, conforme referido no Relatório da *Alliance for Financial Inclusion* (AFI), de 2018.

serviços ou atividades reguladas constituem *condição de cidadania* porque a sua prestação é essencial a toda a coletividade, tornando-os bens com forte interesse público ou coletivo porque indispensáveis para o público em geral e seu desenvolvimento³⁵.

Embora inexistam normas constitucionais que consagrem um dever de segredo ou de confidencialidade económica, *eg* para um banco³⁶, quando esses serviços ou profissões são de fundamental importância coletiva – *i*) porque existe um princípio de *autorização* administrativa e de *exclusividade* para exercício da atividade económica; *ii*) porque esta se desenvolve num espaço fortemente regulado e de concorrência limitada; *iii*) porque “virtualmente todos os cidadãos carecem de os utilizar –, a inviolabilidade da informação conhecida no exercício de uma atividade é uma condição indispensável para a *confiança do público* correspondendo a sua tutela a um *alto interesse público*”³⁷.

Em rigor, estando perante matéria de direitos, liberdades e garantias com particular incidência na vertente da proteção do direito de reserva da intimidade da vida privada e familiar e dos dados pessoais, e mais latamente da proteção dos direitos de personalidade (artigos 26.º, n.º 1, 165.º, n.º 1, al. *b*) e 18.º da CRP), deverá o legislador densificar conceitos e factos ou atos abrangidos pelo segredo, mas também os casos da sua derrogação. A lei tem vindo a excecionar o dever de segredo através da estatuição de derrogações, nomeadamente a favor de autoridades administrativas reguladoras no exercício de poderes de supervisão³⁸.

A consideração legal do segredo como garantia necessária de interesses públicos com relevância constitucional é mais premente quando estejamos perante uma atividade administrativa que por natureza se encontra sujeita a um princípio fundamental de transparência (artigo 268.º, n.º 2 da CRP). Tal implica que as restrições à transparência se rejam pelo disposto nos artigos 18.º e 165.º, n.º 1, al. *b*) da CRP, em termos *formais* (reserva de lei formal) e *materiais* (existência de outros direitos ou interesses colidentes que sejam

35 Acerca da mutabilidade das circunstâncias que determinam o que é a boa administração do interesse público, VIEIRA de ANDRADE, 2013:60.

36 Neste sentido, *vd* o voto do Juiz Conselheiro Gil Galvão no Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 461/2011, de 11 de outubro de 2011, processo 366/2011.

37 Procuradoria-Geral da República, Parecer n.ºs 16/94 e 16/094 – Complementar, de 2 de maio de 1996.

38 AMARAL RODRIGUES, 2014: 13.

constitucionalmente protegidos e cuja prossecução implique uma restrição adequada, necessária e proporcional face aos direitos e interesses em causa).

3. ATIVIDADE DE SUPERVISÃO, ACESSO À INFORMAÇÃO E CONFIDENCIALIDADE PROFISSIONAL.

A função de supervisão traduz-se numa atividade de *custódia* ou de *garantia* que se exerce através de fortes poderes públicos de *controlo* e de *vigilância* sobre entidades públicas e privadas que são autorizadas a operar num setor económico regulado (“supervisionados”). Tem uma dupla finalidade: *i)* habilitar as autoridades competentes (“supervisores”) a prevenir perigos ou riscos para esse mercado e adotar as medidas preventivas ou corretivas necessárias; *ii)* verificar e assegurar que os supervisionados cumprem as normas, regras e princípios que os regem e ao mercado onde operam (artigos 7.º, n.º 3, al. *c*), e 40.º da LQER). A supervisão é uma atividade de *imperium* que compatibiliza interesses privados e interesses públicos operando através do cruzamento de posições jurídicas subjetivas privadas (esfera da liberdade dos particulares sobre os quais atua) e públicas (esfera da autoridade ou *potestas*), mediante exercício de poderes fortes de intervenção *verificativa* e/ou *corretiva*³⁹.

A observação permanente, atenta e próxima da conduta dos supervisionados (no caso da supervisão prudencial, da sua solvabilidade) opera-se em todos os momentos da relação jurídica regulatória estabelecida com aqueles que operam num setor ou mercado (as relações jurídicas regulatórias são *duradouras*), através do exercício de um poder público executivo de conhecimento, de comprovação e de fiscalização ou controlo (para ter informação e boa informação), que tem como finalidade adquirir conhecimento e elementos de uma determinada realidade (seja à distância através de reportes de informação periódica ou *ad-hoc*, de pedidos de informação ou de acesso informático ou, de forma menos estática, através do acesso, busca e apreensão de informação e documentos, da inspeção, da prestação esclarecimentos *in situ* ou da convocatória de funcionários – artigos 40.º, n.º 3 e 42.º LQER).

Os supervisionados têm um *dever de colaboração* com os supervisores no âmbito das respetivas atribuições e competências legais (artigo 40.º LQER). Não podem opor-se aos pedidos que lhe sejam legitimamente formulados no

39 Acerca da função verificativa particularmente *in situ* ou inspeção *stricto sensu*, sua natureza, finalidade, e regime jurídico, e a particular função de precaução e de cobertura do risco (prevenção de danos para o mercado e para os cidadãos), mas também de orientação, instrução e assistência técnica aos supervisionados (mediante “advertências”, “recomendações” ou “orientações”), CATARINO, 2018: 213.

exercício de poderes públicos de supervisão ou aos atos de *imperii* praticados para obter documentos ou conhecimento, nomeadamente alegando o seu dever de segredo profissional⁴⁰. Tal não significa, no entanto, que a atribuição legal de poderes com características intrusivas e potencialmente limitadoras da liberdade individual *convertera* estas relações jurídicas regulatórias *em relações de sujeição especial*, pois existem limites e garantias constitucionais e legais no seu exercício⁴¹.

No exercício da sua atividade de supervisão a autoridade reguladora toma conhecimento de factos e de atos dos supervisionados e de terceiros que em grande medida se encontram sujeitos a um dever de *sigilo* profissional *eg* porque relativos à vida privada pessoal ou familiar dos seus clientes, a segredos comerciais e empresarias das pessoas ou empresas. Tais informações não perdem o *grau de tutela jurídica* que detinham (e que na cooperação ou troca internacional é atribuída pelo país de origem) e a sua mera posse não permite a *livre disponibilidade*. Não existe alteração da titularidade da informação recolhida, que se mantém na esfera do sujeito ativo (supervisionado). A necessidade de *manutenção da confidencialidade legal* e da proteção dos interesses de terceiros e a *confiança* no seu efetivo cumprimento implicam a estatuição de um dever de segredo profissional sobre as entidades públicas recetoras desta informação. A LQER estatuiu por isso um dever de segredo sobre as entidades reguladoras do setor económico legalmente enumeradas e todas aquelas que como tal venham a ser classificadas (artigo 14.º da LQER, e o artigo 3.º da Lei que a aprovou).

Nos casos em que é legalmente permitido ao supervisor *partilhar* ou *revelar* informação sujeita a segredo, e nos casos de *troca de informação* com outros supervisores, nacionais ou estrangeiros, a mesma deve depender da prévia verificação de que o recetor se encontra também obrigado a segredo profissional. A par do cumprimento de princípios de *necessidade*, de *proporcionalidade* e de *reciprocidade* a utilização de informação para outros efeitos implica a *autorização prévia da autoridade supervisora de origem* da informação recebida (*infra*).

40 Os supervisionados não podem opor o segredo a pedidos de informação formuladas das AAI, podendo mesmo incorrer em crime de desobediência no caso de incumprimento de pedidos legítimos de documentos ou de informação (a título de exemplo, *vd* artigos 79.º, n.º 2 do RGIC, 359.º, n.º 3 e 304.º, n.º 4 e 361.º, n.º 2, al. a) do CodVM; 48.º-49.º ASF).

41 Acerca da tool box típica da nova atividade de fiscalização e dos seus limites, CATARINO, 2010: 266 e 287-98; 486 ss.

Estamos perante um segredo profissional, que pode ser definido em geral, como “a reserva que todo o indivíduo deve guardar dos factos conhecidos no desempenho das suas funções ou como consequência do seu exercício, que lhe incumbe ocultar, seja porque lhe é pedido segredo ou porque este é inerente à natureza do respetivo serviço ou profissão”⁴².

Também neste particular é importante a história do segredo bancário e do transvase da informação a favor dos reguladores/supervisores. O Decreto-Lei n.º 644/75 de 15 de novembro que aprovou a Lei Orgânica do Banco de Portugal (BdP) após a sua nacionalização pelo Decreto-Lei n.º 452/74, de 13 de setembro, estatuiu nos artigos 63.º e 64.º, que “Os membros do conselho de administração, bem como os restantes trabalhadores do Banco e ainda os membros do conselho de auditoria e do conselho consultivo, não podem, sem autorização superior” (do conselho de administração, segundo o n.º 2 do artigo 63.º), “revelar factos ou elementos cujo conhecimento lhes advenha do exercício das funções e exclusivamente por virtude desse exercício”, nem “depor ou prestar declarações em juízo ou fora dele sobre factos de que devem guardar segredo profissional”.

A fidúcia inerente a esta relação contratual impunha que as informações recolhidas pela instituição de crédito e transmitidas por via da lei, de contrato ou de acordo de troca de informações, a entidades públicas ou privadas de controlo como o Banco de Portugal, o Serviço de Centralização de Riscos do Crédito, ou associações profissionais⁴³, fossem acompanhadas do dever de manter segredo. Estávamos agora perante um vasto repositório de informação confidencial: de todos os seus associados, dos regulados, dos respetivos clientes, de terceiros que dela tomavam conhecimento pelo exercício temporário de funções ou prestação de serviços. Por isso se fala hoje em “segredo partilhado” dado que este acompanha a informação que legalmente possa ser partilhada, sendo certo que o dever de segredo perde um pouco da sua natureza ou gênese profissional (que tinha, como vimos, cariz médico).

Em termos de *objeto*, os círculos do segredo profissional dos particulares e do segredo de supervisão são *concêntricos* mas não são coincidentes. O segredo profissional de supervisão é um dever *funcionalizado* à proteção de um agregado de interesses individuais e subjetivos (dos clientes das instituições

42 Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 16/94 – Complementar, de 2 de Maio de 1996.

43 Cfr. os artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 47909, de 7 de setembro, que criou o Serviço de Centralização de Riscos do Crédito.

supervisionadas, das suas relações com tais instituições e da respetiva atividade), e nessa medida pode dizer-se que é *instrumental* (porque garantia) do segredo profissional das empresas, e condição de uma boa e eficaz supervisão (é necessário à prossecução de atribuições legais do supervisor)⁴⁴. Tendo o mesmo eixo, os bens protegidos transmutam-se num interesse supra-individual e constituem-se bens coletivos ou públicos dignos de tutela jurídica.

O *objeto* do segredo de supervisão é mais vasto que o segredo que impende sobre as entidades supervisionadas pois existe também uma componente de discricção ou de confidencialidade no que toca aos processos de supervisão e decisão que devem ser mantidos fora do conhecimento e apropriação do público ou da publicidade. Visa-se com a supervisão a proteção de interesses coletivos como a sã concorrência, a estabilidade de um mercado, setor ou sistema, e a confiança na instituição e na sua organização e funcionamento⁴⁵ – bens de que falaremos a propósito do seu *fundamento e limites*⁴⁶.

O segredo de supervisão traduz-se assim na proibição de revelar, utilizar ou difundir, diretamente ou por interposta pessoa, em proveito próprio ou de terceiro, independentemente da forma (verbal ou escrita) e do autor do pedido (para depor ou prestar declarações ou informações, em juízo ou fora dele), dados não públicos (ou que sejam públicos mas ainda não tenham sido publicitados), relativos às empresas supervisionadas (incluindo dados de todos aqueles que com ela se relacionam e que são igualmente sigilosos), obtidos no exercício e por causa do exercício das suas funções de supervisão, fora dos casos legalmente previstos. A relação jurídica de segredo encontra-se garantida por sanções criminais, civis e disciplinares⁴⁷.

44 Nas palavras de LÚCIA ANTUNES (2018: 75), faz parte da relação de confiança e permite obter a informação confidencial necessária para efeitos de supervisão. “O dever de confidencialidade que as autoridades de supervisão garantem aos supervisionados contribui desta forma para a eficácia da supervisão, uma vez que, em princípio, garante que será disponibilizada à autoridade de supervisão toda a informação que por esta for pedida”.

45 Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 25/2009, de 17 de novembro de 2009.

46 Como bem refere AMARAL RODRIGUES a propósito do segredo de supervisão bancária (2014: 13), a lei não especifica o objeto do dever de segredo de supervisão sendo certo que engloba desde logo a informação comunicada ou recolhida e respeitante aos supervisionados. No entanto, e conforme já escrevêramos antes, também o objeto do dever de segredo bancário é indeterminado, e apesar de uma enumeração enunciativa obriga a um esforço de interpretação muito pouco consentâneo com matéria de proteção de direitos fundamentais (CATARINO, 1998: 9).

47 A par da responsabilidade civil (artigos 483.º Código Civil e 7.º da Lei n.º 7/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado), criminal (artigos 195.º e 196.º do

Quem são os *sujeitos passivos* do segredo de supervisão? Os órgãos das autoridades de supervisão e seus titulares, trabalhadores, e todas as pessoas que lhes prestem ou tenham prestado serviços, a título permanente ou ocasional, sobre todos os assuntos que lhes sejam confiados ou de que tenham conhecimento no exercício e por causa do exercício das suas funções, bem como as entidades com quem as autoridades de supervisão partilhem informação por via legal (caso das derrogações legais nominadas) ou contratual (por via de acordos administrativas de cooperação legalmente permitidos – *infra*).

