



Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de S. Exa. a
Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares
Dr. João Bezerra da Silva
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
316	15-02-2023	N.º: 1066/2023 ENT.: 885/2023 PROC. N.º: 01/2023	31-03-2023

ASSUNTO: Requerimento n.º 86/XV/1.ª
Compra de Aviões

Na sequência do Ofício acima identificado, e em resposta ao Requerimento n.º 86/XV/ (1.ª) formulada pelos Senhores Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, encarrega-me Sua Excelência, o Ministro das Infraestruturas de, relativamente às questões colocadas, enviar a seguinte informação:

No seguimento do pedido de documentação, o Ministério das Infraestruturas solicitou parecer à Jurisapp sobre a possibilidade de disponibilização dos documentos requeridos. De acordo com o respetivo parecer, que se anexa, a JurisApp é do entendimento que o Governo deve questionar tanto o Ministério Público (DCIAP), como a TAP sobre a disponibilidade de partilha dos referidos documentos.

Em conformidade, o Ministério das Infraestruturas solicitou pronúncia à DCIAP e à TAP. Face ao parecer recebido da DCIAP, que também se anexa, considerando que os documentos estão em segredo de justiça, entendeu-se adequado o seu envio à Comissão Parlamentar de Inquérito da TAP (CPI TAP), sendo que nessa sede, poderão ser consultados os documentos pelos deputados do PS que integram a mesma.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

(Eugénia Correia)

Anexo: o referido
CR/IF





MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

**Gabinete do Ministro das
Infraestruturas**

ENTRADA n.º 1799/2023

Processo n.º 1/2023

Data 28/03/2023

Exma. Chefe de Gabinete

Sra. Eugénia Correia

Gabinete do Ministro das Infraestruturas
Av. Barbosa du Bocage, n.º5
1049-039 Lisboa

Assunto: Resposta ao ofício n.º 730/2023 - Gabinete do Ministro das
Infraestruturas.

Em 03.03.2023 a Sraª Chefe de Gabinete do Ministro das Infraestruturas dirigiu a este DCIAP um pedido de esclarecimento, no sentido de aferir a possibilidade de, em resposta a requerimento proveniente do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, remeter ao mesmo um conjunto de documentação, relacionada com o financiamento da privatização da TAP, ocorrida em Novembro de 2015.

O GGPS, no uso de poderes consagrados aos Deputados no artº 156º, al. d) da Constituição da República Portuguesa e do artº 4º, nº1, al. c) do Regimento da Assembleia da República, requereu *“aos Ministérios das Finanças e Infraestruturas todas as informações disponíveis relacionadas com o caso. Além da informação da tutela governativa (...) a informação disponível na Parública e obviamente na própria TAP. Além de toda a documentação relacionada é relevante compreender os intervenientes e as decisões políticas que deram origem às operações descritas na imprensa”*.

Neste enquadramento, o Ministério das Infraestruturas dirigiu ao Centro de Competências Jurídicas do Estado, pedido de parecer com vista à possibilidade de fornecer ao GGPS três documentos, que instruíram queixa-crime apresentada neste DCIAP pelos Srs. Ministros das Infraestruturas e das Finanças, a propósito do



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

mesmo tema, a qual deu origem a inquérito, que corre termos sujeito ao regime do segredo de justiça em sob confidencialidade.

Entendeu o Centro de Competências Jurídicas do Estado, em parecer fundamentado, que, no em que concreto respeitava á entrega de tais documentos, caso se verificasse que a investigação corria termos sujeita ao segredo de justiça, deveria o Governo solicitar autorização para a disponibilização dos documentos mencionados ao GPPS.

O inquérito aberto na sequência da queixa apresentada pelos Srs. Ministros das Infraestruturas e das Finanças, a propósito da privatização da TAP ocorrida em Novembro de 2015 e respetivo financiamento, corre, efetivamente, termos sujeito àquele regime legal de sigilo, plasmado no artº 86º do C.P.P..

Conforme resulta do n.º1 da dita norma, *“O processo penal é, sob pena de nulidade, público a partir da decisão instrutória ou, se a instrução não tiver lugar, do momento em que já não pode ser requerida, vigorando até qualquer desses momentos o segredo de justiça”*.

Enquanto tal, este segredo *“vincula todos os participantes processuais, bem como as pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com o processo e conhecimento de elementos a ele pertencentes, e implica as proibições de:*

- a) Assistência à prática ou tomada de conhecimento de conteúdo de ato processual a que não tenham o direito ou o dever de assistir;*
- b) Divulgação da ocorrência de ato processual ou dos seus termos, independentemente do motivo que presidir a tal divulgação”*.

E, ainda que a autoridade judiciária dê, ordene, ou permita que seja dado conhecimento a determinadas pessoas do conteúdo de ato ou documento em segredo de justiça, essas pessoas ficam vinculadas pelo mesmo.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

54

O regime do segredo de justiça, plasmado no Código de Processo Penal, é um regime de reserva jurídica sobre o conteúdo dos atos processuais. Visa, por um lado, garantir o sucesso da investigação (a obtenção de prova) e, por outro, proteger as partes envolvidas no processo, como o arguido (que, presumindo-se inocente, pode ver a sua honra e a sua privacidade injustificadamente atingidas) e a vítima.

Nessa medida, encontram-se vinculados pelo mesmo, quando em vigor, os participantes processuais e terceiros, sempre com a referência aos atos e elementos processuais, ou seja, atos praticados e ou elementos juntos no processo.

