



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

Exmo. Senhor

M.I. Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias

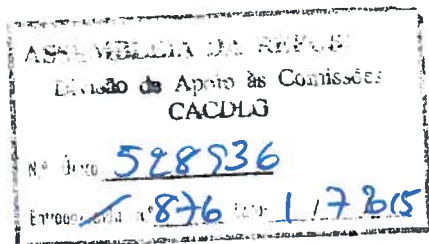
Dr. Fernando Negrão

N/Ref.	Processo	Data
549	02-Div/2015	2015.06.30

Assunto: Solicitação de Parecer sobre os Projetos de Lei n.º997/XII/4.ª (PCP) e n.º999/XII/4.ª (PS)

Em resposta ao V. ofício n.º 752/XII/1.ª – CACDLG/2015, de 19-06-2015, subordinado ao assunto identificado em epígrafe, encarrega-me o Senhor Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa de remeter a V.Exa. parecer escrito sobre o **Projeto de Lei n.º 997/XII/4.ª (PCP)** - «Aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites de atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro)» e o **Projeto de Lei n.º 999/XII/4.ª (PS)** «Alteração à Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, sistematizando adequadamente a organização do registo de interesses dos seus intervenientes».

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*



A Chefe do Gabinete

Paula Morais

CONTRIBUTO para o Projeto de Lei Orgânica n.º 997/XII/4.ª (PCP), que aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que integram (Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro)

Em referência ao pedido de parecer sobre o Projeto de Lei Orgânica n.º 997/XII/4.ª (PCP), que aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro), cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

1. O projeto de lei em apreço parte de uma aparente desconfiança quanto ao modelo de fiscalização dos Serviços de Informações atualmente vigente, afirmando na exposição de motivos que vivemos “num tempo em que o mecanismo de fiscalização parlamentar dos Serviços de Informações não tem qualquer credibilidade aos olhos dos cidadãos” não obstante se referir depois um único caso, em mais de três décadas de atuação dos Serviços, que está a ser objeto de apreciação pelo tribunal competente. Importa no entanto acrescentar que nenhuma instância fiscalizadora, qualquer que seja a sua constituição, terá capacidades de onnipresença e omnisciência que permitam evitar ou detetar todo e qualquer desvio funcional que porventura ocorra, nos Serviços de Informações como em qualquer organismo da Administração Pública.

Segundo a mesma exposição de motivos, a recente iniciativa do Governo de aprovar um reforço dos poderes dos Serviços de Informações “constitui uma séria ameaça às liberdades públicas”, designadamente o acesso dos oficiais de informações a metadados, configurando tal acesso, segundo o projeto, uma violação inequívoca do disposto no artigo 34.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que estabelece a proibição de toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal.

2. Nesse sentido, o PJI n.º997/XII/4ª propõe alterar os seguintes artigos da Lei n.º30/84, de 5 de setembro: artigos 3.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 13.º que respeitam à atuação e fiscalização dos Serviços de Informações.
3. Após análise cuidada, considera-se que tais alterações podem implicar um retrocesso ao nível da atuação dos Serviços de Informações portugueses, mais concretamente em termos da sua eficácia e da cooperação com serviços congéneres. Importa ainda referir, relativamente à alegada violação do disposto no artigo 34.º, n.º 4, da CRP ser no mínimo duvidoso que, ao tempo da aprovação da disposição referida em 2, o legislador constitucional tenha pensado em mais do que no conteúdo das comunicações. E não é correto afirmar que esta iniciativa vá em sentido contrário ao movimento que se faz sentir em certos países para limitar os poderes dos Serviços de Informações. Não apenas porque essa ampliação, quer de poderes quer de meios, está a acontecer um pouco por toda a Europa, mas também porque as capacidades acrescidas que este projeto propõe ficarão, ainda assim, muito aquém das que são atribuídas aos serviços de informações europeus.
4. Principiando pela proposta de redação do artigo 3.º, relativo aos “Limites das Atividades”, a referência no n.º1 ao facto de os Serviços de Informações estarem

“exclusivamente ao serviço do interesse público” dispensa por redundante qualquer referência posterior a atividades em prol de “serviço de entidades privadas”. No que se refere à segunda parte da norma entende-se que não é possível excluir liminarmente do âmbito das atividades dos Serviços de Informações quaisquer entidades, singulares ou coletivas, cujas atividades materializem, direta ou indiretamente, uma ameaça à preservação da segurança interna e externa, independência, interesses nacionais, unidade e integridade do Estado.