Cumpra referir que a relação de confiança necessária que se constitui com os supervisionados nas relações regulatórias é ainda reforçada por um *dever de reserva* que impende sobre quem tem responsabilidades de administração e gestão do supervisor, *vg* perante o público e os *media*. A violação grave ou reiterada desde verdadeiro dever de discrição pode constituir falta grave e fundamento para destituição (*infra*)⁴⁸.

Uma outra refração da proteção da inviolabilidade e privacidade da informação própria e de terceiro são as *incompatibilidades supervenientes* ou *impedimentos* com que se pretende obviar ao fenómeno da *revolving door*. Porque o dever de segredo se mantém após cessação de funções de supervisão e a informação recolhida e conhecida pelos supervisores respeita a *todos os supervisionados* que operam num sector, os membros dos órgãos de administração e os colaboradores “titulares de cargos de direção ou equiparados” não podem “estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual” com empresas ou grupos que aí operem, durante um espaço de tempo usualmente denominado de “período de nojo” (artigos 19.º, n.º 2 e 32.º, n.º 6 LQER).

A solução normativa visa também obviar ou mitigar conflitos de interesses, mas é *incompleta* porque apenas regula a “porta de saída” e não a “porta de entrada” nos supervisores, *eg* de dirigentes de entidades supervisionadas (ou políticos no ativo). Sabendo-se que esta “rotação” de interesses opera em ambos os sentidos, é deixado aos próprios a possibilidade de, ao aceder ao exercício de cargos superiores e de supervisão, se declararem impedidos ou pedirem escusa em decisões ou procedimentos que respeitem à empresa ou grupo ou setor com quem

Código Penal para violação do segredo profissional e 371.º para o segredo de justiça), e disciplinar (artigos 128.º, n.º 1, al. f) e 328.º do Código do Trabalho), existem ainda normas de sanção contraordenacional.

48 No âmbito das ERI's previstas na LQER, cfr. os artigos 43.º e 18.º da AdC; 43.º e 9.º da ERSAR; 28.º e 18.º da ANAC; 55.º-A e 30.º da ERSE; 45.º e 22.º da ANACOM; 54.º da ERC; 53.º e 38.º da ERS; 48.º e 13.º do IMT; 354.º do CodVM; 60.º dos Estatutos do BdP e 89.º do RGIC; 44.º da ASF; 2.º, n.º 7 e 10.º do CNSF.

tenham qualquer tipo de vínculo, laboral ou outro (referimo-nos aos mecanismos de prevenção e mitigação de conflitos de interesses e de garantia de neutralidade previstos nos artigos 69.º-76.º CPA e nalguns Estatutos de ERIs). A solução normativa de *revolving door* ou o “período de nojo” prevista na LQER tem fragilidades constitucionais claras em termos de princípios de proporcionalidade, de igualdade, ou de proteção da confiança legítima, que não trataremos aqui⁴⁹.

4. SEGREDO DE SUPERVISÃO: NATUREZA E FUNDAMENTO (NO EQUILÍBRIO ENTRE TRANSPARÊNCIA E OCULTAÇÃO).

O segredo da atividade de supervisão das ERIs não é um valor absoluto ou que valha por si, cumprindo aferir da sua *natureza* estrutural ou funcional e da relação com os princípios fundamentais de transparência que caracterizam o direito fundamental de acesso à informação administrativa.

A consagração de um segredo profissional sobre a administração pública impõe um difícil equilíbrio com o princípio fundamental da transparência da atividade administrativa. A “razão de Estado” e o regime-regra de segredo de toda a atividade da Administração foram durante muitos anos uma fórmula “natural” de gestão pública nos Estados modernos, garantida por sanções penais. O Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração estatuiu um dever de *segredo de função* que não se destinava a proteger interesses de terceiros mas o interesse do próprio serviço: o funcionário deveria “guardar segredo profissional relativamente aos factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções e que não se destinem a ser do domínio público” (artigo 3.º, n.º 9). Pretendia-se ocultar a administração pública e proteger o seu interesse e a sua atividade⁵⁰.

49 O legislador estatuiu a *aplicação imediata* das incompatibilidades *a posteriori* a todos os dirigentes e “equiparados”, mas não aos membros dos órgãos de administração em funções; ademais, e ao contrário dos dirigentes, aqueles mantêm parte do seu vencimento durante o período de impedimento superveniente que os afetará – cfr. artigos 19.º, n.º 2, 32.º, n.º 6 da LQER, e artigo 5.º, n.ºs 3 e 4 da Lei que a aprovou. Também a legitimidade e o procedimento para monitorizar e arguir tais atos e declarar e executar as sanções previstas em caso de incumprimento, levantarão particulares dificuldades...

50 O Decreto-Lei n.º 24/84, de 15 de junho, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (hoje revogado), estatuiu no seu artigo 3.º, n.º 4, *al. e*), um dever de sigilo, que consistia em “guardar segredo profissional relativamente aos factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções e que não se destinem a ser do domínio público” (artigo 3.º, n.º 9). Era protegido o *interesse* do serviço, de informação relativa a factos, atividades e documentos de que a Administração toma conhecimento ou lhe são remetidas no exercício e por causa do exercício das

O Estatuto seria revisto no sentido de permitir ao cidadão aceder à informação e aos documentos administrativos, direito fundamentalizado que tem como corresponsável o dever de o Estado criar os mecanismos legislativos que permitam ao cidadão a sua participação pública, *vg* no procedimento (artigos 48.º CRP e 12.º CPA), e o exercício do direito de se informar e ser informado “sem impedimentos nem discriminações” (artigo 37.º, n.º 1 CRP).

A atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, afasta o dever genérico de segredo e estatui que os trabalhadores têm o “dever de informação”, devendo “prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser divulgada” sob cominação de sanções disciplinares (artigo 73.º, n.º 1, d) e n.º 6)⁵¹. O regime-regra de um segredo funcional em prol da administração, foi substituído por um princípio fundamental da Administração aberta traduzido no dever funcional do funcionário de informar, e pelo direito de acesso à informação procedimental administrativa a quem seja “diretamente interessado” e à informação contida em registos e arquivos administrativos (artigo 268.º, n.ºs 1 e 2 CRP).

Conforme referimos, é pacificamente aceite a sua natureza de *direito fundamental de natureza análoga* aos direitos, liberdades e garantias do Título II da Constituição (artigo 17.º). Não tendo valor absoluto⁵², existem matérias em que a administração se pode encontrar legalmente dispensada de dar acesso a informação administrativa. Os casos de derrogação são heterogéneos (e por vezes opostos). O legislador consagrou alguns casos em que o direito de informação pode ceder: em matéria de segurança interna ou externa, investigação criminal, intimidade das pessoas e dados pessoais

suas funções tendo em vista proteger não só segredos das pessoas mas também a sua atividade ou a sua reputação. *Cfr.* Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 29/95, de 6 de julho de 1995.

51 A Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro revogou o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro, constando da exposição de motivos da Proposta de Lei do Governo o afastamento do tradicional dever de segredo profissional de toda a Administração, e a aproximação ao regime laboral comum, consagrando o dever funcional de informar o cidadão (Proposta de Lei n.º 197/X, de 28 de abril de 2008).

52 A propósito da possibilidade de limitação de alguns direitos fundamentais, *cfr.* os artigos 26.º, n.º 1 e 35.º, n.º 4 CRP; 8.º Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais – CEDH; 16.º, n.º 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE; 18.º, 83.º, n.ºs 1 e 2 do Código de Procedimento Administrativo – CPA; 1.º, 3.º, n.º 1, al. b), 6.º, n.ºs 1 e 2, e 8.º do regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (LAIDA); 8.º-10.º do Regime de Segredo de Estado, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de Agosto (RSE).

(derrogações *qualificadas*, artigo 268.º, n.º 2 CRP); em matéria de segredo comercial ou industrial ou relativo à vida interna das empresas, à propriedade literária, artística ou científica constante de procedimento administrativo e respeitante a terceiros, ou em outras matérias cobertas, *i.a.*, pelos deveres de segredos profissionais, ou de justiça, bancário e o fiscal⁵³.

Como sucede em todas as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, as derrogações aos direito de acesso à informação administrativa procedimental ou à administração aberta estão sujeitas aos pressupostos constitucionais formais (reserva de lei formal, artigo 165.º, n.º 1, al. *b*) CRP), e materiais (artigos 17.º e 18.º CRP), devendo ser suficientemente precisas e determinadas e densificadas de molde a afastar espaços livres de decisão (na dúvida o intérprete deve proceder a uma interpretação restritiva das restrições⁵⁴).

A consagração de segredos da administração ainda hoje levanta alguma suspeição pública (pensemos na investigação criminal e no segredo de justiça, tão discutido e tão violado), mas o segredo de supervisão aplicável aos funcionários das ERIs⁵⁵ não é um *segredo administrativo* – como o segredo de Estado ou o segredo de justiça⁵⁶. Também não sendo (nem podendo ser) um *segredo de função administrativa* nem um *princípio de ação pública*, é um *segredo de profissão*: porque esta implica a tomada de conhecimento de factos e de atos não públicos, de terceiros, que pretendem manter a confidencialidade, e o dever de ocultar é um meio de tutela da confiança legítima inerente

53 A propósito da colisão entre o segredo fiscal e a administração aberta e diminuição da esfera de garantia do sigilo por pressão de princípios como da administração democrática democráticos, SANTOS & PALMA, 2012:136 ss.

54 Como se afirma no Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 254/99, de 4 de maio de 1999, processo 456/97, “todos os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição podem ser limitados ou comprimidos por outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos (...), sendo sempre necessário fundamentar a necessidade de limitação ou compressão quando ela não se obtém por interpretação das normas constitucionais que regulam esses direitos”. E, mais adiante, proclama o mesmo aresto: “A exacta delimitação dos documentos que podem ser comunicados e dos que permanecem sob sigilo (...) sempre exige uma cuidadosa ponderação do conflito de direitos e interesses constitucionalmente protegidos e uma demonstração da necessidade e proporcionalidade da recusa de acesso à informação”.

55 Pese embora a noção de funcionário seja material e não formal (artigo 383.º CP), existe um tipo legal de *crime específico ou próprio* de violação de segredo de funcionário que implica uma consciência de que daí resulta prejuízo para o interesse público ou para terceiro, ou uma intenção de obtenção de vantagem, para si ou para terceiro (artigo 384.º Código Penal).

56 Neste sentido, Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 25/2009, de 17 de novembro de 2009.

a estas relações particularmente intrusivas de fiscalização pela administração para obtenção de informação⁵⁷.

Podemos considerá-lo também como um *dever do serviço* dado que se visa salvaguardar a atividade de supervisão tanto quanto o seu resultado (um vasto repositório de informações sigilosas de terceiros de que a administração é *depositária necessária*).

Na realidade, existe uma componente deste dever *de serviço* relativa ao próprio supervisor, que necessita de manter segredo sobre os seus planos e métodos de supervisão, bem como sobre o tratamento que dá à informação detida. Os seus métodos de supervisão (*eg* as análises de risco subjacentes), a análise comparativa entre supervisionados para efeitos de escala de graduação de risco, as análises sobre a respetiva organização interna, tolerância ao risco, a avaliação da informação não pública sobre os titulares dos respetivos órgãos sociais e dirigentes, as análises dos mercados e das suas tendências, a informação e o tratamento das transações efetuadas *eg* para efeitos de verificação de ilícitos... existe uma atividade e informação interna que deve ficar circunscrita dado poder ter ela própria efeitos externos anti concorrenciais – obtém-se informação sobre a atividade de terceiros –, ou disruptivos dos mercados ou setores económicos e de ineficácia da supervisão.

Se os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição podem ser limitados ou comprimidos por outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, a fundamentação da necessidade de limitação ou compressão do direito fundamental à informação administrativa decorre das normas constitucionais que regulam esses direitos. Tal significa que a opção legislativa pelo segredo já terá procedido à necessária *concordância prática* entre bens jurídicos fundamentais em colisão e que se encontram necessariamente relacionados com as atribuições de cada ERI.

Não será errado considerar que, no âmbito económico, a estatuição do segredo poderá visar a proteção de interesses privados como a reserva da intimidade e da vida privada dos clientes, dos segredos as empresas supervisionadas e direitos de

57 A “norma que protege o segredo, tem como finalidade impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de colher, junto da Administração, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais de terceiros, distorcendo dessa forma as regras do mercado”, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), parecer n.º 379/1010, de 22 de dezembro de 2012, processo 531/1010.

personalidade (artigo 26.º da CRP e artigos 70.º e 80.º Código Civil – CC)⁵⁸, a par de interesses públicos como: o funcionamento eficiente e a estabilidade do mercado ou setor em causa (da eletricidade, das telecomunicações, da energia, dos seguros), e do sistema económico e financeiro (artigo 101.º CRP⁵⁹); a defesa e promoção de uma sã concorrência e proteção dos consumidores/investidores e a repressão de práticas lesivas do interesse geral (artigo 81.º CRP); a promoção da equidade, transparência da informação e a defesa de mercados, sistemas ou setores específicos (evitando assimetrias de informação); a proteção da propriedade privada e a iniciativa privada (artigos 80.º, al. c), e 62.º CRP).