Em concomitância com este sigilo específico, o processo penal mantém, para os elementos que são recolhidos, a tutela inerente a outros regimes de segredo, como sejam o sigilo bancário, fiscal, de auditoria, e os outros sigilos profissionais, entre outros.

Relativamente ao que é solicitado pelo Gabinete do Ministro das Infraestruturas, cabe sublinhar que toda a documentação entregue aquando da apresentação da queixa nestes serviços, assim como a demais que venha a integrar o processo, por integrar inquérito em segredo de justiça, se encontra, na sequência de decisão do Ministério Público, validada por despacho judicial, protegida por este regime de segredo, o qual perdurará até ao termo do prazo legalmente previsto.

Naturalmente, sem prejuízo dos demais regimes de sigilo aplicáveis a cada um dos documentos.

Nessa medida, o Ministério Público encontra-se limitado, por força das normas processuais que regulam o segredo de justiça, de dar, ordenar ou permitir que seja dado conhecimento a terceiros do conteúdo dos documentos que se encontrem no processo, em segredo de justiça, salvo nos casos especificamente previstos no n.º9 do art. 86º.

Não obstante, a solicitação do GPPS não se mostra dirigida ao Ministério Público, e não incide especificamente sobre os documentos que se encontram no processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Com efeito, os documentos em questão não se encontrarão, apenas, na disponibilidade do processo.

Nessa medida, caberá ao requerente efetuar a devida ponderação sobre quais as limitações decorrentes de deveres de sigilo que sobre si recaiam, por força da obtenção e do conhecimento de tal documentação (ou de outra, uma vez que o requerimento apresentado pelo GPPS vai além destes três documentos), no confronto com as obrigações de prestar informações e esclarecimentos aos Deputados da Assembleia da República.

Em última análise, e caso o requerente entenda imprescindível a uma melhor ponderação dos interesses em presença, sempre poderá requerer a intervenção da Procuradoria-Geral da República, na sua valência consultiva, nos termos do disposto no art. 44.º do Estatuto do Ministério Público.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor do DCIAP,

Francisco Narciso

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

Processo n.º PROC/2023/00081

Parecer n.º JURISAPP/P/2023/00027

Assunto: Consulta de informação e documentação relacionada com entrega e aquisição de aeronaves

§1.º INTRODUÇÃO

1. Por e-mail do passado dia 16 de fevereiro, foi recebido neste Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP) um pedido de parecer do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, no seguimento de remessa ao Gabinete do Ministro das InfraEstruturas de um requerimento pelo qual os deputados do Grupo Parlamentar do PS (GPPS) requerem “toda a informação e documentação relacionada com o processo de entrega e aquisição de aeronaves decidido no âmbito da privatização da TAP que lesou a companhia em 444 milhões de euros” (*Requerimento n.º 86/XV/1.ª*, de 15 de fevereiro de 2023), subscrito pelos Deputados Eurico Brilhante Dias, Carlos Pereira e Hugo Costa¹.
2. De acordo com a informação disponibilizada pelo Gabinete, será intenção do Ministério das Infraestruturas esclarecer os Deputados, fornecendo as

¹<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePerguntaRequerimento.aspx?BID=124020>. Como se pode ler no referido requerimento, “Na semana passada ficámos a saber que o

Ministério Público abriu inquérito à compra de aviões pela TAP, na altura que esta era controlada por David Neelman. Este procedimento surge na sequência de uma auditoria às decisões relativas às aquisições de aeronaves, solicitada pelo então Ministro das Infraestruturas e da Habitação, Pedro Nuno Santos, cujos resultados foram conhecidos em outubro de 2022 e entregues ao Ministério Público na mesma altura. Da informação recolhida e tendo em conta a gravidade das matérias, que foram tornadas públicas, o GPPS considera que uma possível descapitalização da TAP em 444 milhões de euros acompanhada com uma hipotética operação pouco transparente de financiamento da privatização por David Neelman deve ser clarificado. Assim, o GPPS requer aos Ministérios das Finanças e Infraestruturas todas as informações disponíveis relacionadas com o caso. Além da informação da tutela governativa solicita-se ainda a informação disponível na Parpública e obviamente na própria TAP. Além de toda a documentação relacionada é relevante compreender os intervenientes e as decisões políticas que deram origem às operações descritas na imprensa.

Estes elementos são muito importantes para o GPPS determinar a dimensão da questão e compreender todos os factos e personalidades envolvidas. É uma exigência necessária para atuar com sentido de responsabilidade na salvaguarda do interesse público, mas também na proteção da empresa que tem neste momento, porventura, o maior desafio da sua história.”

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

informações requeridas que constam de 3 documentos: **(i)** uma auditoria económica da Airbone Capital aos contratos com a Airbus; **(ii)** uma análise legal aos mesmos contratos efetuada pela sociedade Serra Lopes, Cortes Martins & Associados e ainda **(iii)** uma análise jurídica relativa à aplicabilidade da lei inglesa, solicitada à Norton Rose Fulbright – todos os documentos constituindo estudos encomendados pela TAP, SGPS, S.A.

3. Como resulta do ofício que capeia o envio dos referidos documentos (ofício n.º 00092, datado de 23 de Setembro de 2022 e enviado aos Ministros das Infra-Estruturas e Habitação e Finanças, bem como aos Secretários de Estado das Infra-Estruturas e Tesouro), estes constituem uma análise económica e operacional dos termos contratuais por uma entidade especializada no setor da aviação, e por outro lado uma análise jurídica acerca dos contratos efetuada quer por uma sociedade portuguesa, quer por uma inglesa, com conhecimentos específicos na matéria.

