

ORDEM DOS ADVOGADOS

PORTUGAL

BASTONÁRIO

Exmo. Senhor  
Dr. Fernando Negrão  
Ilustre Presidente da  
Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias da  
Assembleia da República

V/Ref. Ofc.nº1259/XII/1ª-CACDLG/2013 de 4/12/2013  
N/Ref. EDOC 25543 de 6/12/2013

Assunto: Solicitação de parecer sobre os Projectos de Lei nºs 465/XII/3ª (PSD/CDS-PP)  
e 466/XII/3ª (PSD/CDS-PP)

*Exmo. Senhor Presidente*

Junto envio os Pareceres da Ordem dos Advogados sobre os Projectos de Lei, em  
assunto, conforme solicitado pelo V/ofício do passado dia 4 de Dezembro.

Com os melhores cumprimentos, *consideração e estima pessoais*

*A. Marinho e Pinto*

António Marinho e Pinto  
(Bastonário)

Lx.16/12/2013

B409/13





# Parecer da Ordem dos Advogados

Projecto de Lei n.º 465/XII/3.ª (PSD/CDS-PP) "Aprova o Regime do Segredo de Estado".

## I

### O alargamento do âmbito do segredo de Estado proposto pelo projecto de lei

O projecto de lei n.º 465/XII/3.ª (PSD/CDS-PP), apresentado pelos deputados do PSD, Teresa Leal Coelho e Luís Montenegro, e pelos deputados do CDS-PP, Nuno Magalhães e Telmo Correia, embora não o declare, na respectiva exposição de motivos, tem como objectivo central alargar o âmbito das matérias sujeitas a segredo de Estado, procedendo à revogação do Regime do Segredo de Estado, aprovado pela Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, não obstante transpôr algumas das suas normas para o regime que preconiza.

E opera tal alargamento, quer através da adopção do conceito "*interesses fundamentais do Estado*", como núcleo de referência das matérias a sujeitar a segredo de Estado, cujos contornos fluídos e genéricos permitem um grau de discricionariedade, praticamente, insindicável na classificação, como segredo de Estado, das mais diversas e variadas matérias – cfr. n.º 2 do art. 2.º do regime anexo ao projecto de lei.

Quer através daquilo que, no projecto de lei, se designa por *classificação ope legis como segredo de Estado* de dados, informações, registos, documentos, *dossiers* e arquivos do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) – cfr. n.º 1 do novo art. 32.º-A a aditar à Lei Quadro do SIRP, aprovada pela Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro, e alterada pelas Leis n.º 4/95, de 21 de Fevereiro, n.º 15/96, de 30 de Abril, n.º 75-A/97, de 22 de Julho, e pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro; cfr. também a alínea d) do n.º 4 do art. 2.º do regime anexo ao projecto de lei.



Isto é, o projecto de lei, através das alterações que também introduz na Lei Quadro do SIRP, classifica, como segredo de Estado, matérias atinentes aos serviços de informações, por mero efeito legal (*ope legis*), o que dispensa qualquer avaliação concreta da necessidade e da proporcionalidade de tal classificação e contraria, por isso e designadamente, as normas da Constituição estabelecidas, respectivamente, no n.º 2 do art. 48.º (**Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.**) e no n.º 2 do art. 268.º (**Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.**)

O projecto de lei vem assim permitir a sujeição a segredo de Estado das mais diversas matérias e, na prática, das que aí se queiram "encaixar", através da utilização do conceito "*interesses fundamentais do Estado*", e classificar, como segredo de Estado, por mero efeito da lei, isto é, "*ope legis*", toda a actividade e os correspondentes meios de registo e de suporte dos Serviços de Informação da República Portuguesa, respectivamente, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa ( SIED) e o Serviço de Informações de Segurança ( SIS ).

Na exposição de motivos do projecto de lei não se indicam razões fundadas e concretas que justifiquem a necessidade do mencionado alargamento do âmbito do segredo de Estado e aduz-se apenas, como justificação, os mais 18 anos sobre o início da vigência da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, que aprovou o regime do segredo de estado em vigor, durante os quais, segundo também aí se afirma, se terão registado *profundas alterações no contexto global, e, nomeadamente, a reconfiguração das ameaças à segurança das pessoas e das sociedades e as implicações que a evolução científica e tecnológica introduziram no acesso e na transmissão de informações e conhecimento.*



Todavia, esta referência, muito vaga e não concretizada, a *profundas alterações no contexto global*, ao longo dos mais de 18 anos de vigência da Lei n.º 6/94 e que já eram mais de 19 anos, quando, em 18 de Novembro de 2013, o projecto de lei em apreço deu entrada no Parlamento – cfr. art. 17.º da Lei n.º 6/94 sobre o momento da sua entrada em vigor –, não explica, nem justifica por que é que é necessário alargar o âmbito das matérias passíveis de ser submetidas a segredo de Estado, nos termos que acima se indicaram.