Também o TJUE se tem pronunciado sobre o segredo profissional de supervisão, em processos de reenvio prejudicial, quando o mesmo é estabelecido em fontes de direito secundário da União – o que é regra na regulação do setor económico e financeiro. Afirmando que o segredo de supervisão visa permitir o bom funcionamento dos mercados transfronteiras e o sistema global de supervisão, um elevado nível de proteção dos investidores, a confiança e a certeza regulatória a nível de confidencialidade na troca de informações e cooperação num espaço económico sem fronteiras⁶⁰, não esquece a essencialidade da sua interpretação e aplicação uniformes. O *level playing field* regulatório é uma necessidade numa economia globalizada e sujeita à regra da supervisão do país de origem (refração dos princípios da liberdade de empresa e do reconhecimento mútuo), que visa evitar que a lei seja um entrave à eficácia das liberdades económicas de estabelecimento e de prestação de serviços transfronteiras⁶¹.

Seguindo um princípio da concordância prática, o Tribunal tem afirmado que “incumbe às autoridades ou aos órgãos jurisdicionais competentes

58 Cfr. o artigo 26.º, n.º 1 CRP e o Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 278/95, de 31 de maio de 1995, processo 510/91; Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 442/2007, de 14 de agosto de 2007, processo 815/07.

59 Neste sentido, enquanto bens fundamentais a proteger pelo segredo (direito à reserva da intimidade da vida privada e salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro), MENEZES CORDEIRO, 2008: 253.

60 O TJUE lembra que o dever de segredo e a harmonização decorrente da criação de poderes similares de obtenção de informação no âmbito dos poderes de supervisão para todas as autoridades nacionais competentes tem um escopo transnacional bem determinado, permitindo às empresas a liberdade de prestação de serviços em toda a União com base na supervisão pelo Estado-membro de origem – *vd* Acórdão de 12 de novembro de 2014, *Altmann e outros*, C-140/13, EU:C:2014:2362. Acerca dos bens protegidos, o Acórdão de 19 de junho de 2018, *Ewald Baumeister*, C-15716, EU:C:2018:464.

61 Uma boa síntese dos bens protegidos pelo segredo de supervisão transnacional pode ser encontrada nas Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kojott apresentadas em 26 de julho de 2017, no processo *UBS Europe e outros*, C-358/16 referenciado na nota *infra*.

encontrar, à luz das circunstâncias de cada caso concreto, um equilíbrio entre estes interesses opostos”: no caso em que a autoridade competente conclua, fundamentadamente, existir a prevalência do dever de segredo, e nas circunstâncias em que seja “invocada a obrigação de segredo profissional (...) para recusar a comunicação de informações na sua posse que não figuram no processo relativo à pessoa a quem um ato causa prejuízo”. Tal não se aplica apenas aos atos sancionatórios, mas a outras medidas desfavoráveis e pres-supõe que a autoridade tome uma *decisão de acesso* a alguns documentos e de *recusa de acesso* a outros. Existindo um conflito entre os interesses de confidencialidade e de acesso para exercício de direito a um processo equitativo, “incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente verificar se essas informações apresentam uma relação objetiva com as acusações que lhe são imputadas e, em caso afirmativo, ponderar os interesses identificados (...) antes de decidir sobre a comunicação de cada uma das informações solicitadas”⁶².

Também no Acórdão de 13 de setembro de 2018, caso *Enzo Buccioni vs Banca d’Italia* (BdI)⁶³, num caso de instituição de crédito objeto de liquidação compulsiva⁶⁴, e a propósito do pedido de acesso de um cliente bancário à informação de supervisão do banco central (indeferido com base no segredo), o Tribunal defendeu: *i)* a norma de segredo profissional sob interpretação (artigo 53.º da Diretiva 2013/36/UE⁶⁵) permite obter informação e documentos necessários a

62 No caso concreto estávamos perante a delimitação do âmbito de aplicação do dever de sigilo vertido no artigo 54.º da Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros (DMIF) num processo de impugnação de uma medida desfavorável (declaração de falta de idoneidade para exercer cargos sociais numa empresa de investimento) tomada pelo regulador luxemburguês *Commission de Surveillance du Secteur Financier* (Acórdão de 13 de setembro de 2018, *UBS Europe, SE, e outros*, C-358/16, EU:C:2018:715). A decisão debruça-se igualmente sobre a conciliação entre o segredo profissional e os direitos de defesa atenta a interpretação pelo TEDH de “casos abrangidos pelo direito penal” face ao artigo 6.º da CEDH (artigos 47.º e 48.º CDFUE e 6.º e 13.º CEDH) – em rigor não estávamos perante um processo sancionatório, mas de um procedimento administrativo de reapreciação de idoneidade ou processo administrativo de segundo grau. A propósito da conciliação necessária pelas autoridades *vd* decisões do TJUE no Acórdão de 13 de fevereiro de 1979, *Hoffman-La Roche*, C-85/76, EU:C:1979:36; Acórdão de 2 de outubro de 2003, *ARBED*, C-176/99, EU:C:2003:524; Acórdão de 26 de setembro de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588.

63 Acórdão de 13 de setembro de 2018, caso *Enzo Buccioni vs. Banca d’Italia* (BdI), C-594/16, EU:C:2018:425.

64 Garantidos 100.000,00 Euros do depósito bancário e perdido o remanescente (80.000,00 Euros), o cliente pretendia aceder a documentos para intentar ação judicial (civil ou comercial) contra o banco central italiano para ressarcimento dos seus prejuízos patrimoniais por (alegada) deficiente supervisão da instituição de crédito. O caso respeita ao dever de segredo que incumbe às autoridades nacionais de supervisão prudencial das instituições de crédito.

65 1. *Member States shall provide that all persons working for or who have worked for the competent authorities and auditors or experts acting on behalf of the competent authorities shall be bound by the obligation of*

instaurar ação civil ou comercial para proteção de interesses patrimoniais lesados num processo de liquidação compulsiva; *ii*) as derrogações à proibição geral de divulgação de informação confidencial contidas na Diretiva devem ser objeto de uma interpretação restritiva mas pode ser afastado pelas autoridades quando o pedido de divulgação tenha por objeto preciso informações que plausivelmente permitam concluir ser relevantes para as necessidades do processo judicial⁶⁶; *iii*) existem dois níveis de atuação ou decisão, da autoridade nacional competente face ao direito nacional aplicável ao acesso aos documentos administrativos e a um segundo nível face às normas da UE e eventuais especialidades e derrogações do direito nacional, e posterior controlo do juiz administrativo nacional.

Cumprir salientar que os deveres de segredo estatuído pelas normas comunitárias não se referem genericamente a informação detida pelas autoridades de supervisão, mas a informações confidenciais – o que, relembra o Tribunal, obriga a distinguir das que não são confidenciais⁶⁷. Os interesses e a necessidade que determinam a imposição pela União de poderes de obtenção de informação, de proibição de divulgação e os casos em que a proibição não impede a transmissão ou utilização para todas as autoridades do sistema europeu de supervisão não visa afastar a legislação nacional, nem regular detalhadamente o exercício desse direito de acesso reconhecido, se for o caso, pelo direito nacional⁶⁸.

Conforme defendeu o Advogado-Geral Michal Bobek no citado caso *Enzo Bucci*⁶⁹, a propósito dos interesses em jogo, tal como a obrigação de prestação

professional secrecy. Confidential information which such persons, auditors or experts receive in the course of their duties may be disclosed only in summary or aggregate form, such that individual credit institutions cannot be identified, without prejudice to cases covered by criminal law. Nevertheless, where a credit institution has been declared bankrupt or is being compulsorily wound up, confidential information which does not concern third parties involved in attempts to rescue that credit institution may be disclosed in civil or commercial proceedings.

66 Vd Acórdão de 22 de abril de 2010, *Comissão Europeia vs RU*, C-346/08, EU:C:2010:213.

67 O Acórdão de 19 de junho de 2018, *Ewald Baumeister*, C-15716, EU:C:2018:464, no processo de reenvio prejudicial no processo de liquidação da Phoenix Kapitaldienst GmbH. Os tribunais administrativos alemães (de Frankfurt am Main e depois o tribunal superior, de Hesse), perante a recusa pela BaFin de acesso a documentos de supervisão a um lesado de um esquema Ponzi fraudulento, ao abrigo do cit. artigo 54.º da DMIF, tinham já ordenado o acesso aos documentos requeridos com exceção de segredo comerciais e industriais e documentos relativos, à britânica FCA. O caso respeita ao dever de segredo que incumbe às autoridades nacionais de supervisão comportamental, solicitando-se relatórios de auditoria especial, relatórios de ROC, relatórios e correspondência relativa a relações de supervisão com a empresa.

68 Cfr. o ponto 39. do Acórdão *Baumeister*. proferido no supra referido processo C-15716.

69 44. *In sum, in view of such historical and contextual diversity, not only in exact wording but also in approaches, I would suggest that a healthy dose of skepticism is called for in relation to arguments that insist on suggesting that if the third subparagraph of Article 53(1) of Directive 2013/36, as it happens to be worded today, were not to be interpreted as restrictively as possible, the effective supervision of credit institutions and investment firms*

de informação por empresas aos supervisores não decorre de uma questão de boa vontade e de confiança mútua (confiança prudencial) mas de uma relação de supervisão prudencial imposta por normas de direito público que protegem os interesses dos mercados e dos investidores, a possibilidade no caso concreto de obter informação para demandar as autoridades de supervisão são um incentivo a mais confiança e a uma melhor supervisão.

4.1. Um possível equilíbrio entre acesso à informação e segredo

Verificada a *natureza* e o *fundamento* do segredo de supervisão, é tempo de tentar sintetizar um equilíbrio entre o seu regime perante o princípio fundamental de acesso à informação administrativa (informação procedimental e administração aberta):

- i) O direito do interessado no procedimento de supervisão encontra-se ligado ao direito de participação dos cidadãos no procedimento (artigos 37.º, n.º 1 e 48.º CRP e 82.º-85.º CPA), e na formação das decisões ou deliberações que lhe disserem respeito (artigo 267.º, n.º 5 CRP), excluindo-se a regra do segredo que se não encontre legalmente prevista como dever funcional;
- ii) A extensão do artigo 85.º do CPA a estranhos ao procedimento decorre da alegação e demonstração probatória de um interesse legítimo, i.e., um interesse específico que deve ser atendível e que determina a razoabilidade da prestação da informação fora de matéria sujeita ao segredo funcional;
- iii) O princípio da democracia e transparência administrativa estende-se ao arquivo e registos administrativos do procedimento (princípio de arquivo aberto ou de administração aberta), direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias que tem as restrições e ressalvas legais que devem obedecer ao regime material especial desta categoria de direitos fundamentais (artigos 268.º, n.º 2 e 18.º CRP);
- iv) O direito fundamental à informação administrativa pode ter de ceder perante a estatuição de deveres legais de segredo (factos ou

would be fatally compromised. It would appear that both in the past as well as in parallel regimes (which are certainly not less sensitive) the rules were or are worded differently, sometimes less restrictively, apparently without the entire edifice immediately crumbling and falling apart – Conclusões do Advogado-Geral Michal Bobek no caso *Baumeister*, onde faz uma breve resenha histórica do dever de segredo de supervisão.

notícias de que se teve conhecimento e que importa ocultar), *vg profissionais* (o funcionário deve guardar reserva dos factos conhecidos no desempenho das suas funções), porque lhe é pedido segredo ou porque este é inerente à informação (enquanto bem tutelado) ou à profissão;

- v) A função de supervisão de um setor económico ou de um mercado implica o conhecimento pelo supervisor e pelos seus colaboradores de vasta informação sigilosa relativa a todos os agentes que regulam, e à sua atividade e relações com cidadãos, sendo a imposição legal de segredo um *meio de tutela da confiança* dos supervisionados relativamente a determinada matéria (*vg* perante terceiros concorrentes), e inerente à natureza especialmente intrusiva desta atividade de fiscalização e vigilância pela administração;
- vi) O dever de segredo de supervisão visa prosseguir interesses e bens fundamentais privados (como a reserva da intimidade e da vida privada, segredos comerciais ou da vida das empresa obtidos pela administração) e públicos (prosseguir interesses e atribuições públicas como a estabilidade e a concorrência num setor ou mercado, eficácia da supervisão);
- vii) O direito fundamental *à informação procedimental* de supervisão é, *prima facie*, um direito sem restrições para os interessados (não é um direito ao arquivo aberto) pelo que, *só a posteriori*, mediante o confronto com outros direitos ou interesses legalmente protegidos, é possível legitimar quaisquer restrições⁷⁰;
- viii) A solução concreta de conflitos entre acesso à informação e segredo (“concordância prática”) resultará numa permissão ou proibição, total ou parcial, de acesso à informação em concreto, mas que deve ser fundamentada nos casos em que se traduza na proibição ou restrição do exercício do direito fundamental de acesso à informação procedimental (ou ao arquivo), fundada em razões de *necessidade* e de *proporcionalidade* face a bens fundamentais colidentes (artigo 18.º, n.os 2 e 3 CRP)⁷¹;

70 GOMES CANOTILHO, 1992: 254.

71 Só quando “o segredo configura uma limitação ao exercício do direito de acesso, apenas nas situações em que esse segredo seja acolhido pela CRP, sob a forma de direitos ou interesses por esta reconhecidos, pode ter como consequência uma tal limitação” – CADA, parecer n.º 379/2010, de 22 de dezembro de 2010, processo n.º 531/1010, p. 9.

