



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa



Exmo. Senhor
Dr. Fernando Negrão
M.I. Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias

Lisboa, 22 de julho de 2013

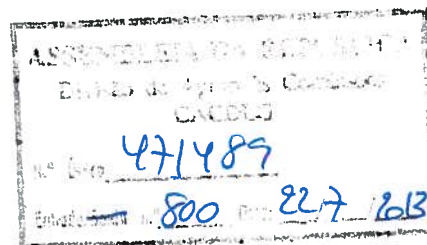
Estando em curso a discussão de projetos apresentados pelo Partido Socialista e Bloco de Esquerda, relativos à alteração do regime legal do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), junto remeto a V. Exa., para os fins tidos por convenientes, algumas notas sobre os conteúdos desses projetos de Lei.

Com os melhores cumprimentos,

e elevada estima

O Secretário Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa


Júlio Alberto Carneiro Pereira





PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

Notas sobre o Projeto de Lei n.º 181/XII, que procede à primeira alteração à Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, reforçando o controlo e prevenção das incompatibilidade, impedimentos e conflitos de interesse dos agentes e dirigentes dos Serviços de Informação da República Portuguesa (SIRP).

Apreciação da alteração proposta à Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, nos artigos 11.º, 28.º e 36.º

1. A alteração proposta ao artigo que tem como epígrafe “*dever de cooperação*” parte da premissa errada, obviamente resultante de ocorrências anómalas que porém podem ocorrer em qualquer serviço público, de que os serviços prestam informações a entidades privadas a solicitação destas. Por outro lado, os números 4 e 5 que se pretendem acrescentar ao artigo 11.º contrariam a estrutura organizativa e de tutela estabelecida para o SIRP, uma vez que de acordo com a Lei Quadro do SIRP, na redação dada pela Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro, o Secretário-Geral e os serviços de informações dependem diretamente do Primeiro-Ministro, a quem compete controlar, tutelar e orientar a ação dos serviços de informações. A única entidade competente para decidir a quem devem ser prestadas informações é o Primeiro-Ministro, competência esta que se encontra delegada no Secretário-Geral do SIRP.

Não estando excluída a possibilidade de uma entidade privada solicitar a colaboração em temáticas cobertas pela ação dos serviços de informações, tal solicitação deverá ser dirigida ao gabinete do Primeiro-Ministro ou do Secretário-Geral do SIRP. A ponderação dessas solicitações coloca-se ao nível da prossecução das missões dos Serviços, como seja a segurança interna, no caso do SIS - para o que chamamos a atenção da importância do Programa de Segurança Económica – ou a defesa dos interesses nacionais no estrangeiro no caso do SIED.

Com efeito nos termos do art. 19º, nº 3 c) da Lei 4/2004, de 6 de novembro, compete ao Secretário-Geral do SIRP, transmitir informações pontuais ou sistemáticas às entidades que forem indicadas pelo Primeiro-Ministro. Os SI não fornecem informações a entidades de natureza privada por solicitação destas, como se de um serviço de “atendimento” às



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

empresas se tratasse. O relacionamento dos SI com as entidades de natureza privada, resulta do exercício das suas competências legais, ou seja sempre que esteja em causa a segurança interna ou externa do Estado português. No caso do SIED o relacionamento, nomeadamente com empresas privadas, decorre necessariamente da respetiva consideração como empresas pertencentes a setores estratégicos para o Estado português e tendo sempre em vista a proteção/projeção dos interesses nacionais. Esclareça-se ainda que as empresas privadas não são destinatárias das informações produzidas pelos Serviços mas meros interlocutores destes no âmbito das suas actividades de pesquisa e de divulgação de oportunidades e riscos bem como no domínio da prevenção de ameaças para as pessoas ou património (económico, científico e industrial). Os destinatários das informações formalmente produzidas pelos Serviços são os órgãos de tutela e entidades públicas com destaque, nas temáticas de interesse para as empresas, para o Ministério da Economia e também a AICEP, que depois as terão em conta na sua atividade de interação com o mundo empresarial.