5. No que concerne à alteração ao nº 5 do artigo 3º, a norma preconizada amplia o sentido do disposto no artigo 34º, nº 4, da CRP pelo que importa atermo-nos ao que efetivamente se encontra plasmado na Lei Fundamental e respeita à salvaguarda do núcleo essencial do direito comunicacional dos cidadãos. Não se afigura que o contexto da ameaça, cuja tendência é para se agravar, justifique uma ampliação das restrições constitucionais neste domínio. A análise do disposto no nº 6 sobre sanções sai portanto prejudicada pelas razões acima expendidas.
6. Quanto aos artigos que se debruçam sobre um novo modelo de fiscalização parlamentar, no que respeita ao artigo 7º, alínea a), do projeto em apreço, defende-se a atual designação “Conselho de Fiscalização do SIRP” por contraposição à designação “Comissão de Fiscalização do SIRP”, desde logo por ser mais adequada a evitar qualquer confusão terminológica com a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP.
7. Sobre o melhor modelo de fiscalização para o SIRP, trata-se de uma opção de natureza política, existindo vários modelos de fiscalização possíveis em democracia, não obstante observar-se que a composição definida no projeto para a Comissão de Fiscalização integra elementos cujas funções são de tal modo absorventes e relevantes para o funcionamento parlamentar que decerto colidiriam com a disponibilidade necessária para o controlo efetivo da atividade dos Serviços, não tendo seguramente condições para uma ação inspetiva ao nível da que no atual modelo existe.

Efetivamente, o modelo atual assegura já a competência extensiva, exclusiva e dedicada de duas entidades independentes, o Conselho de Fiscalização do SIRP e a Comissão de Fiscalização de Dados, sem prejudicar a competência política própria da Assembleia da República e a já exercida pelas comissões parlamentares competentes em razão da matéria para pedir esclarecimentos ao Conselho de Fiscalização do SIRP ou ouvir os responsáveis do Sistema, nos termos gerais, bem como da competência própria dos tribunais.

8. Quanto à positivação das atribuições e competências da Comissão de Fiscalização, prevista pelo artigo 9º do projeto de lei em análise, a interpretação da lei vigente tem ido no sentido de que o Conselho de Fiscalização do SIRP tem acesso irrestrito à atividade dos Serviços pelo que a manutenção da redação atual ou a sua alteração nos termos propostos, que nos não merece objeção, em nada colidirá com a atuação do Conselho.
9. Por último, os artigos respeitantes ao acesso a documentos e informações sob segredo de Estado e à responsabilidade pela sua guarda - artigos 11º e 13º. Estes artigos regulam matéria de tal modo sensível que a prudência aconselha que a sua difusão seja efetivamente bastante circunscrita e não de pendor mais generalista ainda que no domínio parlamentar.

CONTRIBUTO para o Projeto de Lei n.º 999/XII/4.ª (PS), que procede à alteração à Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, sistematizando adequadamente a organização do registo de interesses dos seus intervenientes

Em referência ao pedido de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 999/XII/4.ª (PS), que procede à alteração à Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, sistematizando adequadamente a organização do registo de interesses dos seus intervenientes [Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, recentemente republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto], e sem prejuízo do expendido nas notas¹ oportunamente remetidas a essa Comissão Parlamentar, quer sobre os Projetos de lei n.º 437/XII (PSD-CDS/PP) e n.º 438/XII (PSD-CDS/PP), quer sobre o Projeto de Lei n.º 935/XII/4.ª (PSD/CDS-PP) apresentados com vista à alteração do regime legal do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), e em especial, ao regime do registo de interesses do Secretário-Geral do SIRP, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