- ix) No âmbito do acesso ao *arquivo e ao registo* administrativo, a Constituição contém desde 1989 um regime de arquivo aberto que permite que reservas possam ser colocadas ao acesso aos documentos administrativos no âmbito de uma confidencialidade constitucionalmente reconhecida com remissão para regime legislativo (n.º 2 do artigo 268.º aditado pela Lei Constitucional n.º 1/1989);
- x) Os *limites* ao exercício deste direito fundamental, vertidos na Constituição, não se traduzem numa previsão exaustiva ou regulação pormenorizada de todas as circunstâncias que podem dar origem a um conflito de direitos ou interesses em conflito – o que a Constituição não pretendeu, nem é possível, e estas considerações constitucionais aplicam-se a todos os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição; com efeito,
- xi) “Todos esses direitos podem ser limitados ou comprimidos por outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, sem excluir a possibilidade de conflitos entre direitos idênticos na titularidade de pessoas diferentes (...) sendo sempre necessário fundamentar a necessidade de limitação ou compressão quando ela não se obtém por interpretação das normas constitucionais que regulam esses direitos”⁷²; assim,
- xii) Perante o exercício do direito fundamental à *informação procedimental e ao arquivo*, e a necessidade de proteção de interesses públicos e sociais (e privados com tutela pública) através do dever legal de segredo, a administração tem que fazer em cada momento, por via interpretativa, uma ponderação entre os direitos e interesses fundamentais em conflito por forma a encontrar o melhor equilíbrio e uma solução concreta (artigo 18.º, n.º 2 CRP);
- xiii) A harmonização dos direitos em colisão é por vezes fácil, como nos *processos administrativos de autorização* para constituição ou *registo* de uma empresa regulada, ou para o exercício de uma profissão,

72 “Assim o n.º 2 do artigo 268.º implica que em matérias que não sejam relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos não tem à partida (*prima facie, a priori*) os limites que resultam da lei nestas matérias. Nessas outras matérias apenas pode ter *a posteriori* os limites que resultam da solução constitucional das situações de conflito com outros bens ou interesses constitucionalmente protegidos, que são os únicos que valem para os direitos de informação procedimental ou instrumental do direito de tutela jurisdicional dos n.ºs 1,4 e 5 do artigo 268.º. (...) Temos aqui um direito fundamental sem explícitos limites *a priori*, que a Constituição reconhece ter limites *a posteriori* em certas áreas e em que a lei criou limites *a posteriori* em outras áreas” – Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 254/99, de 4 de maio de 1999, processo n.º 456/97.

para *aprovação* da prestação de um serviço, de um negócio ou de uma operação comercial, em que o requerente/interessado tem um acesso a todo o processado com os limites *supra* referidos, por si ou através de mandatário legalmente constituído (é legalmente caracterizado como sujeito procedimental);

- xiv) Pelo contrário, terceiros ao processo de autorização apenas podem aceder a informação e aos documentos administrativos que não sofram de restrições legais (como os documentos *nominativos* de terceiros ou *segredos* da vida interna da empresa, ou segredos comerciais ou industriais), sem prejuízo da possibilidade de indeferimento do pedido porque existem outros direitos ou bens em colisão que possam ser fundamentadamente considerados como de superior tutela constitucional⁷³;
- xv) O dever de *segredo de supervisão* ou segredo profissional que vincula os reguladores, tem sido entendido de forma restritiva pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), aceitando que se devem considerar cobertos pelo dever de segredo os dados pessoais de terceiros mas que se deve ponderar em cada caso concreto, fundamentadamente, quais os documentos que decorrem do exercício da atividade de supervisão que devem ser mantidos sob reserva e quais devem ser revelados⁷⁴; assim,
- xvi) A Comissão tem sustentado em jurisprudência constante, a este respeito, que nem toda a informação administrativa nos processos de supervisão é de acesso limitado pelo dever de segredo dada a natureza do *direito de acesso aos arquivos e registos administrativos*, devendo a administração fazer uma apreciação casuística e decidindo fundamentadamente da possibilidade ou impossibilidade de disponibilização de documentos⁷⁵;

73 CADA, parecer n.º 55/2008, de 20 de Fevereiro de 2008, processo n.º 546/2007, <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2008> relativo ao pedido de informação sobre a autorização para comercialização em Portugal de um Fundo de Investimento BBVA Propriedad FII.

74 CADA, parecer n.º 97/2012, de 7 de Abril de 2012, processo n.º 16/2012, proferido ante reclamação apresentada junto do Banco de Portugal por clientes do BPP, para acesso de documentos de supervisão detidos pelo Banco “relativos a atos e operações de supervisão efetuados naquele banco desde o mês de Janeiro de 2007”.

75 A título de exemplo, perante um requerimento contra o Banco de Portugal a CADA deliberou que, “(...) quando estejam em causa dados pessoais e/ou segredos sobre a vida interna das empresas (instituições de crédito e sociedades financeiras) – de que o BP tenha tido conhecimento no exercício das suas funções de supervisão e por causa desse exercício –, a mera curiosidade não será credencial bastante para o acesso; mas

- xvii) Afirmando a dificuldade em distinguir informação procedimental e informação de arquivo e a não estanquicidade dos respetivos regimes, *eg* face à natureza da supervisão contínua, ou porque documentos administrativos em arquivo vão instruir procedimentos “vivos”, a Comissão relembra que “o legislador não teve em vista a preservação do segredo em si mesmo, mas que se proceda a uma adequada ponderação dos interesses em confronto por forma a encontrar o melhor equilíbrio possível entre eles”⁷⁶;
- xviii) A Constituição e a lei traçam algumas das linhas em que a Administração é dispensada de permitir o acesso dos seus cidadãos à informação, mas os documentos ou informações abrangidos pelas exceções legais como os deveres de segredo deverão ser destacados ou expurgados da informação a prestar quando tal for *possível e razoável*⁷⁷.

5. SEGREDO DE SUPERVISÃO: AS DERROGAÇÕES LEGAIS DE INFORMAÇÃO

Vimos como o direito fundamental à informação administrativa pode ceder perante a estatuição de deveres legais de segredo relativos a factos ou notícias de que a administração teve conhecimento no desempenho das suas funções e que lhe incumbe ocultar. Mas também este dever de *non facere* pode ceder em outros casos em que a lei prevê que a autoridade de supervisão *possa* ou *deva* prestar informação sujeita a sigilo:

- i) a autoridade de supervisão *pode* prestar informação sujeita a sigilo porque o titular do direito ao segredo *autorizou* expressamente a

já dificilmente se aceita (ou será mesmo inaceitável) que, quando haja razões ponderosas – designadamente as que se prendam com o direito de informação instrumental do direito à tutela jurisdicional efetiva (artigo 268.º, n.ºs 1, 4 e 5 CRP) –, o Banco de Portugal vede o acesso à documentação pretendida, sem procurar um ponto de equilíbrio entre interesses diversos, que podem, até, não ser antagónicos” – Parecer n.º 70/2006, de 29 de março de 2006, processo n.º 3711.

76 Em caso de dúvida sobre a legalidade da prestação de informação ou acesso a documentos pode ser solicitado parecer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, al. e) e 30.º, n.º 1 da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

77 Cfr, o artigo 6.º, n.º 9 da Lei n.º 26/2016. É aplicável aqui o entendimento da CADA segundo a qual a “entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” – CADA, parecer n.º 206/2017, de 20 de Junho de 2017, processo n.º 563-A/2016.

- revelação ou transmissão de informação relativa a factos ou actos pessoais ou profissionais próprios e que não respeitem à esfera jurídica protegida de terceiro;
- ii) a autoridade de supervisão *pode* prestar informação sujeita a sigilo porque a mesma é ou se tornou *pública*;
 - iii) a autoridade de supervisão *deve* prestar informação sujeita a sigilo quando está legalmente *obrigada* a divulgar ou prestar informação, como nos casos da difusão estatística, ou ao abrigo de deveres legais de cooperação ou assistência com outras entidades de supervisão, nacionais ou estrangeiras. E tal dever pode abarcar informação coberta pelo segredo de Justiça⁷⁸.

A integração europeia implica viver num espaço económico regional sem fronteiras e globalizado, com liberdade de circulação e de estabelecimento de pessoas e bens em todo o território da união regional, o que implica uma divisão de competências entre os supervisores dos Estados-membros de origem e de destino dos agentes económicos. Tal implica uma regulação e supervisão “em rede”, i.e., existe a necessidade de *i)* criação de regras e princípios comuns ao espaço globalizado e de liberdade da União (*level playing field*); *ii)* uniformização legislativa e interpretativa em matérias que não são da competência exclusiva da União; *iii)* harmonização de competências regulatórias e de supervisão *vg* nos poderes de obtenção de informação (seja no âmbito da supervisão ou da sanção); *iv)* estatuição legal de deveres de segredo profissional relativamente às informações não públicas obtidas no âmbito das atribuições e por causa do exercício das competências de supervisão; *v)* cooperação e troca de informação sujeita a sigilo com co-reguladores internos mas também com entidades congêneras de outros estados-membros e para feitos de regulação, de supervisão ou de sanção; *vi)* manutenção do dever de segredo, especialidade do fim e exclusividade do destinatário, relativamente à informação sigilosa partilhada⁷⁹. Como veremos, também

78 Cfr. o artigo 408.º-A, n.º 4 do CodVM ou o 213.º-A RGIC.

79 É paradigmático, no sistema financeiro, e tem sido objeto de apreciação pelo TJUE, a necessidade de interpretação uniforme dos deveres de segredo e do seu âmbito, afirmando dever ser afastada a divulgação de informação na posse de autoridades de supervisão que possam prejudicar diretamente os interesses de pessoas singulares ou coletivas que as prestou ou de terceiros, ou que possam prejudicar o bom funcionamento do mercado e do sistema global de supervisão, *a confiança e a certeza regulatória a nível de confidencialidade na troca de informações e de cooperação que é um dever num espaço económico sem fronteiras e em que a supervisão se encontra sedeada na autoridade do estado-membro de origem (level playing field)* (vd o seu Acórdão de 13 de setembro de 2018, *UBS Europe, SE e outros*, Proc. C-358/16,

a segurança deste intercâmbio necessário de informação funda o dever de sigilo de supervisão e de sanção.

- iv) a autoridade de supervisão *pode* ou *deve* prestar informação sujeita a sigilo quando existe a obrigação legal de denunciar crimes graves de que a administração tomou conhecimento no exercício e por causa do exercício das suas funções (artigos 242.º e 135.º CPP, e 36.º CP);
- v) a autoridade de supervisão *pode* ou *deve* prestar informação sujeita a sigilo quando a sua decisão de recusa de prestação de informação foi objeto de pedido de ponderação judicial dos direitos e interesses em presença com conseqüente apreciação e decisão judicial de levantamento do dever de segredo.

A propósito do dever de colaboração com os tribunais existe uma previsão geral de derrogação do segredo nalguns estatutos setoriais, mas interessam-nos as leis processuais civil e criminal. Trataremos à parte de dois outros casos de derrogação *parajudicial* do segredo em favor da prestação da informação: nas investigações levadas a cabo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e nos processos de contraordenação (em rigor já estamos perante segredo administrativo e não perante um segredo de supervisão).

O dever de colaboração na Administração da Justiça implica que “Todas as pessoas, sejam ou não partes na causa, têm o dever de prestar a sua colaboração para a descoberta da verdade, respondendo ao que lhes for perguntado, submetendo-se às inspeções necessárias, facultando o que for requisitado e praticando os atos que forem determinados”, obediência que cessa quando acarrete “violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos” – como o de supervisão (artigos 417.º, n.ºs 1 e 3 e 497.º CPC, e 182.º e 135.º CPP).

No âmbito do processo civil vigorou durante muito tempo a “teoria do paralelismo”: a menos que existisse derrogação legal “onde há sigilo não há dever de cooperação”. No âmbito do processo penal afastava-se o dever de depor ou prestar declarações perante o dever de sigilo profissional ou de funcionário (artigo 217.º do Código de Processo Penal aprovado pelo Decreto n.º 16.489, de 15 de fevereiro de 1929). As alterações operadas no processo civil pelo Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de setembro

EU:C:2018:715, proferido no processo de reenvio prejudicial de decisão da *Commission de Surveillance du Secteur Financier* luxemburguesa).

afastaram o regime rígido que afastava a colaboração e prestação de depoimentos a quem se encontrava sujeito a sigilo profissional (artigos 519.º-520.º, 532.º e 533.º do Código do Processo Civil). Também transplantaram para o processo civil um mecanismo de levantamento da recusa de colaboração pelo juiz, que passou a estar previsto na lei processual penal aprovada em 1987 (*infra*).

No regime atual mantém-se no processo civil e criminal o princípio segundo o qual todos aqueles que se encontrem sujeitos a deveres de segredo, na falta de consentimento do seu titular, se devem recusar a depor ou prestar informação sob pena de prática do crime de violação do segredo. Mas o legislador criou um mecanismo em que, perante esta recusa de colaboração, e a possibilidade de ser legítima ou ilegítima, cabe ao Tribunal proceder à averiguação da existência do dever de sigilo e decisão sobre o seu objeto perante a matéria *sub judice*⁸⁰. Perante a legitimidade da recusa (a ilegitimidade implica inexistência de segredo) ao Tribunal cumpre decidir da sua aceitação ou levantamento após da ponderação de valores em conflito (*infra*). O procedimento judicial encontra-se previsto no artigo 135.º, n.ºs 2 e 3 do CPP, e que é igualmente aplicável no âmbito do processo civil.

O dispositivo previsto no artigo 135.º do CPP deixa nas mãos da Justiça a chave da valoração e da graduação dos valores e interesses no conflito entre o dever de segredo e o dever de colaboração, e sem dúvida que se reforçou o dever de colaboração da Administração na administração da Justiça.