É importante acentuar que os contactos entre os Serviços e entidades de natureza privada ocorrem principalmente nos domínios da segurança e da proteção dos interesses nacionais, o que exige um diálogo vivo e esclarecedor, não consentâneo com qualquer forma de intermediação.

O regime legal desta matéria deve ter em conta a normalidade do funcionamento das instituições e não eventuais anomalias, que podem ocorrer e certamente ocorrem em qualquer setor da Administração Pública.

De salientar ainda as boas práticas internacionais no âmbito da comunidade de informações, em que se promove de forma proactiva a abertura dos serviços de informações à sociedade civil, como instrumento de promoção da transparência que é hoje em dia exigida à Administração Pública em geral e por outro como meio de sensibilização de entidades e cidadãos para condutas que promovam a segurança¹ (mormente em matérias de contracriminalidade informática ou contraespionagem económica).

¹ A este propósito é de salientar que, há poucos meses, o dirigente máximo do CNI afirmou publicamente a disponibilidade dos Serviços de Informações para apoiar os empresários espanhóis que se queiram implantar no estrangeiro.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

2. A proposta de introdução de audição, prévia à nomeação, dos indigitados para os cargos de diretor do SIED ou do SIS em sede de comissão parlamentar, nos artigos 28.º e 36.º, não colhe argumentos favoráveis face à estrutura organizativa do Sistema que foi implementada em 2004, data em que esta Câmara reformulou a Lei Quadro do Sistema, indo mesmo ao arrepio das alterações então introduzidas. Recorde-se que com a Lei 4/2004, os Serviços passaram para a tutela direta do Primeiro-Ministro a quem compete a nomeação e a exoneração dos respetivos Diretores dos Serviços, ouvido o Secretário-Geral. Foi igualmente criado o cargo de Secretário-Geral do SIRP, também nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, equiparado para todos os efeitos legais, exceto os anteriormente referidos, a Secretário de Estado, cargo cujo provimento é antecedido de audição do indigitado em sede de comissão parlamentar previamente à sua nomeação.

O Secretário-Geral do SIRP é quem conduz superiormente os Serviços de Informações e é o responsável pela sua orientação estratégica, enquanto que os diretores do SIED e SIS garantem o regular funcionamento e o cumprimento da sua atuação no quadro das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral, pelo que é este que está apto a responder em sede de comissão parlamentar pelo Sistema. Em boa verdade os diretores dos serviços não podem falar das matérias de direção imediata dos serviços porque, ou as desconhecem ou sobre elas lhes é vedado pronunciar-se. Também não podem falar sobre as grandes linhas de orientação porque tal não é da sua competência.

Acresce que, a concretizar-se, tal alteração colocaria os referidos Diretores numa situação de exceção relativamente aos dirigentes das demais Forças e Serviços de Segurança para o que, em nossa opinião, não há razão que o justifique.

Apreciação da proposta de Aditamento à Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, através dos artigos 46.º-A e 50.º-A.

3. A introdução de uma previsão de registo de interesses para os trabalhadores do SIRP, através do artigo 46.º-A, constitui uma inovação sem precedentes na Administração Pública, já que o maior nível de exigência neste domínio foi estabelecido sob a forma de mera declaração de património para os membros do Governo, da magistratura, e das forças



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

e serviços de segurança que, na prática, também tomam conhecimento de matérias privilegiadas.

Não obstante, admitindo-se que o novo regime aplicável ao SIRP não consagrará um registo público de interesses, livremente consultável, mas uma “espécie de verificação de segurança antecipada e genérica” consultável exclusivamente pelo Secretário-Geral do SIRP, poder-se-á conceber uma tal solução desde que a mesma não invada o domínio da intimidade privada dos trabalhadores do SIRP. Deixa-se apenas à ponderação do legislador a questão de saber se este registo de interesses não ficaria melhor em outro diploma, com maior transversalidade no âmbito do exercício de funções públicas. Em qualquer caso sugere-se que o registo de interesses seja centralizado no gabinete do Secretário-Geral do SIRP, que tem poderes de fiscalização e superintendência relativamente a todos os serviços.