Constituindo a referência aos mais de 18 anos de vigência da Lei n.º 6/94 motivo de interrogação sobre se essa referência constitui apenas um mero lapso de escrita ou se tal referência resulta do facto de o projecto de lei já se encontrar elaborado, desde o ano de 2012, e os deputados proponentes nem sequer se terem dado conta de que os 18 anos referidos na exposição de motivos já se encontravam ultrapassados e desactualizados, quando o apresentaram, como projecto de lei no Parlamento, em 18 de Novembro de 2013.

Por outro lado, o alargamento das matérias passíveis de serem submetidas a segredo de Estado não é, salvo melhor opinião, uma escolha que se possa justificar, através da maior ou menor discricionariedade que as opções de política legislativa sempre poderão comportar, dado que o segredo de Estado tem carácter excepcional face ao princípio da administração aberta e ao direito à informação dos cidadãos e, por isso, o legislador não pode alargar o âmbito das matérias sujeitas a segredo a seu bel prazer e segundo as conveniências políticas do momento.

Na verdade num Estado de direito democrático o princípio e a regra deverão ser no sentido da administração pública ser aberta e transparente para com os cidadãos, não lhes ocultando ou sonegando quaisquer informações respeitantes ao governo e à administração da "coisa pública" (*res publica*), a não ser que motivos ponderosos o justifiquem e tornem necessário.



Isto é, a classificação como segredo de Estado deve ser excepcional, necessária e proporcional, devendo ser limitada no seu objecto e na sua duração aos fins que através do mesmo se pretende salvaguardar.

A restrição de acesso a informações e a documentos só é assim legítima e justificada, quando o acesso e conhecimento não autorizados de informações sobre determinadas matérias possa pôr em risco ou causar dano à sobrevivência e à continuidade do próprio Estado, enquanto organização e instrumento de exercício do poder, democraticamente legitimado pelo povo, o qual constitui o seu suporte e a razão última que justifica a sua existência.

E tal restrição de acesso não poderá determinar-se, através do conceito vago e fluído de "*interesses fundamentais do estado*" que é modelável e varia ao sabor das interpretações e das conveniências das maiorias políticas do momento, pois, de entre os titulares de órgãos aos quais é atribuída competência para classificar matérias, como segredo de Estado, aqueles que mais uso terão de fazer dessa competência são os Ministros e sobretudo o Primeiro Ministro.

A Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, procurou assegurar o equilíbrio entre o direito à informação e a imposição de limitações a esse direito, através do segredo de Estado, e, por isso, torna-se difícil compreender a ruptura que o projecto de lei vem preconizar, dado que, repete-se, não são indicadas razões concretas e fundamentadas para alargar o âmbito de aplicação do segredo de Estado.

Para se entender o alcance das alterações preconizadas pelo projecto de lei, convém, por isso e em traços gerais, ter presente o Regime do Segredo de Estado aprovado, pela Lei n.º 6/94, de 7 de Abril.



Assim, o n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 6/94, circunscreve o segredo de Estado, ou seja, a possibilidade de se limitar e de se impedir o acesso à informação, quando tal acesso, por pessoas não autorizadas, possa pôr em risco ou causar dano a um dos três seguintes fins do Estado:

- 1- independência nacional;
- 2- unidade e integridade do Estado;
- 3- e sua segurança interna ou externa.

Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 2.º da lei n.º 6/94, a susceptibilidade de risco ou de dano à prossecução de cada um desses três fins deve ser *avaliada caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar*, pois o art. 1.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, estabelece, logo à partida, no seu n.º 1, que o regime do segredo de Estado *obedece aos princípios de excepcionalidade, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, tempestividade, igualdade, justiça e imparcialidade, bem como ao dever de fundamentação*, e, no respectivo n.º 3, determina que tal regime *não é aplicável quando, nos termos da Constituição e da lei, a realização dos fins que ele visa seja compatível com formas menos estritas de reserva de acesso à informação.*

Por outro lado, de acordo com o estabelecido no art. 5.º da Lei n.º 6/94, *a classificação de documentos submetidos ao regime de segredo de Estado, bem como a sua desclassificação, devem ser ( sempre ) fundamentadas, indicando-se os interesses a proteger e os motivos ou as circunstâncias que as justificam*, sendo a competência para classificar ou para desclassificar documentos ou informações, como segredo de Estado, atribuída apenas ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro e aos Ministros – cfr., respectivamente, n.º 1 do art. 3.º e o n.º 2 do art. 4.º, ambos da Lei n.º 6/94.