O regime previsto neste artigo inspirou-se no mecanismo previsto nos já citados Decretos-Leis n.º 40651, de 21 de junho de 1956, n.º 47749, de 6 de junho de 1967 e n.º 48587, de 27 de agosto de 1968, para o segredo médico e do farmacêutico. Perante a recusa de consentimento, de prestação de declarações ou de remessa de documentos solicitados, aos presidentes das relações cabia decidir sem recurso, depois de ouvidas as ordens profissionais “e o procurador da República, as questões emergentes do segredo profissional médico e sua revelação, suscitada entre médicos, estabelecimentos hospitalares ou quaisquer serviços de saúde, por um lado, e as autoridades judiciais ou policiais e serviços administrativos de qualquer Ministério, por outro”. O Estatuto prescrevia, no entanto, que o médico se não podia recusar “a prestar declarações sobre factos relativos ao seu cliente desde que não constituam matéria de segredo profissional”, artigo 95.º.

80 Acerca deste mecanismo e da sua aplicação processual *vd* artigos 417.º, n.º 4 e 497.º, n.ºs 3 e 4 do CPC, 182.º, n.º 2 e 135.º, n.ºs 2 e 3 do CPP e 195.º-196.º, 371.º, 383.º do Código Penal.

O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2008⁸¹ uniformizou jurisprudência relativamente ao processo de decisão sobre a legitimidade ou ilegitimidade da alegação de sujeição ao dever de segredo face aos interesses que no caso concreto se encontram em colisão. Nos casos em que é solicitada informação ou em que é solicitado um depoimento, perante a recusa ou escusa de colaboração em virtude do cumprimento do dever legal de segredo profissional, há que aferir da sua legitimidade no caso concreto e tal cabe à autoridade judiciária perante quem foi suscitado. No caso de a recusa ser ilegítima (por não existir dever de segredo profissional, por não vincular aquela pessoa ou pelos factos não estarem sujeitos a sigilo), o Tribunal ordena a prestação de informação decidindo da quebra do dever de segredo; no caso de considerar legítima a recusa ou escusa pode aceitar ou solicitar a quebra através de um incidente no tribunal superior territorialmente competente por entender que existe fundamento para solicitar o seu levantamento. A este cabe decidir após a ponderação dos interesses em presença caso concreto⁸².

A colaboração com os Tribunais pode ainda ocorrer no limite da matéria sujeita a segredo, por exemplo através do pedido de nomeação de perito, ou solicitar a elaboração de pareceres técnicos (desde que tal se enquadre nas competências das ERIs), pedir esclarecimentos em audiência de cariz técnico, ou suscitar outras questões ou assuntos por exemplo sobre documentos juntos aos autos.

6. SEGREDO E REVELAÇÃO POLÍTICA – OS INQUÉRITOS PARLAMENTARES

Os inquéritos parlamentares têm por função fiscalizar o cumprimento da Constituição e da lei e apreciar atos do Governo e da Administração, podendo incidir sobre qualquer matéria de interesse público que a Assembleia da República (AR) entenda relevante para o exercício das suas atribuições e desempenho de competências (artigos 178.º, n.º 1, 162.º-163.º CRP, e artigos 1.º e 8.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de março – RJIP).

81 Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2008, de Fixação de Jurisprudência, de 13 de fevereiro de 2008 (processo n.º 894/07-3).

82 Por todos, sobre a descrição do mecanismo de ponderação dos interesses em conflito e consequente legitimidade de escusa ou de recusa de colaboração com a justiça devido ao segredo bancário e ao segredo de supervisão, e a aplicação do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2008, de Fixação de Jurisprudência, de 13 de fevereiro de 2008, AMARAL RODRIGUES, 2014: 9 e 17.

Os inquéritos parlamentares são realizados através da constituição de comissões eventuais da AR (Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI), especialmente constituídas com um *objeto e fundamento* definidos, que delimitam a sua *competência*. Não existe impedimento a que o seu objeto coincida com o objeto de um processo criminal ou contraordenacional em curso dado estarmos perante um controlo político, efetuado por órgãos políticos, que procedem a valorações meramente políticas⁸³. Porque não efetua um controlo ou “supercontrolo” administrativo ou judicial é mesmo *natural* a existência de “inquéritos paralelos”, i.e., a “possibilidade da existência simultânea de um processo de inquérito parlamentar e um ou mais processos em curso nos tribunais incidindo sobre os mesmos factos”, ou recolha de prova e de informação sobre factos que também são objeto de processos-crime ou podem vir a ser considerados como tal⁸⁴.

Embora esteja afastada a possibilidade de a CPI se transformar num órgão jurisdicional, a Constituição e a lei confere-lhe poderes similares aos de *instrução criminal* o que significa que goza do necessário *apoio e cooperação* dos Tribunais na medida em que “gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (artigos 178.º, n.º 5 da CRP e 237.º do Regimento da Assembleia da República⁸⁵).

Estando sujeita aos mesmos *limites* da autoridade judicial, não pode proferir sentenças ou atos com a mesma natureza nem praticar atos reservados aos juizes, como os que contendam com direitos fundamentais, ficando por isso salvaguardados os segredos legais ou o direito à reserva da intimidade da vida privada pessoal e familiar – que se estende à inviolabilidade de correspondência, de comunicações e telecomunicações, do domicílio, e aos atos de revista, de busca ou

83 A Comissão está desde logo limitada pelas atribuições da AR, não podendo usurpar os poderes dos Governos ou dos Tribunais, sendo discricionária a possibilidade de suspender os seus trabalhos até ao trânsito em julgado de um processo. Sobre a natureza política da sua ação, PIÇARRA, 2007: 937.

84 Neste sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 195/1994, de 1 de março de 1994, processo n.º 478/93; Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 56/1994, de 9 de março de 1995, sobre escusa de depoimento devido ao dever de segredo.

85 Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto (RAR).

de apreensão⁸⁶, e outros que contendam com direitos de personalidade (o direito ao bom nome e à honra e reputação⁸⁷).

A *eficácia* da investigação desenvolvida pela CPI depende em grande parte da recolha de prova documental e testemunhal pelo que se prevê a obrigatoriedade de cooperação de órgãos administrativos, judiciais e de entidades privadas (neste último caso não existe obrigação de *coadjuvação* mas de *prestação de informação*⁸⁸), idealmente nos mesmos termos da cooperação com os tribunais. No entanto, este dever constitucional de colaboração é *fraco* ou *limitado* dada a natureza política da CPI, a limitação do seu objeto, e a competência *parajudicial* decorrente da restrição aos poderes de investigação das autoridades judiciais⁸⁹.

Encontra-se legalmente prevista a possibilidade de recusa de colaboração com a CPI, na prestação de informação, na apresentação de documentos ou na prestação de depoimento, que se tem por justificada nos termos da lei processual penal (artigos 178.º, n.º 5 CRP e 13.º, n.º 7 do RJIP). Assim, ante a recusa de prestação de informação decorrente da alegação de que as declarações ou documentos requeridos versam sobre factos abrangidos pelo segredo profissional de supervisão, havendo dúvidas fundadas sobre a legitimidade da escusa, pode a Comissão proceder às averiguações necessárias e ordenar a prestação do depoimento se, após as averiguações, concluir pela ilegitimidade da escusa (artigo 135.º, n.º 2 CPP).

86 Porque estamos numa função política não colhe o paralelo com atos de administração executiva como os praticados por algumas autoridades administrativas que na investigação dos procedimentos de sanção podem proceder a buscas domiciliárias, apreensões de informação contida em sistemas informáticos, registo e transmissão de dados a entidades prestadoras de serviços de telecomunicações, registos de contactos telefónicos e de transmissão de dados a operadores de rede fixa ou móvel ou operadores de serviços de internet, mediante decisão judiciária prévia por vezes tácita (artigos 215.º do RGIC, 385.º do CodVM, 8.º do RJPS, 17.º-20.º e 63.º-64.º do Novo Regime da Concorrência aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).

87 O artigo 13.º, n.º 1 do RJIP afasta expressamente os poderes “constitucionalmente reservados” às autoridades judiciais, desde logo os que contendam com direitos fundamentais, artigos 18.º, 25.º, n.º 1, 26.º, n.º 1 e 2, 32.º, n.º 2, 34.º CRP.

88 A prestação das informações e dos documentos tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deve ser satisfeita no prazo de 10 dias sob pena de o seu autor incorrer na prática do crime de desobediência qualificada, e a presença é obrigatória e tem precedência sobre qualquer outro ato ou diligência oficial dos requeridos regendo-se pela lei processual penal (artigos 13.º, 17.º e 19.º do RJIP).

89 Aplicando a estes casos, tal como sucede no processo civil (artigos 497.º e 413.º CPC) a jurisprudência fixada pelo citado Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, n.º 1/2008, de Fixação de Jurisprudência, de 13 de fevereiro de 2008, LÚCIA ANTUNES, 2018: 24.

Apesar de ter uma competência meramente *parajudicial*, concluindo pela legitimidade da escusa (sendo a escusa considerada ilegítima não há dever de segredo), aplica-se a regra da lei processual penal: a comissão parlamentar de inquérito pode suscitar a intervenção judicial (atualmente, o Tribunal da Relação), que decidirá da prestação de testemunho com quebra do segredo profissional. Também aqui decide um “juiz” diferente daquele que tem o interesse no “levantamento” do segredo (artigo 135.º, n.º 3 CPP).

A decisão final constitui assim *reserva de juiz* devendo suscitar-se a intervenção do Tribunal da Relação para decidir do incidente de quebra de segredo (artigo 135.º, n.º 3 do CPP)⁹⁰.

Esta competência é conferida às secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça a partir de outubro de 2019, conforme o artigo 13.º-A, n.º 1 do RJIP aditado pela Lei n.º 29/2019, de 23 de abril. A compreensão das alterações aos poderes das CPI ocorridas em 2019 deve incluir no círculo da respetiva hermenêutica alguns elementos extra textuais de destacamos o *bail out* material em que se traduziu o apoio do Estado português às instituições de crédito (em parte resultado de operações bancárias com omissão da *due diligence*) e à estória do funcionamento da *Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco* (“I Comissão à CGD”⁹¹). O clamor dos *media* e sua repercussão pública ante a recusa de prestação de informação à Comissão – pela CGD, pelo BdP e pela CMVM – levaram a questionar o fundamento e a preponderância do segredo de supervisão sobre outros interesses públicos fundamentais. A comissão seria extinta em 18 de julho de 2017, antes de o tribunal poder decidir do (requerido) incidente de levantamento do segredo a favor da CPI⁹².

90 Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 56/1995, de 9 de março de 1995, “concluindo pela legitimidade da escusa, pode a comissão parlamentar de inquérito suscitar a intervenção do Tribunal da Relação, o qual decidirá da prestação de testemunho com quebra do segredo profissional quando se verificarem os pressupostos referidos no artigo 185.º do Código Penal (artigo 135.º, n.º 3, do Código de Processo Penal)”.

Em sentido contrário, e afirmando que tal solução seria desconforme ao estatuído no artigo 178.º, n.º 5 CRP e a decisão sobre o levantamento do dever de segredo deveria caber ao Tribunal Constitucional, PIÇARRA, 2011: 261.

91 Resolução da Assembleia da República n.º 122/2016 que constituiu a CPI que vigorou entre 5 de julho de 2016 e 18 de julho de 2017.

92 Cfr. a decisão dos recursos interpostos pela Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco de Portugal (BP) e Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) do Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17 de janeiro de 2012, processo n.º 594/11.5TAPDL.L1-5, pelo Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16 de outubro de 2014, proc. n.º 1233/13.5YRLSB.S1): “(...) III. As comissões parlamentares de inquérito,

As alterações legislativas aprovadas pelas Leis n.º 15/2019, de 12 de fevereiro e n.º 29/2019, de 23 de abril, visaram também conferir eficácia à *II Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da CGD e à Gestão do Banco*⁹³, obviando aos deveres de segredo que fundavam um dever de colaboração *fraco* com que se deparou a I Comissão à CGD⁹⁴.

O primeiro diploma consagrou mais uma *derrogação ope legis* ao dever de segredo bancário e ao segredo de supervisão do BdP, reforçando o controlo da AR sobre a atividade e supervisão e indiretamente sobre os supervisionados (artigos 79.º, n.º 2, al. *f*) e 81.º, n.º 2, al. *g*) do RGIC). Aí se prevê a revelação a comissões parlamentares de inquérito de matéria sujeita a segredo bancário que seja estritamente necessária e adequada “ao cumprimento *do respetivo objeto*, o qual *inclua especificamente* a investigação ou exame das ações das autoridades responsáveis pela supervisão das instituições de crédito ou pela legislação relativa a essa supervisão” (itálicos nossos)⁹⁵.

Este dever *forte* de *colaboração* do BdP com CPIs não pode pretender obviar ao dever de segredo bancário nem ao dever de segredo profissional ou de supervisão que o operacionaliza e que garante a defesa do direito constitucional à reserva da intimidade da vida privada e familiar de um ou mais clientes e a proteção de dados pessoais. A revelação está *funcionalizada* pelo âmbito e objeto de uma investigação ao exercício da atividade de supervisão (artigos 81.º, n.ºs 2, al. *g*) e 6, al. *g*) RGIC, e artigo 8.º da Lei n.º 25/2019). Foram ainda criados deveres

por designio legal, são *temporalmente contingentadas*, sujeitas a um *prazo máximo de vida*, de 180 dias, podendo o Plenário prorrogá-lo por 90 dias, «a requerimento fundamentado da comissão» (n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do RJIP); findo esse prazo, a comissão extingue-se automaticamente, *ope legis* (2.ª parte do n.º 1 do artigo 11.º do RJIP). IV – A operada extinção da Comissão Parlamentar, requerente em incidente de quebra de segredo profissional – não havendo lugar à habilitação dela, nem se devendo prefigurar que a mesma se haja fundido no Plenário –, tornando impossível a continuação da lide, determina a extinção da instância (artigo 269.º, n.º 3 do CPC).”