4. Quanto ao artigo 50.º-A com a epígrafe “*Transição após cessação de funções*” trata-se da fixação legal de um impedimento também sem precedentes na Administração Pública. Desde logo se questiona a constitucionalidade desta previsão pela forma tão gravosa como restringe o direito ao trabalho² e “acorrenta” o trabalhador a três anos de trabalho no exercício de funções públicas, porventura completamente desajustadas do currículo do trabalhador.

Contraditório em si mesmo, o normativo permite que aqueles que vieram aos serviços, oriundos do setor privado possam a ele regressar com a única limitação da preservação do sigilo, ónus que igualmente recairia sobre quaisquer outros que, tendo cumprido missão no âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa, dele viessem a sair para o setor privado, ónus agravado pelo facto de estarem sujeitos à responsabilidade disciplinar, particularmente severa na proteção destes interesses jurídicos.

Por outro lado, a referida previsão não obsta a que no âmbito do Sistema e em pleno exercício de funções qualquer trabalhador possa fazer uso de conhecimento privilegiado junto de uma entidade privada, mantendo simultaneamente a ligação ao Sistema, situação que se encontra preventivamente acautelada em outros instrumentos legais e funcionais do SIRP, alguns dos quais anteriormente elencados, que diante de uma violação de deveres

² Nomeadamente os artigos 49.º e 58.º da Constituição da República Portuguesa.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

desta natureza permite punir e afastar esse funcionário definitivamente. O que tem de ser punido é o comportamento desviante e prevaricador e não simples receio do exercício de uma função privada.

Para além disso deixa sem resposta várias situações que estão fora da previsão da norma.

Quid juris se:

O trabalhador se aposentar?

Se for trabalhar para o estrangeiro?

Se criar a sua própria empresa?

Em nome de que princípios pode isso ser impedido e qual a forma de compensar tais impedimentos?

Comparativamente a serviços de informações congêneres em democracias ocidentais, não é conhecida nenhuma previsão deste género, que condicione de forma tão limitativa e gravosa o trabalhador, embora nesses ordenamentos frequentemente ocorram situações de saída de dirigentes para empresas de topo.

Note-se que o cuidado empregue na seleção criteriosa dos funcionários dos Serviços de Informações tem subjacente uma lógica de filiação no Sistema, quer pelas matérias privilegiadas ou de natureza classificada com que este possa tomar conhecimento no exercício de funções, quer pela mais-valia acumulada pelo estudo de um determinado fenómeno ou ameaça.

Não obstante entendermos como altamente lesivo o condicionamento à saída do Sistema de Informações, consideramos que a consagrar-se tal restrição esta deverá consubstanciar a exceção e não a regra, no sentido em que deverá ocorrer de modo proporcional e só deverá ser aplicada por determinação do Secretário-Geral. Há que ter em conta que só uma ínfima percentagem dos trabalhadores dos serviços de informações têm acesso a matérias suscetíveis de poder, pelo seu uso indevido, criar embaraços aos interesses estratégicos do Estado ou viciar as regras da concorrência entre entidades privadas.

5. Por fim, quanto às disposições transitórias, salienta-se a necessidade de prever um período alargado de seis meses a um ano para que os trabalhadores do Sistema, numa eventual aprovação de tais disposições, optem por continuar ou não a desempenhar



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

3funções no SIRP, garantindo-lhes a possibilidade de encontrar uma alternativa em virtude da compressão extrema do seu feixe de direitos, liberdades e garantias.