Em caso de urgência, podem fazê-lo, a título provisório, no âmbito da sua competência própria e com a obrigatoriedade de comunicação, no mais curto prazo possível, para ratificação, às entidades antes referidas e que em cada caso se mostrem competentes para tal:

- a) O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- b) Os directores dos serviços do Sistema de Informações da República – cfr. n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 6/94.

Mas, se no prazo máximo de 10 dias contados a partir da data da classificação provisória esta não for ratificada, opera-se a sua caducidade – cfr. n.º 4 do art. 3.º da Lei n.º 6/94.

Por último e no que respeita à duração do segredo de Estado, o art. 6º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, estabelece o seguinte:

**Artigo 6.º**

**Duração do segredo**

1 - O acto de classificação específica, tendo em consideração a natureza e as circunstâncias motivadoras do segredo, a duração deste ou o prazo em que o acto deve ser revisto.

2 - O prazo para a duração da classificação ou para a sua revisão não pode ser superior a quatro anos.

3 - A classificação caduca com o decurso do prazo.

Não se compreende, por isso, por que é que o projecto de lei pretende alargar o âmbito do segredo de Estado e revogar, "in totum," a Lei n.º 6/94, de 7 de Abril.

Vejamos, no entanto e mais em pormenor, alguns aspectos das alterações que o projecto de lei pretende introduzir no regime actual do segredo de Estado.



## II

**Os interesses fundamentais do Estado e a classificação "ope legis", como critérios de classificação do segredo de Estado****1- O critério dos *interesses fundamentais do Estado***

Em primeiro lugar e como já se referiu mais acima, pretende-se alargar o âmbito do segredo de Estado, determinando as matérias passíveis de lhe serem submetidas a partir do conceito vago e fluído de "*susceptibilidade de risco para os interesses fundamentais do Estado*".

Na verdade, de acordo com o disposto no n.º1 do art. 2.º do regime proposto pelo projecto de lei, *são abrangidos pelo regime do segredo de Estado as matérias, os documentos e as informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é suscetível de pôr em risco interesses fundamentais do Estado* (sublinhado nosso).

Porém, no n.º 3 do dito art. 2.º do regime anexo ao projecto de lei, já se diz que *o risco e o dano referenciados no n.º 1 são avaliados em contexto analítico casuístico, nunca resultando de aferição automática da natureza das matérias em apreciação, sem prejuízo do regime específico aplicável no âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), ou seja, sem prejuízo das classificações "ope legis" resultantes da Lei Quadro do SIRP, cujo n.º 1 do art. 32.º é alterado, pelo projecto de lei, que também lhe adita um novo art. 32.º-A.*

Isto é, no n.º1 do mencionado art. 2.º do regime proposto pelo projecto de lei, não se utiliza o critério do dano, mas apenas o do risco. Todavia, no n.º 3 desse mesmo artigo 2.º dá-se como assente que o dito n.º 1 utiliza ambos os critérios (o do risco e o do dano).





A não inclusão, no n.º 1 do art. 2.º do regime proposto pelo projecto de lei, do critério do dano e a subsequente afirmação desse mesmo critério no n.º 3 desse mesmo artigo 2.º será porventura mais um lapso do ou dos autores materiais do projecto de lei, pois, ao redigir o dito n.º 3, ter-se-ão inspirado na redacção da correspondente norma do n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 6/94, cujo teor é o seguinte:

2- O risco e o dano referidos no número anterior são avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar ( sublinhado nosso).

Por outro lado, a redacção do n.º 3 do dito art. 2.º do regime anexo ao projecto de lei, também suscita reservas.

Quer quando aí se diz que ***o risco e o dano referenciados no n.º 1 são avaliados em contexto analítico casuístico*** ", pois a redacção do n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 6/94 (***O risco e o dano referidos no número anterior são avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas ...*** ) parece mais adequada, por ser mais compreensível e inequívoca.

Quer na parte em que excepciona da avaliação, caso a caso, e de subsequente decisão devidamente fundamentada *o regime específico aplicável no âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)*, ou seja, a classificação "ope legis", como segredo de Estado, das informações e dos respectivos suportes respeitantes aos serviços de informações do SIRP.

No n.º 2 do art. 2º do regime proposto pelo projecto de lei, define-se os *interesses fundamentais do Estado*, nos termos seguintes:

*Consideram-se interesses fundamentais do Estado os relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, à preservação das instituições políticas, bem como os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da*



*população em território nacional e dos cidadãos em Portugal e no estrangeiro, à preservação do ambiente, à preservação e segurança dos recursos energéticos fundamentais, à preservação do potencial científico e dos recursos económicos e à defesa do património cultural.*

Verifica-se, portanto, que também aí foram incluídos os três fins que o n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 6/94 prevê e para cuja prossecução é possível estabelecer segredo de Estado, ou seja, o da independência nacional, o da unidade e integridade do Estado e o da sua segurança interna ou externa.