4. Em termos de conclusões, avança o ofício que:

a. A Airbone Capital procedeu à análise económica dos contratos celebrados com a Airbus, incluindo a alteração do contrato pré-existente e que consistiu, fundamentalmente, no cancelamento de uma encomenda de 12 aeronaves A350.

Nos termos dessa análise independente, a Airbone Capital concluiu que as aeronaves foram contratadas à Airbus por um preço acima dos respetivos valores de mercado, num valor global estimado em US\$ 254 milhões. Considerou ainda a mesma entidade que o referido cancelamento das aeronaves A350 se traduziu num prejuízo para a TAP, S.A. estimado em, pelo menos, US\$ 190 milhões.

Daqui resulta que, nos termos do referido documento, estes contratos poderão ter, na sua globalidade, um *impacto negativo* para a TAP, S.A., num valor superior a US\$ 400 milhões, do qual US\$ 110 milhões foi já suportado pela empresa.

b. De um ponto de vista legal, foi solicitado à sociedade de advogados Serra Lopes, Cortes Martins & Associados uma análise acerca dos referidos instrumentos contratuais, ainda que preliminar e sem ter acesso a todo o acervo contratual relevante, por indisponibilidade de parte da documentação solicitada.

Desta análise preliminar, concluiu-se existirem indícios de que a celebração dos mesmos poderá ter violado as normas de assistência financeira proibidas pelo artigo 322.º do Código das Sociedades Comerciais, o que geraria a sua *nulidade*, sendo igualmente considerado que existe uma potencial violação de normas de

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

direito da concorrência por parte da Airbus, com consequências não só a nível da validade dos contratos, como originando a potencial aplicação de sanções pecuniárias relevantes.

- c. Finalmente, considerando que a lei aplicável aos referidos contratos é a lei inglesa, foi igualmente solicitado à Norton Rose Fulbright uma análise do ponto de vista da lei aplicável, sobre se os indiciados vícios seriam relevantes para efeitos de aplicação da lei inglesa, e ainda pela sua consideração pelo tribunal arbitral, tendo a mesma, em conclusão, entendido que os referidos vícios *podem ser considerados* pelo tribunal arbitral, sendo *relevantes* face à lei inglesa.
5. Porém, existem dúvidas sobre a *legalidade* da disponibilização da documentação mencionada, pelos seguintes motivos:
- (i) os documentos contêm *cláusulas de confidencialidade* (no documento da Airborne lê-se que o mesmo é *strictly confidential*, referindo o parágrafo inicial na p. 1 que o mesmo não deve ser partilhado com ninguém senão a TAP Portugal e os seus assessores; já o documento da SLCM refere que o mesmo é “estritamente confidencial” e o documento da Norton Rose também está classificado como *confidential*, impedindo a sua disponibilização para além do destinatário dos mesmos);
 - (ii) todos os documentos estão a ser utilizados pela TAP num processo comercial crítico para a companhia aérea e confidencial junto da Airbus;
 - (iii) quando teve conhecimento dos documentos, o então Ministro das Infraestruturas e da Habitação enviou os mesmos ao Ministério Público, o que deu origem à abertura de um inquérito pelo DCIAP.
6. Face a quanto precede, pretende o Gabinete obter parecer do JurisAPP sobre a legalidade de proceder à entrega destes documentos ao GPPS, em resposta ao requerimento enviado.

É o que se fará de seguida.

§2.º ANÁLISE

2.1. Os requerimentos e perguntas parlamentares enquanto mecanismo de fiscalização do Governo pela Assembleia da República

7. As *perguntas parlamentares* são instrumentos de fiscalização e atos de controlo político do Governo e Administração Pública, não podendo ser dirigidas à administração regional e local². Já os *requerimentos* são um dos instrumentos de fiscalização política mais utilizado pelos Deputados. Destinam-se a obter informações, elementos e publicações oficiais que sejam úteis para o exercício do mandato de Deputado e podem ser dirigidos a qualquer entidade pública, encontrando previsão constitucional no artigo n.º 156, alínea e)³. São assim poderes de conhecimento, de onde resultará um acréscimo de condições de intervenção política dos Deputados, devendo reportar-se a assuntos de interesse público, configurando-se como “poderes tendentes a prestação positiva ou a resultado favorável”, que correlativamente constituem o Governo ou entidade pública no *dever jurídico de colaborar*, respondendo ou dando as informações pretendidas em termos razoáveis e em tempo útil⁴.
8. Para efeitos de efectivação do referido controlo, são mensalmente publicadas no Diário da Assembleia da República e no portal da Internet as listagens dos requerimentos e das perguntas *respondidos fora de prazo e sem resposta* (cfr. artigo 230.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República)⁵.
9. Cumpre assim compreender se o referido dever jurídico de colaboração é *absoluto*, ou se admite excepções.

² Cfr. JORGE MIRANDA, *Direito Parlamentar*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 98.

³ Requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato. Como expõe JORGE MIRANDA, *Direito Parlamentar*, *op. cit.*, p. 102, enquanto o poder de fazer perguntas se insere no contraditório político, o poder de pedir informações “prende-se mais directamente com o quotidiano administrativo e das relações com os cidadãos”.

⁴ Cfr. JORGE MIRANDA, *Direito Parlamentar*, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁵ O Despacho n.º 77/XIV, de 31 de março de 2021, do Presidente da Assembleia da República, veio regulamentar a matéria relativa aos Relatórios de progresso relativos à aprovação e entrada em vigor das leis e da consequente regulamentação, à avaliação dos deveres constitucionais e regimentais em matéria de perguntas e requerimentos dos Deputados, e à sequência política dada pelo Governo às Resoluções da Assembleia da República.