93 Criada pela Resolução n.º 24-A/2019 da AR ao abrigo dos artigos 166.º, n.º 5, 175.º e 178.º, n.ºs 1, 4 e 5 CRP, e artigos 2.º, n.º 1 al. *a*) e 8.º do RJIP, tem um objeto diverso da anterior Resolução pois ante as práticas de gestão e concessão de crédito, pretende-se apurar as responsabilidades dos órgãos societários e eventuais contradições entre as informações contidas no relatório de auditoria da Ernst & Young (EY).

94 A matéria foi objeto de vários projetos de Lei que na generalidade não visavam alterar o RJIP – cfr. Projetos de Lei n.ºs 836/XIII/3.ª, 870/XIII/3.ª, 871/XIII/3.ª, 875/XIII/3.ª, 876/XIII/3.ª, 877/XIII/3.ª, disponíveis em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42464>

95 Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 15/2019, “à recolha pelo Banco de Portugal e disponibilização à Assembleia da República da informação relevante nos termos da presente lei não é oponível o segredo bancário e de supervisão previsto nos artigos 78.º e 80.º do RGICSF”, ficando os Deputados, trabalhadores e colaboradores da Assembleia da República e dos grupos parlamentares sujeitos ao dever de segredo que impende sobre a informação bancária e de supervisão recebida.

de informação “ad-hoc” e contínua (“reporte”) à AR⁹⁶, que não enquadrámos no âmbito das CPIs, bem como o alargamento do dever de segredo bancário aos Deputados e trabalhadores e colaboradores da AR, das CPIs, das comissões permanentes, dos Grupos Parlamentares e do Gabinete do Presidente da AR, uma extensão da regra do “segredo em cadeia” ou “segredo partilhado” constitucionalmente questionável⁹⁷. Seguindo os termos gerais, o dever de segredo estende o seu círculo aos terceiros que tenham acesso à informação, incluindo a prestação da informação recebida pelo BdP de entidades de outros Estados-membros da UE ou terceiros – aqui, dependente da respetiva autorização, expressa (artigo 80.º, n.ºs 5 e 7 do RGIC, artigo 8.º da Lei n.º 12/2019 e artigos 12.º e 13.º do RJIP).

O regime de prestação de informação manteve-se intocado relativamente aos deveres gerais de colaboração e coadjuvação das outras autoridades administrativas de supervisão do setor económico (ERIs), uma *autolimitação do parlamento no seu direito à colaboração* que seria parcialmente superada com a Lei n.º 29/2019, de 23 de abril (artigo 13.º, n.º 3 e 13.º-B). Nesta já se não visou meramente o Banco de Portugal e o normativo bancário embora *algumas das soluções* vertidas na lei devam ser igualmente interpretadas como reação a questões surgidas no âmbito da “I Comissão à CGD”. Salientamos apenas, no âmbito deste tema, que *a partir da XIV legislatura, i)* o prazo legal dos inquéritos *suspende-se perante um incidente* de quebra de segredo e *até ao trânsito em julgado da decisão judicial sobre o mesmo* (artigo 11.º, n.º 4 do RJIP); *ii)* os poderes de controlo e colaboração política da CPI englobam pedidos *escritos* formulados *i.a.* às autoridades judiciárias, ao Governo, e à administração reguladora independente do setor económico sujeita a dever de segredo profissional⁹⁸; *iii)* a recusa de colaboração com a CPI só se terá

96 Em rigor, o controlo da AR estendeu-se igualmente ao Governo aquando da utilização de fundos públicos, estatuiendo-se deveres de informação e de realização obrigatória de auditorias pelo Governo que pode ter sido parte nas medidas de apoio tomadas (cfr. o artigo 4.º da Lei).

97 A lei criou ainda um regime legal especial de *cooperação obrigatória* do BdP com a AR limitado no seu objeto e âmbito de aplicação *subjetivo e material*. O dever de informação e *disclosure* incide sobre operações de capitalização, de resolução, de nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos e (artigo 81.º, n.º 2, al. *h*) do RGIC e artigos 4.º-7.º, da Lei 15/2019) no respeito pelo regime preceptivo aplicável aos direitos, liberdades e garantias (artigos 17.º e 18.º CRP). A possibilidade de derrogação dos deveres de confidencialidade a favor de uma CPI, em matéria de resolução, estava já prevista no artigo 84.º, n.º 5, al. *b*) da Diretiva 2014/59/EU do PE e do Conselho, de 15 de maio de 2014, denominada de BRRD.

98 Com efeito, tal como sucede com o Banco de Portugal todas as demais entidades reguladoras independentes do setor económico se encontram genericamente sujeitas ao dever geral de sigilo vertido no artigo 14.º da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação

por *justificada* nos termos da lei processual penal (artigo 13.º, n.º 7 do RJIP); *iv*) a competência judicial para decidir do incidente de quebra de segredo é conferida às secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 13.º-A, n.º 1 do RJIP); *v*) os documentos classificados como confidenciais ou sigilosos, nos termos legais, não perdem a sua natureza implicando a adoção de medidas adequadas a garantir que não possam ser objeto de reprodução ou publicação, ou divulgação (artigo 13.º-B do RJIP).

Em matéria de segredo a *necessidade jurídica* de algumas das alterações não é clara pois se encontravam ultrapassadas dúvidas, por exemplo, *i*) o âmbito subjetivo das pessoas a inquirir (já incluía as ERIs) e dos meios da CPI, bem como o alcance dos poderes de investigação disponíveis e não reservados constitucionalmente ao Poder Judicial (artigos 178.º, n.º 5 CRP e 13.º, n.º 1 do RJIP); *ii*) a posição das CPIs perante o Poder Judicial (e a concorrência entre processos judiciais – “processos paralelos” ou processos transitados em julgado com objeto similar ao das CPIs); *iii*) a aplicação do mecanismo judicial de resolução da “recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimento (...) justificada nos termos da lei processual penal” (artigo 13.º, n.º 7 do RJIP e artigo 135.º do CPP⁹⁹).

No caso da I Comissão CGD o procedimento judicial de levantamento do segredo estatuído no artigo 135.º do CPP fora considerado o *adequado* face a um pedido legítimo de escusa e recusa de colaboração. Aliás, o pedido foi decidido pelo Tribunal da Relação de Lisboa a favor da CPI¹⁰⁰ e em sede de recurso o próprio Supremo confirmou a aplicação do procedimento previsto no Acórdão Unificador de Jurisprudência n.º 1/2008, de 13 de fevereiro¹⁰¹.

da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto [cfr. os Estatutos do BdP (artigo 60.º), da CMVM (artigo 36.º), da ASF (artigo 44.º), da ERSAR (artigo 43.º), da ANAC (artigo 28.º), da ERSE (artigo 55.º), da ANACOM (artigo 45.º), da ERC (artigo 54.º), da ERS (artigo 53.º) do IMT (artigo 48.º)].

99 Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 56/1994, de 9 de março de 1995, e Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 195/1994, de 1 de março de 1994, processo n.º 478/93.

100 O processo teve origem em requerimento da Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco (CPI), de 16 de dezembro de 2016, dirigido ao Presidente do Tribunal da Relação de Lisboa, a solicitar, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 178.º, n.º 5 CRP, 13.º da Lei n.º 5/93, de 1 de março (Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares – RJIP), 135.º, n.º 3 e 182.º do CPP, a quebra de segredo profissional –, o que foi deferido.

101 Aliás, nos *obiter dicta* do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16 de outubro de 2014, processo n.º 1233/13.5YRLSB.S1 vislumbra-se uma posição favorável à decisão recorrida, embora a extinção da I Comissão CGD pelo parlamento não tenha permitido uma decisão judicial de fundo (decisão dos recursos interpostos pela Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco de Portugal (BP) e Comissão de Valores

Também no que respeita à colaboração de entidades privadas se verifica esta desnecessidade, conforme resultou do entendimento da CGD que deu cumprimento ao artigo 6.º, n.º 8 da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e reutilização dos documentos administrativos. Quando seja *possível expurgar* a informação sujeita a reserva deverá haver a *comunicação parcial* da informação¹⁰².

Estas alterações legislativas não se traduziram num reforço do controlo ou *accountability* das ERIs sujeitas aos deveres de segredo de supervisão, *vg* pela derrogação dos deveres de segredo profissional e/ou de supervisão (exceto face ao BdP), mantendo-se o dever de colaboração *fraco* face à possibilidade de recusa de prestação de informações e de depoimento nos termos da lei processual penal (*cf.* artigos 13.º, n.º 3, 13.º-A, 13.º-B, n.º 2 e 17.º, n.º 4 RJIP).

Não foi aclarada a questão decorrente da recusa de colaboração das autoridades administrativas, nomeadamente as ERIs, quando sujeitas ao *segredo de justiça* porque iniciaram um processo de contraordenação que incide sobre os mesmos factos, informações e documentos objeto do inquérito (*cf.* artigo 86.º, n.ºs 9 e 11 do CPP, aplicável *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro – RGCO).

Na versão originária, o RJIP permitia a recusa de “fornecimento de documentos ou da prestação de depoimentos com fundamento em segredo de estado ou em segredo de justiça” (artigo 13.º, n.º 6), sendo atualmente permitida a recusa “nos termos da lei processual penal” (artigos 13.º, n.º 7 e 17.º, n.º 1). Apesar de a operação hermenêutica de aplicação subsidiária do CPP ao RGCO implicar uma ponderação prévia dos interesses em causa e as adaptações necessárias às respetivas especificidades, entende-se serem as mesmas as razões de justiça que impõem, sob cominação de sanção penal, um segredo de justiça no direito de mera ordenação social (artigo 371.º, n.ºs 1 e 2, al. *a*) do Código Penal)¹⁰³. Assim, a recusa fundamentada de colaboração devida pela existência de um segredo de justiça impõe-se (*infra*).

Mobiliários (CMVM) do citado Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17 de janeiro de 2012, processo n.º 594/11.5TAPDL.L1-5, que determinou a quebra do segredo profissional.

102 Foi igualmente enviada, também expurgado de elementos sujeitos ao dever de segredo, um Relatório de peritos (no caso a E&Y) que prestou serviços de auditoria ou sindicância ou inspeção à CGD, dado que a lei permite que as autoridades de regulação e supervisão recorram a peritos nas suas ações de fiscalização (artigos 37.º da LQER, 80.º do RGICSF, 361.º, n.º 2, al. *d*) do CodVM).

103 Assim, FIGUEIREDO DIAS, 1998: 20 e ss; COSTA PINTO, 1998: 211; *idem*, 2004: 72 ss.

O RJIP prevê que o regime-regra da publicidade dos trabalhos das comissões possa ser afastado em favor do segredo, mediante deliberação fundamentada, *i.a.* com base no facto de terem por objeto matéria sujeita a segredo de justiça (artigo 15.º, n.º 1, al. *a*). A legitimidade da prestação de informações ou de depoimento sobre factos sujeitos a segredo de justiça pressupõe um regime-regra de publicidade no processo de contraordenação (aplicação do artigo 86.º do CPP *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 RGCO) ou o seu levantamento prévio pela autoridade administrativa quando existam previsões legais especiais que estatuem um regime-regra de segredo (*infra*).

A questão será ainda mais complexa no caso de concurso de infrações, sem consunção¹⁰⁴, em que os mesmos arguidos tenham de responder simultaneamente pelos mesmos factos em processo criminal e contraordenacional ou em vários processos contraordenacionais, e a decisão da(s) administração(ões) e/ou do juiz forem opostas.

7. SEGREDO ADMINISTRATIVO E INFORMAÇÃO NO PROCESSO DE CONTRAORDENAÇÃO

O *segredo de justiça* traduz-se num segredo administrativo especial (e não profissional¹⁰⁵) quando estatuído para a função administrativa sancionatória. Nele são investidas as pessoas que intervêm no processo de contraordenação, de não revelar factos ou conhecimentos que só em razão dessa qualidade adquiriram, tendo em vista salvaguardar interesses públicos como a eficácia da investigação e a paz social, ou interesses privados como a defesa da reserva da intimidade e vida privada e bom nome do arguido e outros intervenientes processuais.

O segredo de justiça tem fundamento constitucional enquanto bem que o legislador deve instituir como garantia institucional e que se não encontra constitucionalmente limitado ao processo criminal (artigo 20.º, n.º 3 CRP). No entanto, o legislador encontra-se obrigado a que a sua estatuição seja adequada, necessária, não excessiva e eficaz para a prossecução de interesses

104 As regras gerais do concurso de infrações (contraordenacionais, ou contraordenacionais e crimes) previstas nos artigos 19.º e 20.º do RGCO, não afastam regras especiais (*i.a.* artigos 208.º do RGIC e 420.º do CodVM).

105 Ainda existe alguma indistinção na jurisprudência relativamente à atividade de fiscalização e vigilância (supervisão) e à função administrativa de cariz punitivo (sanção) – *cfr.* o Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 461/2011, de 11 de outubro de 2011, processo n.º 366/2011, relativo a processo de investigação da Autoridade da Concorrência, que não crou da distinção.

públicos, dado que conflitua com princípios de publicidade e transparência – o que implica a harmonização prática. A aplicação ao processo administrativo sancionatório de um princípio da *publicidade* ou de um princípio de *segredo* (“de justiça”), conforme estatuído para a fase de inquérito criminal¹⁰⁶ não é tema pacífico no campo da aplicação subsidiária do direito criminal ao regime geral das contraordenações¹⁰⁷.