Nestes termos, conclui-se:

- O Projeto de Lei n.º 181/XII do Grupo Parlamentar do PS pretende reforçar o controlo e prevenção das incompatibilidades, impedimentos e conflitos de interesses dos trabalhadores e dirigentes dos Serviços de Informações;
- Trata-se de um Projeto de diploma que tem subjacentes preocupações legítimas e compreensíveis, em que é visível o propósito de credibilizar os serviços de informações;
- Consideramos todavia que tal propósito é concretizável sem uma tão grande compressão dos direitos dos trabalhadores do SIRP, cujo regime legal, alterado através da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, foi objeto de um consenso alargado na Assembleia da República.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

Notas sobre o Projeto de Lei n.º 286/XII/2.ª, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa em matéria de acesso a documentos; Projeto de Lei n.º 287/XII/2.ª, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, reforçando as competências da comissão de fiscalização de dados do SIRP nos casos de recolha ilegítima de informação por parte dos Serviços de Informações; e Projeto de Lei n.º 288/XII/2.ª, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, consagrando o “período de nojo” para os seus dirigentes e funcionários com especiais responsabilidades.

Nota Prévia: De acordo com a alínea q) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa, o Regime do Sistema de Informações da República Portuguesa e do Segredo de Estado é da exclusiva competência da Assembleia da República, acrescentando o n.º 2 do artigo 166.º, respeitante à forma dos atos, que o dito regime deve revestir a forma de lei orgânica. Como tal, eventuais alterações quer à fiscalização do SIRP quer ao regime do segredo de Estado, devem observar forma de lei orgânica e não, apenas, forma de lei.

Projeto de Lei n.º 286/XII/2.ª, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa em matéria de acesso a documentos.

Apreciação do aditamento proposto à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, através do artigo 37.º

1. O modelo de fiscalização vigente no SIRP foi implementado em Portugal, aquando da criação do Sistema, através da Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro e reflete a preocupação sentida à data de garantir a atuação dos Serviços de Informações dentro dos padrões democráticos que Portugal então consolidava. Desde essa data, as sucessivas alterações legislativas¹ alargaram e reforçaram os poderes de fiscalização atribuídos ao CFSIRP, sem que transparecesse uma avultada controvérsia face ao modelo adotado.

¹ V. Lei 4/95, de 21 de Fevereiro, Lei 15/96, de 30 de Abril, Lei 75-A/97, de 22 de Julho e Lei 4/2004, de 6 de Novembro.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

Refira-se em favor do exposto, a aprovação da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, objeto de consenso alargado na Assembleia da República, que reforçou as competências do Conselho de Fiscalização do SIRP, ao ponto de se abranger as informações militares (artigo 34.º, n.º 2, da Lei Quadro do SIRP).

Uma correta análise da adequação ou não do modelo vigente deverá ser feita à luz dos modelos de fiscalização vigentes em regimes democráticos do entorno político-social e cultural próximos de Portugal, nomeadamente no continente europeu. Na generalidade destes países, a fiscalização é exercida em primeira instância pela tutela (fiscalização política) e adicionalmente por um órgão próprio com origem parlamentar, com poderes mais ou menos amplos, acrescentando ainda, em alguns países, a existência de comissões parlamentares específicas/ou uma autoridade judicial competente para autorizar intrusões (ex: domicílio) e /ou interceções (ex: de comunicações)².

Neste contexto, o CFSIRP caracteriza-se por ser uma comissão independente com origem no Parlamento (opção partilhada com maiores ou menores afinidades com a Bélgica, Irlanda e Finlândia), de competência exclusiva (opção predominante) com extensos poderes (à semelhança do previsto na Alemanha, Bélgica, Eslováquia, Reino Unido e República Checa) com capacidade de atuação proativa.

A presente proposta não se afigura compaginável com a natureza do regime especial do segredo de Estado do SIRP, nos termos do qual toda a atividade do SIRP se encontra coberta *ope legis* pelo regime do Segredo de Estado. Admite ainda a possibilidade do CFSIRP dar acesso ao Parlamento a matérias sujeitas a segredo de Estado.

Note-se porém que, no caso do regime especial do segredo de Estado do SIRP, o “dono do segredo”, i.e. quem pode levantar o segredo de Estado, é apenas o Primeiro-Ministro.

² Os Serviços de Informações europeus estão genericamente dotados da capacidade de vigilância intrusiva, incluindo a interceção de comunicações e a violação de correspondência, mediante autorização judicial ou por comissão especializada.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

Projeto de Lei n.º 287/XII/2.^a, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, reforçando as competências da comissão de fiscalização de dados do SIRP nos casos de recolha ilegítima de informação por parte dos Serviços de Informações.