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

2.2. A confidencialidade como fundamento para a recusa de envio de documentos

10. O artigo 230.º do Regimento da Assembleia da República, que regula a apresentação de perguntas e requerimentos ao Governo no quadro da sua responsabilidade política parlamentar, não contém nenhuma exceção ao cumprimento deste dever.
11. Porém, da análise das normas constitucionais relevantes, conclui-se que também a invocação de segredo pode ocorrer no campo da responsabilidade política do Governo, na medida em que o artigo 156.º, alínea d), da Constituição, prevê que os Deputados possam “fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração Pública”, mas ressalva expressamente “o disposto na lei em matéria de segredo de Estado”⁶, que fica assim subtraído ao controlo democrático efectuado pelo Parlamento (sem prejuízo do controlo exercido pela Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado, nos termos do artigo 14.º do Regime do Segredo de Estado e da Lei Orgânica n.º 3/2014, de 6 de Agosto).⁷ Deve entender-se que este limite é também aplicável ao poder conferido pela alínea e), que é o que justamente releva no presente caso⁸.
12. Começa o Consulente por indicar que os documentos em causa têm *natureza confidencial*. Com efeito, como vista no ponto anterior, os três documentos em causa contêm aposição das palavras “confidencial” e “estritamente confidencial”, contendo indicação de que não devem ser disponibilizados a não ser à TAP Portugal.
13. Note-se, porém, que a mera aposição da indicação “confidencial” não permite entender que está vedada a divulgação do documento. No campo do Direito Público, porque a aplicação do quadro normativo respeitante à segurança das matérias classificadas, designado por SEGNAC (que comporta os graus de classificação «Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado») não

⁶ Norma replicada no Regimento da Assembleia da República (cfr. 4.º, n.º 1, alínea d), Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto).

⁷ A propósito dos requerimentos e perguntas parlamentares, JORGE MIRANDA acaba mesmo por expor que “o único limite material é o segredo de Estado, mas a sua invocação tem de ser devidamente fundamentada”, o que é uma afirmação redutora face aos diferentes regimes de sigilo invocáveis, como se verá.

⁸ Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *CRP-Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 270, “Não restam hoje dúvidas de que os deputados têm o poder de requerer e de obter os elementos, informações e publicações oficiais. Por analogia, também estes devem ser fornecidos «em prazo razoável». De igual modo, há-de considerar-se invocável o «segredo de Estado» como limite ao acesso aos elementos requeridos.”

ocorreu na documentação em causa⁹. Também a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, versando sobre o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, salvaguarda expressamente os regimes relativos ao segredo de Estado e à informação classificada na concretização do equilíbrio que procura fazer entre publicidade e segredo¹⁰. Ora, como tem sido entendimento constante da CADA, não basta contudo que a entidade avalie os documentos como reservados, por estar em causa um dos interesses que a lei prevê – torna-se necessário que ocorra um acto jurídico expresso de classificação da matéria como segredo de Estado¹¹.

⁹ Para além das restrições de acesso decorrentes do regime do segredo de Estado (e do segredo de Estado especial aplicável ao SIRP), a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, prevê no artigo 6.º, n.º 1 – agora expressamente – a classificação operada “por outros regimes legais relativos à informação classificada”. A referida alteração promovida pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, permite clarificar que o regime do segredo de Estado não é o único regime de classificação aplicável quando estejam em causa interesses fundamentais do Estado em risco e que podem motivar restrições de acesso. Assume aqui lugar de relevo o quadro normativo respeitante à segurança da informação classificada, decorrente das Instruções ou Normas para a Segurança nacional (SEGNAC), emanadas ao abrigo da Lei da Segurança Interna então em vigor (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho) e aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de Dezembro (SEGNAC 1, que aprova as instruções para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas), n.º 37/89, de 24 de Outubro (SEGNAC 2, que aprova as normas para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas – segurança industrial, tecnológica e de investigação), n.º 16/94, de 22 de Março (SEGNAC 3, que aprova as instruções para a segurança nacional – segurança das telecomunicações) e n.º 5/90, de 28 de Fevereiro (SEGNAC 4, que aprova as normas para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas – segurança informática). Nos termos do ponto 6.2.4 das “SEGNAC 1- INSTRUÇÕES PARA A SEGURANÇA NACIONAL, SALVAGUARDA E DEFESA DAS MATÉRIAS CLASSIFICADAS”, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de dezembro de 1988, “o grau de classificação global de um documento, como um todo, deverá ser, pelo menos, igual ao grau mais elevado das classificações atribuídas às suas partes componentes”. Acresce que, de acordo com o ponto 6.4 das SEGNAC 1, é competente para a reclassificação e desclassificação de documentos o organismo de origem, ou seja, aquele que procedeu à classificação;

¹⁰ Esta questão não deve ser confundida com a que resulta do artigo 1.º, n.º 4, que salvaguarda regimes especiais de acesso que coexistem com o regime geral decorrente da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (4 - A presente lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica, designadamente quanto:

- a) Ao regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados pela Administração Pública sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados e a conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, que se rege pelo Código do Procedimento Administrativo;
- b) Ao acesso a informação e a documentos relativos à segurança interna e externa e à investigação criminal, ou à instrução tendente a aferir a responsabilidade contraordenacional, financeira, disciplinar ou meramente administrativa, que se rege por legislação própria;
- c) Ao acesso a documentos notariais e registrais, a documentos de identificação civil e criminal, a informação e documentação constantes do recenseamento eleitoral, bem como ao acesso a documentos objeto de outros sistemas de informação regulados por legislação especial;
- d) Ao acesso a informação e documentos abrangidos pelo segredo de justiça, segredo fiscal, segredo estatístico, segredo bancário, segredo médico e demais segredos profissionais, bem como a documentos na posse de inspeções-gerais e de outras entidades, quando digam respeito a matérias de que resulte responsabilidade financeira, disciplinar ou meramente administrativa, desde que o procedimento esteja sujeito a regime de segredo, nos termos da lei aplicável.” Com efeito, poder-se-á estar perante um documento administrativo mas o regime de acesso aplicável não ser o da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, mas antes um regime especial de acesso.