Esta dificuldade é uma refração da delimitação do âmbito de aplicação das garantias fundamentais de defesa nos processos sancionatórios onde “são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa” (artigo 32.º, n.º 10 CRP), atendendo a que a sua interpretação e integração deve ser conforme às fontes e jurisprudência internacional sobre direitos fundamentais (artigos 8.º, n.º 2 e 16.º CRP). Existe uma difícil ponderação entre o segredo que garante o direito à reserva da intimidade e da vida privada do arguido e dos intervenientes processuais, e a publicidade inerente a uma boa administração e ao direito de um particular aceder a procedimentos e a documentos que se lhe refiram – *cf.* os artigos 10.º, 12.º e 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), os artigos 6.º e 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), os artigos 7.º-8.º, 41.º-42.º, 47.º-48.º e 52.º-53.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)¹⁰⁸.

O regime-regra do segredo na fase de inquérito vigorara no Código de Processo Penal até à entrada em vigor da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, tendo o legislador optado por um regime-regra de publicidade. Valorizaram-se os princípios de transparência, de controlo e de fiscalização da administração da Justiça sobre os interesses do Estado na eficácia da investigação, ou salvaguarda dos direitos e interesses dos participantes no processo. Não sendo uma opção pacífica entre os penalistas face aos artigos 206.º e 20.º,

106 Nos termos dos artigos 86.º, n.º 1 do CPP e 371.º, n.º 1, do Código Penal (CP), *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

107 Por todos, COSTA PINTO, 2008: 7-44.

108 Na realidade, a opção pela criação de um regime punitivo de natureza especial híbrido, mimetizando a experiência alemã em detrimento de um regime administrativo sancionatório, tem levantado inúmeras questões no que respeita ao direito aplicável com especial enfoque nas garantias materiais e processuais fundamentais aos cidadãos arguidos – FERNANDA PALMA & OTERO, 1996:584; COSTA PINTO, 2002:616; LOBO MOUTINHO, 2008: 39; CATARINO, 2010: 650; PINTO de ALBUQUERQUE, 2011:138. *Vd* Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 99/2009, de 3 de março de 2009, processo n.º 11/CPP; Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 28 de outubro de 2008, processo n.º 1441/08; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17 de março de 2012, processo n.º 594/11.5TAPDL.L1-5; Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 1/2003, de 16 de janeiro de 2003, recurso n.º 467/2002.

n.º 3 da Constituição, a publicidade pode ser afastada pela *declaração* do segredo de justiça pelo juiz de instrução ou pelo MP (sujeita a validação pelo juiz de instrução, artigo 86.º do CPP). Declarado o segredo, ele obriga todos os sujeitos e participantes processuais e todos aqueles que a qualquer título tomam contacto com o processo ou tenham conhecimento de elementos dele constantes e proíbe, como regra, a assistência à prática ou tomada de conhecimento do conteúdo de ato processual a que não tenham o direito ou o dever de assistir, bem como a divulgação *da ocorrência de ato* processual ou dos seus termos, independentemente do motivo que presidir a tal divulgação.

O segredo de justiça vigora no processo de contraordenação, e enquanto regime-regra teve estatuição expressa na generalidade dos regimes administrativos sancionatórios especiais das primeiras ERIs. A par da aplicação subsidiária do processo penal fundaram-no argumentos como da sinonímia com as finalidades e os bens a proteger na investigação e no inquérito criminal, acrescidos da necessidade de especial *expertise* e eficiência perante tipos de ilícito com características especiais¹⁰⁹. O segredo profissional ou de supervisão assume assim a natureza de *segredo administrativo* quando, findo um procedimento de supervisão, existam indícios suficientes para que o órgão competente da autoridade administrativa delibere o início de um processo de contraordenação.

Entra-se numa *função* diversa da supervisão e os atos procedimentais no processo têm agora como função a averiguação de ilícitos e a procura de prova. O segredo de justiça substitui o segredo de supervisão e impende sobre os colaboradores das autoridades administrativas e titulares dos seus órgãos. Tal como sucedia no segredo de supervisão, o dever legal proíbe também declarações ou comentários dos órgãos de administração das ERIs relativos a processo sancionatório em curso ou a questões concretas sobre entidades nas quais atuam¹¹⁰; exigem-no garantias institucionais (*vg* de imparcialidade), materiais (*vg* a presunção de inocência) e processuais (o *due process of law* e os inerentes direitos de defesa) sob pena de sanções cíveis e criminais e políticas. Uma violação grave ou reiterada deste *dever especial de reserva*, pode colocar

109 Neste sentido, os artigos 408.º-A do CodVM, ou 214.º-A do RGICSF e ainda o artigo 12.º do regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Anexo II à Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro.

110 Cfr. o artigo 18.º da Lei-quadro das ERI e a al. d) do n.º4 do artigo 1.º do Regime de acesso à informação administrativa aprovada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LAID).

em causa o princípio de imparcialidade, neutralidade e terceiridade inerente à legitimidade da função punitiva¹¹¹.

O segredo nos processos administrativos de contraordenação tem particularidades. A sua vigência é mais prolongada que no processo criminal, estendendo-se, por regra, até à decisão administrativa (artigo 371.º, n.º 2 do CP); é a autoridade administrativa quem permite ou indefere o acesso ao processo (artigos 86.º e 89.º do CPP, aplicável *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 RGCO); abrange os atos, informações, documentos e *démarches* realizadas na supervisão e que instruem o processo sancionatório – o que implica que o dever de segredo de justiça se estende aos agentes da supervisão em função da matéria que esteja em causa no processo de sanção.

Os regimes contraordenacionais especiais das ERIs têm vindo a aderir de forma expressa à nova regra da *publicidade* na fase do inquérito, solução conforme com os princípios fundamentais de transparência da atividade administrativa e os direitos fundamentais de acesso pelos particulares aos processos e informação que lhes concerne e à informação e aos documentos administrativos (artigo 268.º, n.ºs 1 e 2 CRP). Mas também aqui o legislador não descarta os casos em que entende que os interesses públicos de eficácia da investigação e de proteção do arguido ou de outros intervenientes processuais se devem sobrepor ao princípio da transparência, do contraditório ou do controlo público do procedimento, consagrando regimes avulsos diversos. Temos assim regimes com:

- i) a consagração da *regra da publicidade*, com a possibilidade de o segredo de justiça ser decretado no decurso do procedimento administrativo¹¹², vigorando até à decisão final a menos que seja levantado (artigo 371.º, n.º 2 do CP¹¹³);
- ii) a consagração da *regra do segredo*, cessando o segredo de justiça *interno* (para o arguido) quando este é notificado para exercer a sua

111 CATARINO, 2010: 304 ss.

112 Incumbe à autoridade administrativa que dirige o processo proferir a decisão da sua sujeição a segredo de justiça e eventuais derrogações, artigos 86.º, n.ºs 2 e 3 e 89.º, n.º 1 do CPP *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 433/82 – Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 84/2007, de 28 de fevereiro de 2008.

113 Neste sentido, o artigo 24.º da Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, que aprova o regime sancionatório do setor energético ou o artigo 32.º do novo regime da concorrência aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

defesa¹¹⁴, mantendo-se o *segredo de justiça externo* (para terceiros) até decisão administrativa final (com as exceções previstas no CPP¹¹⁵).

Podemos tentar uma síntese das soluções possíveis conforme o estágio do procedimento:

Na *fase administrativa dos processos* de contraordenação não existe, na maioria das autoridades administrativas, uma divisão estrutural ou sequer funcional entre a decisão de investigação e acusação e a decisão final, típica de uma estrutura acusatória¹¹⁶. Assim, enquanto titular da ação e *dominus* de todo o processo, cumpre ao órgão competente para decidir o processo declarar o segredo e os casos da sua derrogação, e nos casos em que o regime-regra é o segredo decidir o seu levantamento (com possibilidade de recurso judicial de cada uma das decisões, artigo 55.º do RGCO).

O *acesso a informação* sobre o processo em segredo de justiça, bem como o *acesso a documentos* ou *prestação de depoimento* sobre o mesmo está vedado “em termos absolutos, a quem a lei não incluir no restrito número de pessoas autorizadas a nele intervir e a tomar conhecimento no todo ou em parte do mesmo”¹¹⁷. Devem por isso tais pedidos ser recusados justificadamente, nos termos da lei processual penal, *porque e enquanto* a matéria se encontrar em investigação ou inquérito administrativo do foro contraordenacional (artigos 41.º-42.º do RGCO), ou criminal (quando as autoridades administrativas tenham competências de investigação criminal como sucede no caso de crimes contra o mercado de capitais – *cf.* artigos 385.º, 378.º-381.º do Cod-VM)¹¹⁸. Também aqui é controvertida a solução nos casos em que legislação especial permite concurso de processo-crime e contraordenacional (*infra*).

114 Neste sentido, os artigos 408.º-A do CodVM e 214.º-A do RGIC estatuem que, “notificado para exercer o seu direito de defesa, o arguido pode assistir aos atos processuais que tenham lugar e que lhe digam respeito” e “consultar os autos e obter cópias, extratos e certidões de quaisquer partes deles”), e o segredo de justiça externo ou para terceiros (*segredo de justiça externo*), vigora até à decisão final.

115 As exceções ao dever de segredo são determinadas ou autorizadas fundamentadamente possibilitando um acesso, conhecimento ou prestação de informação concreta – artigo 86.º, n.ºs 9 a 13 do CPP.

116 Acerca da estrutura do procedimento, Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 84/2007, de 28 de fevereiro de 2008.

117 Acerca da definição de segredo de justiça, sua natureza, âmbito e interesses protegidos, Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 121/80, de 23 de julho de 1981.

118 A par do poder de supervisão, de investigação contraordenacional, o órgão administrativo competente pode deliberar desencadear, dirigir e concluir averiguações preliminares relativas a crimes de mercado com eventual remessa à autoridade judiciária competente se entender existir “notícia de um crime” – artigos

Não existindo segredo de justiça por regime-regra ou porque foi levantado (artigo 86.º, n.º 4 do CPP), os documentos recolhidos para o processo que estavam sujeitos a um regime específico de sigilo mantêm a particular tutela, o que deve ser verificado pela autoridade a quem é requerido o acesso a tais documentos ou informações. Existem informações relativas à reserva da intimidade e da vida privada dos participantes ou das vítimas, dados pessoais, segredo de negócios, fiscal ou bancário, cuja confidencialidade deve ser preservada, devendo a autoridade ponderar a permissão ou proibição de acesso aos mesmos dando cumprimento ao artigo 18.º da CRP em termos de restrições de direitos fundamentais (artigos 89.º e 90.º do CPP).

Nos casos de *recurso judicial* de decisão administrativa condenatória, no âmbito e na pendência do recurso vigoram as regras do Código de Processo Penal que regem o direito de acesso ao processo e à informação pelos interessados¹¹⁹.

No caso de *arquivamento* do processo *na fase administrativa* (incluindo os casos em que as averiguações administrativas determinam a sua cessação antes da acusação), de *decisão administrativa absolutória*, ou de *decisão administrativa condenatória decorrido o prazo* de recurso sem que haja impugnação judicial, cessa o dever de segredo de justiça e aplica-se o normativo legal administrativo-procedimental de acesso aos documentos e arquivos da administração com as exceções constitucional e legalmente permitidas (artigo 268.º CRP e Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto)¹²⁰.

Nos casos em que à fase materialmente administrativa se seguiu, devido a recurso, uma *fase judicial*, aplica-se o regime processual penal de acesso ao processo *até ao trânsito* em julgado¹²¹.

382.º-387.º CodVM. Sobre estes poderes, fundamento e eventuais relações ambíguas, CATARINO, 2010: 447-460.

119 Cfr. artigo 90.º do CPP e CADA, parecer n.º 136/2012, de 15 de maio de 2002, processo n.º 38/2012.

120 Neste sentido, CADA, parecer n.º 39/2004, de 13 de fevereiro de 2004, processo n.º 2591, e Parecer n.º 144/2012, de 15 de maio de 2012, processo n.º 103/2012.

121 Conforme defendêramos anteriormente, “decorrido o prazo de recurso da decisão e não sendo o regulador um *tribunal especial*, são-lhe aplicáveis os normativos *administrativo-procedimentais* de acesso a documentos e arquivos com a única exceção constitucionalmente permitida – segurança interna e externa, investigação criminal e intimidade das pessoas (artigo 268.º, n.º 2 CRP). Na realidade, não faria sentido aplicar-se-lhe o *normativo do contencioso penal* relativo a arquivos e a processos transitados, pois inexistente a necessidade de aplicação ou adaptação dos princípios procedimentais e das soluções previstas como *direito subsidiário*. A atividade sancionatória *materialmente administrativa* está sujeita a uma regulação *especial*, mas não se transmuta em atividade judicial (...)” CATARINO, 2010: 545.

Após o trânsito em julgado da decisão judicial é aplicável o regime geral de acesso aos documentos administrativos constantes dos registos e dos arquivos que estão na posse da administração¹²².

8. CONCLUSÃO

A ação administrativa de supervisão impõe um difícil *equilíbrio* entre os direitos fundamentais de acesso pelos cidadãos à informação detida pela Administração (ao procedimento e ao arquivo) e os deveres de segredo que visam proteger outros bens fundamentais que se lhe opõem (como a reserva da intimidade da sua vida privada e familiar e os seus dados pessoais e bens coletivos superiores).

Não estando perante valores absolutos, os direitos podem e devem ser limitados ou comprimidos na sua aplicação, o que importa uma interpretação pela Administração e pelos Tribunais conforme à Constituição e aos direitos e bens protegidos, e a aplicação de critérios e mecanismos de solução de conflitos. É necessário fundamentar a necessidade e proporcionalidade de limitação ou compressão quando ela não se obtém por interpretação das normas constitucionais que regulam esses direitos, mas sem esquecer os elementos extra literais de interpretação como a história do nosso Tempo.