Apreciação da alteração e aditamento proposto à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, respetivamente, através dos artigos 26.º e 27.º-A.

2. O modelo vigente de fiscalização aplicável ao SIRP prevê a intervenção de duas entidades de fiscalização que asseguram de forma exclusiva o controlo da sua atividade, designadamente em matéria de violação de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Tal modelo tem sido amplamente considerado adequado ao Sistema de Informações nacional, caracterizado por poderes muito alargados quando comparados com instituições congéneres, e que granjeou até hoje um acervo de trabalho demonstrativo da maturidade destes órgãos, a saber, o Conselho de Fiscalização do SIRP e a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP.

De uma forma genérica, o presente projeto de lei não atinge os objetivos propostos e, ao contrário, a alteração proposta ao artigo 26.º produz o efeito inverso, isto é restringe o âmbito de intervenção acima identificado. Por outro lado, os procedimentos previstos já ocorrem em sede de fiscalização pelas entidades competentes, uma vez que também ao CFSIRP são atribuídas competências nesta matéria (v. artigo 9.º n.º1 alínea e) da Lei 30/84, de 5 de setembro na redação dada pela Lei 4/2004) tal como vem referido no parecer do CFSIRP relativo ao ano de 2012, em matéria de iniciativa do próprio Conselho e relativamente a denúncias provenientes de qualquer cidadão.

Nada daquilo que se prevê neste projeto está vedado às entidades de fiscalização. O único elemento novo é a possibilidade de solicitação de apoio técnico, por parte da Comissão de Fiscalização de Dados, à CNPD. Todavia a Comissão de Fiscalização de Dados tem apoio técnico dos serviços, sempre que solicitado, sendo que nunca a Comissão manifestou a necessidade de solicitar apoio externo. Por outro lado, a intervenção de entidades externas pode por em causa os poderes da Comissão de Fiscalização de Dados, que exerce as respetivas funções com caráter de exclusividade – artigo 26.º n.º 1 da Lei 30/84, de 5 de setembro.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

Projeto de Lei n.º 288/XII/2.ª, que altera a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, consagrando o “período de nojo” para os seus dirigentes e funcionários com especiais responsabilidades.

Apreciação do aditamento proposto à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, através do artigo 31.º-A com a epígrafe “Impedimentos”.

3. Nesta apreciação reproduzem-se os considerandos ao Projeto de Lei 181/XII, do grupo parlamentar do PS, quanto ao artigo 50.º-A com a epígrafe “*Transição após cessação de funções*”.

Salienta-se que apesar de tudo esta proposta é menos restritiva, quer quanto ao universo da sua aplicação quer quanto aos pressupostos da imposição do período de inibição do exercício de funções.

Nestes termos, conclui-se:

- Os Projetos de Lei n.º 286/287/288/XII do Grupo Parlamentar do BE pretendem reforçar o controlo e a fiscalização do SIRP, bem como a prevenção das incompatibilidades, impedimentos e conflitos de interesses dos trabalhadores e dirigentes “com especiais responsabilidades” dos Serviços de Informações;

- No plano formal, alterações ao regime do SIRP e do segredo de Estado devem observar a forma de lei orgânica e não, apenas, a forma de lei, o que resulta da conjugação do disposto na alínea q do artigo 164.º com o n.º 2 do artigo 166.º, ambos da CRP;

- A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP tem poderes muito extensos de fiscalização. É constituída por três magistrados do Ministério Público designados pelo Procurador-Geral da República e assegura como tal a necessária fiscalização dos centros de dados dos Serviços de Informações de forma próxima à PGR. As



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

propostas apresentadas nada acrescentam aos poderes de que a Comissão dispõe e que efetivamente tem vindo a utilizar.

- O Projeto de Lei respeitante a impedimentos, não obstante dos objetivos que o orientam, merece-nos reservas semelhantes às formuladas relativamente ao Projeto apresentado pelo Partido Socialista.