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

14. Assim, não tendo havido classificação da documentação nos termos dos regimes anteriores, ter-se-á de confirmar se a disponibilização da documentação em causa poderá estar vedada ao abrigo de outros regimes especiais de sigilo¹².
15. Trata-se, portanto, de uma questão de *confidencialidade*, assente numa relação de confiança, mas não de confidencialidade para efeitos de classificação de segurança *stricto sensu*. Como explicita o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (05.04.2017), “Por norma aquele que está sujeito ao dever de guardar segredo ou sigilo, obteve conhecimento de factos devido a uma especial relação de confiança com quem lhe presta a informação, justificando-se assim a não divulgação, sem consentimento ou causa justificativa”.
16. Como manifestação específica desta relação de confiança surge o instituto do *segredo profissional*, entendido como a reserva que todo o indivíduo deve guardar sobre 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 respectivo serviço ou

¹¹ Cfr. neste sentido o Parecer n.º 109/2009 da CADA, processo n.º 158/2006, “no entanto, não é suficiente que a entidade detentora os avalie como documentos cuja divulgação envolva risco para a segurança interna ou externa do Estado. Para que as plantas da Sinagoga sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessária a sua prévia classificação, nos termos legais, pela entidade com competência para o fazer e através de despacho devidamente fundamentado - cfr. artigos 1.º a 6.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado)”, bem como o Parecer n.º 255/2005, processos n.ºs 3607 e 3630, “Não é suficiente que a entidade detentora os avalie como documentos cuja divulgação envolve risco para a segurança interna ou externa do Estado; **por outro lado, não basta a simples aposição de um carimbo (contendo uma das menções “Muito secreto”, “Secreto”; “Confidencial”; “Reservado”, ou rotulando um documento como “Segredo de Estado”) para que a possibilidade de acesso seja restringida. É que, muitas vezes, acontece que tais “marcas” (sobretudo, as de confidencial e reservado) são colocadas por motivos de mera eficiência administrativa. Para que os documentos solicitados (...) sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessário que tenham sido (e permaneçam) classificados, nos termos legais, pela entidade com competência para o fazer e através de despacho devidamente fundamentado - cfr. artigos 1.º a 6.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado).” Ou, como resulta ainda do Parecer n.º 243/2007, processo n.º 328/2007 e se afigura essencial, “O que consta da cláusula 15.º (e do anexo 6 do contrato) são as regras a que as partes se obrigam quanto à classificação das informações, mas não consubstanciam uma classificação, que poderá ser efectuada nos termos da referida legislação específica. E enquanto tal não ocorrer, o acesso a esses documentos não pode ser interdito por razões de segurança do Estado. **Em algumas das listagens enviadas existem várias referências quanto a classificações atribuídas a vários documentos (“confidencial”, “privado e confidencial” e “reservado”).** Também aqui, essas classificações apenas no caso de resultarem da aplicação da Lei do Segredo de Estado podem ser invocadas para interditar o acesso a esses documentos”. (negrito nosso).**

¹² Tratando-se de uma situação de *sigilo* e não de *segredo*, cfr. ANA F. NEVES, *Os segredos no Direito*, coord. CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/PEDRO LOMBA, AAFDL Editora, 2019, pp. 20-21.

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

profissão”¹³, tendo consagração autónoma em relação ao segredo de funcionários.¹⁴

17. Esta é, aliás, uma ponderação (entre publicidade e segredo) que resulta do ordenamento jurídico como um todo, quer no campo do *direito processual civil*¹⁵ (incluindo a recusa legítima a depor de quem esteja adstrito ao segredo profissional, ao segredo de funcionários públicos e ao segredo de Estado, relativamente aos factos abrangidos pelo sigilo, aplicando-se neste caso o disposto no n.º 4 do artigo 417.º do Código de Processo Civil – cfr. o artigo 497.º,

¹³ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 16/94, de 2 de Maio de 1196, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8715> “A propósito do segredo profissional referiu um autor que por ele se entende, em geral, 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 respectivo serviço ou profissão.

No que concerne ao segredo profissional, ponderou este corpo consultivo o seguinte:

“O exercício de certas profissões, como o funcionamento de determinados serviços exige ou pressupõe, pela própria natureza das necessidades que tais profissões ou serviços visam a satisfazer, que os indivíduos que a eles tenham de recorrer revelem factos que interessam à esfera íntima da sua personalidade, quer física, quer jurídica.

“Quando esses serviços ou profissões são de fundamental importância colectiva, porque virtualmente todos os cidadãos carecem de os utilizar, é intuitivo que a inviolabilidade dos segredos conhecidos através do seu funcionamento ou exercício constitui, como condição indispensável de confiança nessas imprescindíveis actividades, um alto interesse público.

“Daí que a violação da obrigação a que ficam adstritos certos agentes profissionais de não revelarem **factos confidenciais conhecidos através da sua actividade funcional** - obrigação que informa o conceito do segredo profissional - seja punível não só disciplinarmente mas também criminalmente”.