Também não é possível esquecer grandezas como o Passado dado que o Tempo permite considerar hoje acessível alguma informação ou conteúdos o que no passado deveriam ou poderia ser objeto de segredo. O decurso do tempo sobre alguns segredos pode diminuir a essencialidade da sua tutela jurídica face à data da análise inerente ao pedido de acesso¹²³ – p.e. o TJUE firmou uma regra geral de diminuição da proteção de segredos comerciais, com o decurso do tempo, sobre os factos a que respeita¹²⁴.

122 Neste sentido se tem pronunciado reiteradamente a CADA para a efetividade do regime constitucional de acesso aos documentos administrativos – CADA, parecer n.º 70/2006, de 29 de março de 2006, processo n.º 3711, e também o parecer n.º 12/2011, de 9 de janeiro de 2011, processo n.º 659/2010.

123 Cfr. o Acórdão de 14 de fevereiro de 2008, *Varec SA*, C-450/06, EU:C:2008:91.

124 Neste sentido, os Acórdãos de 26 de janeiro de 2010, *Internationaler Hilfsfonds*, C-362/08, EU:C:2010:40 e *Evonik Degussa GmbH*, de 28 de janeiro de 2015, T-341/12, EU:T:2015:51. Conforme é referido no ponto 84., deste último aresto, “(...) não são secretas nem confidenciais as informações que o foram mas que datem de cinco anos ou mais e devam, por isso, ser consideradas históricas, a menos que, excepcionalmente, o recorrente demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações continuam a constituir elementos essenciais da sua posição comercial ou de um terceiro”.

Também o apoio crescente de novas tecnologias de informação, guarda e tratamento de informação e de dados (quase infinitos) pela Administração alterarão a nossa perceção do que é público e deve ser mantido sigiloso.

No tempo que há-de vir o desenvolvimento crescente das novas tecnologias da informação e algorítmicas trará novos desafios ao equilíbrio atual entre os regimes jurídicos relativos à informação e ao segredo. Com efeito, *i)* a utilização da informática para guarda e tratamento de dados implicará a aplicação ao direito da informação e da privacidade do regime jurídico de dados informáticos; *ii)* a capacidade de acesso, guarda, tratamento e recirculação transnacional de uma quantidade infinda de dados de pessoas singulares e coletivas, com a desterritorialização dos sistemas terá profundas repercussões nos conceitos de confidencialidade e no direito aplicável; *iii)* a transformação dos conceitos de transparência do Estado pode originar fenómenos extremos opostos ao do *segredo de função*, como o de exigência de *transparência total* e controlo social generalizado e correspondente diminuição de garantias individuais fundamentais – o denominado *síndrome de Wikileaks*...

Assentámos em que uma linha vermelha decorre de o segredo não ser aceite enquanto princípio de ação pública e orientação política fora dos casos de salvaguarda dos interesses públicos fundamentais do Estado¹²⁵. Mas a pretensão de transparência ilimitada também tem de ser ultrapassada por uma regulação clara e objetivamente delimitadora do interesse público no segredo. A sua credibilidade depende da fixação do seu objeto, da sua natureza, dos sujeitos passivos, dos casos em que é possível o acesso pelos cidadãos, ou a sua revelação, utilização ou partilha.

Não sendo da natureza das coisas o que é privado e o que deve ser público impõe-se uma intervenção pública legislativa (*vd* o comando ao legislador contido no artigo 26.º, n.º 2 CRP), intervenção formal e materialmente enformada pela Constituição. Impõe-se, enfim, a criação de um “Direito transparente dos segredos”¹²⁶.

125 Esta ideia política de domínio (“Direito de Dominação”) e de privilégio na supremacia pelo *jus imperii*, inerentes à soberania do Estado, ainda encontra apoio nos segredos relativos à segurança interna Estado e à sua segurança externa (cfr. artigo 268.º, n.º 2 CRP).

126 A expressão utilizada pelo Vice-presidente do *Conseil d'État* francês em 2011, no Colóquio organizado pela associação “Transparence International France”, em que se pretende calibrar esse equilíbrio necessário entre uma cultura de segredo e uma transparência sem limites, com base no que deve ser considerado o interesse público de preferência de forma global ou regional.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL RODRIGUES, Joana
 2014 *Segredo Bancário e Segredo de Supervisão*, Centro de Estudos Judiciários, disponível em <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=144>.
- ATHAYDE, Augusto
 1989 *Direito Bancário*, Volume I, ed. do Autor, Lisboa.
- CATARINO, Luís Guilherme
 1998 “Segredo Bancário e Revelação jurisdicional”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 74, pp. 67-101.
 2010 *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros – fundamento e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes*, Coimbra: Almedina.
 2014 “O Novo Regime da Administração Independente: *Quis custodiet ipsos Custodes?*”, in *Instituto de Valores Mobiliários da FDUL*, disponível em https://www.institutovaloresmobiliarios.pt/estudos/pdfs/1390490035governar_com_a_administracao_independente.pdf.
- 2015 “*Fit and proper*: o controlo administrativo da idoneidade no setor financeiro”, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano VI, n.º 23-24, jul/dez, p. 22 ss.
- 2018 “A inspeção administrativa na função de supervisão”, in *Direito dos Valores Mobiliários II*, AAFDL, ed EBOOK IVM, pp. 202-248.
- CONCEIÇÃO NUNES, Fernando
 1992 *Direito Bancário*, ed. da AAFDL.
 1993 “As instituições de crédito: conceito e tipologias legais”, in *Revista da Banca*, n.º 25, jan-mar, pp 71-112.
 1994 “Os deveres de segredo profissional no Regime Geral das Instituições de crédito e Sociedades Financeiras”, in *Revista da Banca*, n.º 29, pp. 39-63.
- CORDEIRO, António Menezes
 2008 *Manual de Direito Bancário*, 3.ª edição, Coimbra: Almedina
- COSTA FREITAS, Anselmo
 1983 “O sigilo bancário”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 19 (out1983), pp. 3-18.
- COSTA PINTO, Frederico
 1998 “O Ilícito de Mera Ordenação Social e a Erosão do Princípio da Subsidiariedade da Intervenção Penal”, in *Direito Penal Económico Europeu – Textos Doutrinários*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora.

- 2002 “O acesso de particulares a processos de contraordenação arquivados. Um estudo sobre o sentido e limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contraordenação”, in *Estudos em Homenagem à Professora Isabel Magalhães Collaço*, vol. II, Coimbra; Almedina.
- 2004 “Segredo de Justiça e Acesso ao Processo”, in *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, pp. 72 ss.
- 2008 “Publicidade e Segredo de Justiça na Última Revisão do Código de Processo Penal”, in *Revista no CEJ*, 1.º Semestre de 2008, n.º 9, pp.7-44.
- DRAI, Raphael
- 1983 “Le dialogue administrative”, in AAVV, *La communication administration-administrés*, Paris, PUF.
- FERNANDA PALMA, Maria & OTERO, Paulo
- 1996 “Revisão do regime geral do ilícito de mera ordenação social; parecer e proposta de alteração”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXVII, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 557-591.
- FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo
- 2001 “Direito à informação, proteção da intimidade e autoridades administrativas independentes”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SJ, n.º 61, Coimbra: Universidade de Coimbra, pp. 615-653.
- GOMES CANOTILHO, Joaquim & VITAL MOREIRA
- 2010 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora.
- GOMES CANOTILHO, Joaquim
- 1992 “Anotação aos Acs 176/92 e 177/92 do Tribunal Constitucional”, in *RLJ*, Ano 125, n.º 3821, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 252-256.
- LOBO MOUTINHO, José
- 2008 *Direito das Contraordenações, Ensinar e Investigar*, Lisboa: Universidade Católica.
- LÚCIA ANTUNES, Vera
- 2018 “Do incidente da quebra do segredo profissional da CMVM perante as Comissões Parlamentares de Inquérito”, in *Direito dos Valores Mobiliários II*, AAFDL, ed EBOOK IVM, pp. 64-104.
- LUÍS, Alberto
- 1985 “O segredo Bancário”, in *Direito Bancário*, Coimbra: Almedina, pp. 83-120.

MAGGETTI, Martino *et al.*

2013 “Having Your Cake and Eating It Too: Can Regulatory Agencies Be Both Independent and Accountable?”, in *Swiss Political Science Review*, vol. 19, n.º1, pp. 1-25, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/spsr.12015>

MIRANDA, Jorge, & MEDEIROS, Rui

2007 *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora.

MOTA PINTO, Paulo

1993 “O direito à reserva sobre a intimidade da vida privada”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXIX, Coimbra: Universidade de Coimbra, pp. 479-585.

PIÇARRA, Nuno

2007 “O Inquérito Parlamentar na Constituição Portuguesa de 1976 e na Lei: Consonâncias e Dissonâncias”, in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos*, Coimbra: Almedina, pp. 935-961.

2011 “Poderes e limites de atuação das comissões parlamentares de inquérito no Direito brasileiro e no Direito português”, in *O Direito*, Ano 143, vol. II, Coimbra: Almedina, pp. 231-266.

Pinto DE ALBUQUERQUE, Paulo

2011 *Comentário do Regime Geral das Contraordenações à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa: Universidade Católica.

SANTOS, António Carlos dos & CELORICO PALMA, Clotilde

2012 “A Administração Tributária e os sistemas de informação: entre transparência e proteção do sigilo fiscal”, in *Revista de Finanças e Direito Fiscal*, Ano V, n.º 4, pp. 135-172.

TOMÉ D’ALTE, Sofia

2002 “O sigilo fiscal: um direito da administração tributária e uma garantia dos administrados”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 43.º, n.º1, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 491-510.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos

2013 *Lições de Direito Administrativo*, 3.º ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

JURISPRUDÊNCIA

UNIÃO EUROPEIA

Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de setembro de 2018, *UBS Europe, SE e outros*, Proc. C-358/16, EU:C:2018:715, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de setembro de 2018, caso *Enzo Buccioni vs. Banca d'Italia* (BdI), C-594/16; EU:C:2018:425, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de junho de 2018, *Ewald Baumeister*, Proc. C-15716, EU:C:2018:464, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal Geral de 28 de janeiro de 2015, *Evonik Degussa GmbH*, Proc. T-341/12, EU: T:2015:51, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de novembro de 2014, *Altmann e outros*, Proc. C-140/13, EU:C:2014:2362, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de setembro de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de abril de 2010, *Comissão Europeia vs RU*, Proc. C-346/08, EU:C:2010:213, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2010, *Internationaler Hilfsfonds*, C-362/08, EU:C:2010:40, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2008, *Varec SA*, C-450/06, EU:C:2008:91, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de outubro de 2003, *ARBED*, C-176/99, EU:C:2003:524, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de fevereiro de 1979, *Hoffman-La Roche*, C-85/76, EU:C:1979:36, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

PORTUGUESA

Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 1/2003, de 16 de janeiro de 2003, recurso n.º 467/2002, disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/165465/details/maximized>.

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 461/2011, de 11 de outubro de 2011, processo n.º 366/2011, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 99/2009, de 3 de março de 2009, processo n.º 11/CPP, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 442/2007, de 14 de agosto de 2007, processo n.º 815/07, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 254/99, de 4 de maio de 1999, processo n.º 456/97, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 278/95, de 31 de maio de 1995, processo n.º 510/91, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>,

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 195/1994, de 1 de Março de 1994, processo n.º 478/93, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16 de outubro de 2014, processo n.º 1233/13.5YRLSB.S1, disponível em www.dgsi.pt

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2008, de Fixação de Jurisprudência, de 13 de fevereiro de 2008, processo n.º 894/07-3, disponível em www.dgsi.pt

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 28 de outubro de 2008, processo n.º 1441/08, disponível em www.dgsi.pt

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17 de março de 2012, processo n.º 594/11.5TAPDL.L1-5, disponível em www.dgsi.pt

DOCUMENTOS OFICIAIS

ALLIANCE for FINANCIAL INCLUSION (AFI)

Relatório AFI, 2018, *Maya Declaration Progress Report – Today's Targets, Tomorrow's Impact*, disponível em https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2018-09/AFI_Maya_report_2018_AW_digital.pdf

PARECERES

Procuradoria-geral da República, parecer n.º 25/2009, de 17 de novembro de 2009, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-Procuradoria-Geral da República>

Procuradoria-geral da República, parecer n.º 84/2007, de 28 de fevereiro de 2008, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-Procuradoria-Geral da República>

Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 56/1995, de 9 de março de 1995, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-Procuradoria-Geral da República>

Procuradoria-geral da República, parecer n.º 56/1994, de 9 de março de 1995, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-Procuradoria-Geral da República>

Procuradoria-geral da República, parecer n.º 121/80, de 23 de julho de 1981, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-Procuradoria-Geral da República>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 206/2017, de 20 de Junho de 2017, processo n.º 563-A/2016, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2017>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 144/2012, de 15 de maio de 2012, processo n.º 103/2012, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2012>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 136/2012, de 15 de maio de 2002, processo n.º 38/2012, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2012>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 97/2012, de 7 de Abril de 2012, processo n.º 16/2012, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2012>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 12/2011, de 9 de janeiro de 2011, processo n.º 659/2010, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2011>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), parecer n.º 379/1010, de 22 de dezembro de 2012, processo n.º 531/1010, disponível em <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2010/379.pdf>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 55/2008, de 20 de Fevereiro de 2008, processo n.º 546/2007, <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2008>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 70/2006, de 29 de março de 2006, processo n.º 3711, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2006v>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Parecer n.º 39/2004, de 13 de fevereiro de 2004, processo n.º 2591, disponível em <http://www.cada.pt/modules/CADA/lista.php?anoparecer=2004>