1. O projeto em apreço, propõe a alteração a dois artigos da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, na redação de 13 de agosto, o artigo 9.º e o 15.º, no sentido da «harmonização do regime relativo às declarações e registos de interesses», que ficaria assim «coerentemente ordenada»:
 - (i) «Os agentes dos serviços de informações apresentam as suas declarações de interesses junto do Secretário-Geral do SIRP» (SG/SIRP);
 - (ii) «O Secretário-Geral do SIRP, o Diretor dos Serviços de Informações Estratégicas de Defesa e o Diretor do Serviço de Informações de Segurança apresentam as suas declarações de interesses junto do Conselho de Fiscalização do SIRP»; e
 - (iii) «Os membros do Conselho de Fiscalização do SIRP (CFSIRP) apresentam as suas declarações de interesses junto da Assembleia da República».
2. Tal como referido nos pareceres anteriormente expendidos sobre a matéria, em comentário aos projetos acima identificados, à semelhança do estipulado para os Deputados, acresce, agora, para todo o pessoal do SIRP, no novo artigo 33.º-C (Registo de interesses) da Lei 30/84, o dever de «declarar voluntariamente, durante o processo de recrutamento ou o processo conducente à nomeação, todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades, impedimentos ou conflitos de interesses.».
3. Este registo de interesses deve ser apresentado junto do Secretário-Geral, no processo de recrutamento ou nomeação, antes do início de funções, e posteriormente, devendo ser completo e mantido atualizado². Esta solução é pacífica, do ponto de vista do direito administrativo.

¹ Cfr. a anotação ao artigo 15.º do PJI 437/XII, no Parecer do SG/SIRP, de 26.09.2013.

² Vide o regime estabelecido na Lei n.º 30/84, republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, bem como o disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 62.º (Requisitos especiais) da Lei n.º 9/2007, de 19-02, na redação dada pela Lei n.º 50/2014, de 13-08.

4. O registo de interesses proposto para o SG/SIRP baseia-se em soluções vigentes, quer no caso dos deputados por força do seu Estatuto (Lei n.º 7/93, de 1 de março), quer para os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sendo de realçar que a redação da norma do SIRP tem um alcance objetivo mais amplo do que o regime previsto no Estatuto dos Deputados.
5. No que se refere especificamente ao titular do cargo de Secretário-Geral do SIRP, o legislador determina que a sua nomeação «é antecedida de audição conjunta do indigitado em sede de comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias e de comissão parlamentar competente para a defesa nacional, *que fica obrigado à apresentação do seu registo de interesses nos termos aplicáveis aos membros do Conselho de Fiscalização.*»³.
6. Decorre do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 30/84, na redação em vigor, que «a eleição dos membros do Conselho de Fiscalização é precedida de audição pela comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, *que aprecia, para além do perfil, o currículo dos candidatos, do qual deve obrigatoriamente constar o registo de interesses previsto na presente lei.*»
Relativamente a este órgão de fiscalização, entidade independente, *compete à Assembleia da República, que o elege sob escrutínio público, verificar os impedimentos, bem como decidir da sua eventual demissão* (artigo 8.º, n.º 7), que nos termos da lei, se pode fundamentar na *violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discrição* (artigo 8.º, n.º 6). O registo de interesses, no que respeita aos membros do CFSIRP, é claramente um instrumento de aferição dessa *independência, imparcialidade e discrição*.
7. O legislador manifesta o mesmo entendimento ao exigir essa declaração de interesses no âmbito do procedimento conducente à nomeação do SG/SIRP, estando implícito que a considera um dado que possibilita a melhor apreciação do perfil do candidato ou indigitado, quanto à sua idoneidade e garantias de imparcialidade.
8. A nossa opinião, expressa em sede do antecedente processo legislativo de aprovação da Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, foi no sentido de que, a exigir-se a apresentação pelo Secretário-Geral do SIRP de registo de interesses, esta deveria ser efetuada junto do Primeiro-Ministro, entidade máxima responsável pelo SIRP e pela sua indigitação e nomeação, subsequente à audição parlamentar, à qual a lei atual não faz associar nenhum efeito vinculado.
9. Efetivamente, a aplicação de regimes, por mera remissão, de e para órgãos de diferente proveniência, natureza e competências, com diferentes finalidades no jogo constitucional de freios e equilíbrios entre o tríptico «legislativo, executivo e judicial», levanta normalmente questões jurídicas, que beneficiam com a criação de normas próprias, ainda que com reprodução de parte dos regimes em que se inspiram.
10. No caso da remissão que foi feita que aplica ao indigitado para um cargo de topo da Administração Pública, dependente do Chefe do Executivo, o regime criado para os membros do CFSIRP, eleitos para fiscalizar a atividade do órgão que vai ser dirigido