Dir-se-á, em jeito de síntese, que o segredo profissional se consubstancia na proibição de revelar factos ou acontecimentos de que se teve conhecimento ou que foram confiados no exercício ou em razão de uma actividade profissional.”

¹⁴ Nos termos do artigo 136.º do Código de Processo Penal, que estabelece que “Os funcionários não podem ser inquiridos sobre factos que constituam segredo e de que tiverem tido conhecimento no exercício das suas funções (n.º 1).

¹⁵ “Artigo 417.º

Dever de cooperação para a descoberta da verdade

1 - 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.

2 - Aqueles que recusem a colaboração devida são condenados em multa, sem prejuízo dos meios coercitivos que forem possíveis; se o recusante for parte, o tribunal aprecia livremente o valor da recusa para efeitos probatórios, sem prejuízo da inversão do ónus da prova decorrente do preceituado no n.º 2 do artigo 344.º do Código Civil.

3 - A recusa é, porém, legítima se a obediência importar:

- a) Violação da integridade física ou moral das pessoas;
- b) Intromissão na vida privada ou familiar, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações;
- c) **Violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos, ou do segredo de Estado, sem prejuízo do disposto no n.º 4.**

4 - Deduzida escusa com fundamento na alínea c) do número anterior, é aplicável, com as adaptações impostas pela natureza dos interesses em causa, o disposto no processo penal acerca da verificação da legitimidade da escusa e da dispensa do dever de sigilo invocado.”

n.º 3, do mesmo Código), quer do *direito processual penal* (cfr. artigos 182.º e 135.º do Código de Processo Penal).

18.0 Código de Processo Penal vem permitir a escusa de depoimento aos “ministros de religião ou confissão religiosa e os advogados, médicos, jornalistas, membros de instituições de crédito e as demais pessoas a quem a lei permitir ou impuser que guardem segredo podem escusar-se a depor sobre os factos por ele abrangidos.”, esclarecendo que poderá haver um incidente sobre a legitimidade da escusa, nos termos do n.º 2 do artigo 135.º do mesmo Código¹⁶, ou seja, um *incidente de quebra de segredo*, “sempre que esta se mostre justificada, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante, nomeadamente tendo em conta a imprescindibilidade do depoimento para a descoberta da verdade, a gravidade do crime e a necessidade de protecção de bens jurídicos”¹⁷.

19. Especificamente quanto à disponibilização de documentos, assume relevância o artigo 182.º do Código de Processo Penal (Segredo profissional ou de funcionário e segredo de Estado), estabelecendo que as pessoas indicadas nos artigos 135.º a 137.º apresentam à autoridade judiciária, quando esta o ordenar, os documentos ou quaisquer objectos que tiverem na sua posse e devam ser apreendidos, *salvo se invocarem, por escrito, segredo profissional ou de funcionário ou segredo de Estado* (n.º 1). Nos termos do artigo 383.º, n.º 1, do Código Penal, o funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício,

¹⁶ “Havendo dúvidas fundadas sobre a legitimidade da escusa, a autoridade judiciária perante a qual o incidente se tiver suscitado procede às averiguações necessárias. Se, após estas, concluir pela ilegitimidade da escusa, ordena, ou requer ao tribunal que ordene, a prestação do depoimento”.

¹⁷ Veja-se, porém, o acórdão do Tribunal da Relação de Évora (17.06.2014), no sentido que “a quebra de segredo profissional não exige que o depoimento seja imprescindível para a descoberta da verdade. Essa imprescindibilidade não constitui um requisito obrigatório da quebra de segredo, mas antes um dos fatores que, exemplificativamente, podem fundamentar o juízo de prevalência dos interesses conflituantes com os protegidos pelo segredo profissional.

II. Terá lugar, em princípio, quando o depoimento se apresente como imprescindível, mas nada impede que a quebra seja determinada em hipóteses de menor relevância para a descoberta da verdade (v.g. depoimento necessário, determinante, muito importante), em atenção á sua conjugação com outros fatores, como sejam a relevância jurídico-penal concreta do depoimento ou, mesmo, a gravidade do crime ou a importância relativa dos bens jurídicos a proteger.” Entende também o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (05.04.2017) que “O princípio da prevalência do interesse preponderante impõe ao tribunal superior a realização de uma atenta, prudente e aprofundada ponderação dos interesses em conflito, a fim de ajuizar qual deles deverá, in casu, prevalecer. O interesse da investigação criminal é preponderante em relação ao interesse protegido pelo sigilo profissional, pelo que se justifica a sua quebra, mediante a prestação dos depoimentos pretendidos.”

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa. Já nos termos do n.º 4 do artigo 386.º, a equiparação a funcionário de quem desempenhe funções políticas, para efeitos da lei penal, é regulada por lei especial, aplicando-se assim o artigo 27.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (*crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos*), na versão dada pela Lei n.º 94/2021, de 21 de Dezembro).

20. Em qualquer caso e dada a tipicidade do ilícito em causa, a eventual divulgação da documentação ao GPPS não permitiria preencher o tipo de crime (*O titular de cargo político que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tido conhecimento ou lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, com a intenção de obter, para si ou para outrem, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo do interesse público ou de terceiros, será punido com prisão até 3 anos ou multa de 100 a 200 dias, cfr. n.º 1 do artigo 27.º*) por não estar em causa – antes pelo contrário – a *intenção de causar um prejuízo do interesse público ou de terceiros*.
21. Note-se que mesmo no caso das comissões de inquérito (que gozam dos poderes de investigação das autoridades judiciais que a estas não estejam constitucionalmente reservados, incluindo o poder de solicitar informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito – cfr. artigos 13.º, n.º 1 e 3 do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, Lei n.º 5/93, de 1 de Março, na versão da Lei n.º 29/2019, de 23 de abril), as entidades requeridas podem *recusar* a apresentação de documentos, que só será justificada se encontrar fundamento nos termos da lei processual penal e do próprio regime.
22. O Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares vem, aliás, no artigo 13.º-B regular o “acesso a documentos confidenciais”, dispondo que os documentos que venham *classificados* como confidenciais ou sigilosos, **nos termos legais**, são disponibilizados à consulta dos Deputados para cumprimento das suas funções, devendo ser adotadas pela comissão as medidas adequadas a garantir que não possam ser objeto de reprodução ou publicação (n.º 1), especificando o n.º 2 que o disposto no número anterior não prejudica a utilização da informação recolhida no decurso do inquérito, nem a sua utilização na fundamentação do relatório final, por referência expressa à documentação na posse da comissão, com salvaguarda da proteção das informações não suscetíveis de divulgação, se for o caso, nos termos do regime jurídico aplicável.
23. Finalmente, o artigo 15.º, n.º 2, do mesmo Regime estabelece que as atas das comissões, *assim como todos os documentos na sua posse*, podem ser consultados

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

após a aprovação do relatório final, salvo se corresponderem a reuniões ou diligências não públicas nos termos do número anterior, o qual, por sua vez, prevê como uma das causas de dispensa de publicidade as reuniões e diligências colocarem em perigo o segredo das fontes de informação, **salvo autorização dos interessados** (cfr. c) do n.º 1 do artigo 15.º).

Não se tratando o requerimento em causa de um requerimento proveniente de uma comissão de inquérito, por *maioria de razão* se terá de entender que também no caso de um requerimento de um grupo parlamentar se aplicará a necessidade de autorização dos interessados antes de disponibilizar a informação em causa.

24. Porém, no caso em apreço, a carta enquadradora do envio dos 3 documentos ao Governo, assinada pela Presidente da Comissão Executiva e pelo Administrador Executivo da TAP, *não limita* a divulgação daqueles nem cria, ela própria, qualquer dever de reserva ou de confidencialidade relativamente aos mesmos.
25. Com efeito, embora o ofício mencione que “estes elementos foram solicitados e estão a ser utilizados pela Comissão Executiva exclusivamente para suportar o processo de renegociação com a Airbus em face do relevo que assumem para reequilibrar os termos e condições dos contratos com esta entidade, procurando compensar a desvantagem económica constante dos referidos instrumentos contratuais,” também conclui, no ponto 05, que “atento o exposto, e a opinião recolhida dos assessores mencionados, vimos submeter a V. Excelências na qualidade de representantes do nosso accionista, as opiniões recolhidas para que possam dispor desta informação em caso de virem a ocorrer interações por parte de *stakeholders* da Airbus com o Governo Português **e para os demais fins que entendam por convenientes**”. (realce nosso).
26. Ou seja, as cláusulas de confidencialidade apostas nos documentos respeitam à relação entre o autor de cada um daqueles e terceiros, impedindo que os mesmos sejam disponibilizados a terceiros que não a TAP, enquanto cliente que requereu a sua elaboração. Porém, as referidas menções não impedem que, por decisão da própria TAP (que encomendou os referidos estudos e é a destinatária destes), os mesmos venham a ser publicitados e/ou divulgados a terceiros. Foi aliás o que aconteceu: a TAP enviou os três documentos ao Estado (o que não poderia ter feito se se entendesse a cláusula de confidencialidade como sendo *erga omnes*) e, para mais, não solicitou qualquer dever de reserva ao Governo, antes expressamente autorizando por escrito que o mesmo possa dispor desta informação “para os demais fins que entenda por convenientes”.

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

27. Assim, ao abrigo deste primeiro argumento, não há qualquer obstáculo à disponibilização da documentação em causa ao GPPS.

28. Já poderá configurar-se problemático o segundo argumento invocado, na medida em que todos os documentos estão a ser utilizados actualmente pela TAP num processo negocial crítico para a companhia aérea e confidencial junto da Airbus. Sucede, mais uma vez, que o referido enquadramento – embora seja explicitado no ofício assinado pela Presidente da Comissão Executiva e pelo Administrador Executivo (*estes elementos foram solicitados e estão a ser utilizados pela Comissão Executiva exclusivamente para suportar o processo de renegociação com a Airbus em face do relevo que assumem para reequilibrar os termos e condições dos contratos com esta entidade*) – não são mais uma vez acompanhados da previsão expressa de um qualquer dever de reserva ou de proibição de divulgação daqueles, culminando o ofício, no referido ponto 05, por permitir que a informação seja disponibilizada “para os demais fins que [o Governo] entenda por convenientes”, como já referido.

29. Não existindo uma negociação *directa* entre o Governo e a Airbus, mas tratando-se não obstante de um processo crítico para o futuro da TAP, em qualquer caso e por uma questão de *cautela* julga-se que seria oportuno dar indicação à TAP da intenção de divulgar os referidos documentos, por uma questão de lealdade institucional.

Não sendo nenhum dos documentos classificado nos termos dos regimes anteriormente expostos, não é a circunstância de constituírem documentação essencial para a negociação que obsta à sua disponibilização ao GPPS (já que não se encontram abrangidos por qualquer sigilo, nomeadamente comercial).