³ Cfr. o artigo 15.º, n.º 3, da Lei n.º 30/84, republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, na redação em vigor.

por aquele indigitado, o SIRP, coloca naturalmente dificuldades de compatibilização com o princípio da separação de poderes.

11. Veja-se os efeitos que decorreriam da aplicação, sem mais, do disposto no n.º 7 do artigo 8.º, que postula a *possibilidade de demissão* dos membros do Conselho de Fiscalização, *que não apresentem ou atualizem o registo de interesses*. Esta competência da Assembleia da República, relativa a um órgão eleito pelo próprio Parlamento, não pode ter efeitos sobre o titular de um órgão administrativo, cuja competência de nomeação e de demissão não é delegável nem avocável pelo poder Legislativo.
12. A audição prévia dos indigitados para Secretário-Geral do SIRP, ou para Diretor do SIS ou do SIED, constitui o exercício do poder de apreciação política *ex ante* da atividade do Governo pela Assembleia da República. Deste modo, a nomeação, ou não, do indigitado, perante uma apreciação negativa das comissões parlamentares, é um ato administrativo circunstanciado, no sentido de que sucede à apreciação política do parlamento, mas ainda assim um ato administrativo discricionário e da exclusiva competência do poder Executivo, que assume o ónus político da sua decisão.
13. No sentido de garantir o *princípio da necessidade de conhecer*, na sua exata medida, em conformidade com o princípio constitucional de que qualquer restrição de direitos deve ser proporcional e adequada aos interesses que visa acautelar, **parece-nos que a solução preconizada para a redação da alínea n) do artigo 9.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, proposta no PJI n.º 999/XII/4.ª, em matéria de registo de interesses do SG/SIRP e dos Diretores do SIED e do SIS, não sendo a que já defendemos, e que continuamos a defender, de cometer a guarda dessas declarações, com reserva de publicidade por motivos de segurança, ao Primeiro-Ministro, enquanto responsável máximo do SIRP, a guarda da declaração do registo de interesses do SG/SIRP, é consonante com o âmbito dos poderes de fiscalização *ex post* já atribuídos ao Conselho de Fiscalização do SIRP.**
14. Mais se concorda com a eventual extensão ao cargo de Secretário-Geral Adjunto do mesmo requisito de apreciação da idoneidade e de garantias de imparcialidade, para prevenção de conflitos de interesses.
15. A redação proposta para o artigo 15.º do PJI n.º 999/XII/4.ª, ao substituir a exigência de apresentação do registo de interesses perante as competentes comissões parlamentares, pelo currículo do indigitado ao cargo de SG/SIRP e passando a exigir apresentação desse currículo no caso do Diretor do SIS e Diretor do SIED, é coerente com a proposta apresentada, procurando equilibrar as exigências de “*escrutínio da idoneidade dos responsáveis pelo SIRP*”, com a “*reserva e discricção fundamental para o desempenho da sua atividade*”.