2.3. O segredo de justiça como fundamento para a recusa de envio de documentos

30. Refere o Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros que, quando teve conhecimento dos documentos, o então Ministro das Infraestruturas e da Habitação enviou os mesmos ao Ministério Público, o que deu origem à abertura de um inquérito pelo DCIAP. Não foi facultada qualquer informação adicional a este Centro de Competências sobre o referido procedimento criminal.

31. Ora, nos termos do artigo 86.^º do Código de Processo Penal, sendo o processo penal por natureza público (o que inclui a consulta do auto e obtenção de cópias, extractos e certidões de quaisquer partes dele, nos termos da alínea c)

do n.º 6 do referido artigo), o juiz de instrução pode, mediante requerimento do arguido, do assistente ou do ofendido e ouvido o Ministério Público, determinar, por despacho irrecorrível, a sujeição do processo, durante a fase de inquérito, a segredo de justiça, quando entenda que a publicidade prejudica os direitos daqueles sujeitos ou participantes processuais (n.º 2), faculdade estendida ao Ministério Público, sempre que este entender que os interesses da investigação ou os direitos dos sujeitos processuais o justifiquem (n.º 3), vinculando o segredo de justiça todos os sujeitos e participantes processuais, bem como as *pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com o processo ou conhecimento de elementos a ele pertencentes.*

32. O segredo de justiça ocorre, assim, quando “a realidade processual (conteúdo e produção dos atos processuais) determinar por si – em razão do valor que tem para a investigação ou para a tutela de direitos dos sujeitos processuais – que a publicidade seja excluída ou restringida na fase de inquérito do processo crime.

33. Ainda que a autoridade judiciária possa, fundamentadamente, ordenar ou permitir que seja dado conhecimento a determinadas pessoas do conteúdo de acto ou de documento em segredo de justiça, se tal não puser em causa a investigação e se afigurar conveniente ao esclarecimento da verdade ou indispensável ao exercício de direitos pelos interessados (n.º 10), note-se que o n.º 11 do artigo 36.º especifica que a autoridade judiciária pode autorizar a passagem de certidão em que seja dado conhecimento do conteúdo de acto ou de documento em segredo de justiça, desde que necessária a *processo de natureza criminal* ou à instrução de *processo disciplinar de natureza pública*, bem como à *dedução do pedido de indemnização civil*, não contemplando porém a possibilidade de divulgação de documentação para efeitos de efetivação da responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República, no quadro da resposta a um requerimento de um grupo parlamentar.

3.º CONCLUSÃO

34. O facto de os documentos mencionados conterem *cláusulas de confidencialidade* não impede a sua divulgação ao Parlamento, atendendo a que no quadro da relação entre a TAP e o Governo não só o dever de confidencialidade não foi reiterado, como existe documentação escrita que expressamente autoriza a divulgação da documentação “para os demais fins que [o Governo] entenda por convenientes” como será, naturalmente, a resposta a um requerimento parlamentar, no quadro de uma relação de responsabilidade política.

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

35. Já a circunstância de todos os documentos estarem a ser utilizados pela TAP num processo negocial crítico para a companhia aérea e confidencial junto da Airbus **(i) não impede**, também, que o Governo disponibilize a referida documentação ao GPPS, embora **(ii) recomende** que aquele procure previamente concordância da TAP, em última análise disponibilizando a documentação em causa mas solicitando ao GPPS que tenha especial prudência no tratamento da mesma, em termos análogos aos previstos no artigo 13.º-B do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares.
36. Finalmente, o impedimento mais relevante à disponibilização da referida informação prende-se com o facto de a documentação em causa ter sido remetida pelo então Ministro das Infraestruturas e da Habitação ao Ministério Público, o que deu origem à abertura de um inquérito pelo DCIAP.
37. Assim, caso o referido inquérito esteja em *segredo de justiça*, deverá o Governo solicitar que seja autorizada a disponibilização da documentação e aguardar pela permissão da autoridade judiciária; caso a remessa da documentação ao GPPS não seja autorizada ou o Governo não consiga responder ao requerimento em tempo, por se encontrar ainda a aguardar a referida autorização, em todo o caso e atentos os interesses em causa, não deve opor-se à solicitação do GPPS. No limite, poderá fundamentar a sua resposta negativa (no sentido de não ser possível disponibilizar para já a referida informação), invocando o segredo de justiça e suscitando incidente análogo ao da quebra de segredo (nos termos, respectivamente, do art.º 135.º, n.ºs 2 e 3 ou do art.º 136.º, n.º 2, *ex vi* do art.º 182.º, todos do Código de Processo Penal) ou recomendar que a Assembleia da República procure obter a mesma documentação interpellando outras entidades (públicas).
38. Finalmente, note-se que o requerimento do GPPS não menciona quais os documentos *em concreto* que deverão ser disponibilizados (desconhecendo-se se a sua *existência* concreta é conhecida pela Assembleia da República, ainda que esta não conheça o respectivo *conteúdo*), mas apenas que “o GPPS requer aos Ministérios das Finanças e Infraestruturas *todas as informações disponíveis relacionadas com o caso*. Além da informação da tutela governativa solicita-se ainda a informação disponível na Parpública e obviamente na própria TAP”, pelo que poderá em todo o caso o Governo fazer uma ponderação sobre a *necessidade* de a Assembleia da República conhecer toda a documentação em causa ou apenas parte da mesma (por exemplo, enviando ao GPPS a análise económica efectuada, mas já não a análise jurídica).

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

Lisboa, 04 de Março de 2023

A CONSULTORA,

Mariana Melo Egídio

**Mariana Melo
Egídio**

Assinado de forma digital
por Mariana Melo Egídio
Dados: 2023.03.06
12:13:12 Z