Porém, para além destes três fins básicos e essenciais do Estado, o n.º 2 do art. 2.º do regime proposto, pelo projecto de lei, também prevê outras matérias em que é possível determinar a existência de segredo de Estado e que são as seguintes:

- *preservação das instituições políticas;*
- *os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da população em território nacional e dos cidadãos em Portugal e no estrangeiro, à preservação do ambiente, à preservação e segurança dos recursos energéticos fundamentais, à preservação do potencial científico e dos recursos económicos e à defesa do património cultural.*

Esta abrangência de matérias suscita várias interrogações.

Em primeiro lugar, o que é que se quer significar com a *preservação das instituições políticas*? Serão os órgãos do Estado previstos num determinado modelo de Constituição?

O segredo de Estado para preservação das instituições políticas visa acautelar e impedir a informação e a discussão dos cidadãos sobre eventual alteração das instituições políticas vigentes, num dado momento histórico, através de processos democráticos?



Estas interrogações demonstram bem o desacerto e a marca antidemocrática que resulta de se poder classificar como segredo de Estado matérias atinentes à *preservação das instituições políticas*.

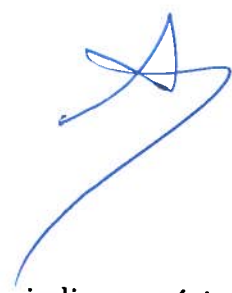
Por outro lado, o estabelecimento de segredo de Estado sobre matérias atinentes a *recursos afectos à defesa e à diplomacia* significa que o cidadão não pode saber que recursos são afectos a essas duas funções do Estado e, portanto, tudo o que lhes respeite em matéria de recursos pode, legalmente, ser colocado sob segredo de Estado ?

O mesmo se diga de cada uma das outras áreas indicadas, no n.º 2 do art. 2º do regime proposto pelo projecto de lei:

- *recursos afetos à salvaguarda da população em território nacional e dos cidadãos em Portugal e no estrangeiro;*
- *recursos afetos à preservação do ambiente;*
- *recursos afetos à preservação e segurança dos recursos energéticos fundamentais;*
- *recursos afetos à preservação do potencial científico e dos recursos económicos;*
- *e, por último, recursos afetos à defesa do património cultural.*

Seria absurdo poder impedir-se, pura e simplesmente, toda e qualquer informação e conhecimento de matérias nessas áreas, pelos cidadãos, através da sua classificação como segredo de Estado.

Questão bem diferente é a de o conhecimento de determinadas matérias, nessas áreas, por pessoas não autorizadas, poder pôr em risco ou causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna ou externa, pois, caso assim aconteça, justifica-se estabelecer segredo de Estado, na estrita medida do necessário e através de decisão devida e cabalmente fundamentada.



Poder-se-á argumentar que o n.º 3 do art. 2.º da lei n.º 6/94 também indica matérias passíveis de ser submetidas a segredo de Estado que, em alguns casos, poderão ser coincidentes com as indicadas no n.º 2 do art. 2.º do regime proposto pelo projecto de lei.

Transcreve-se, para melhor compreensão, o teor integral do art. 2.º da Lei n.º 6/94:

### **Artigo 2.º**

#### **Âmbito do segredo**

1 - São abrangidos pelo segredo de Estado os documentos e informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é susceptível de pôr em risco ou de causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa.

2 - O risco e o dano referidos no número anterior são avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar.

3 - Podem, designadamente, ser submetidos ao regime de segredo de Estado, mas apenas verificado o condicionalismo previsto nos números anteriores, documentos que respeitem às seguintes matérias:

- a) As que são transmitidas, a título confidencial, por Estados estrangeiros ou por organizações internacionais;
- b) As relativas à estratégia a adoptar pelo País no quadro de negociações presentes ou futuras com outros Estados ou com organizações internacionais;
- c) As que visam prevenir e assegurar a operacionalidade e a segurança do pessoal, dos equipamentos, do material e das instalações das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança;
- d) As relativas aos procedimentos em matéria de segurança na transmissão de dados e informações com outros Estados ou com organizações internacionais;
- e) Aquelas cuja divulgação pode facilitar a prática de crimes contra a segurança do Estado;
- f) As de natureza comercial, industrial, científica, técnica ou financeira que interessam à preparação da defesa militar do Estado.

Porém e como está bom de ver, em qualquer dessas matérias o segredo de Estado apenas poderá ser estabelecido, se o seu conhecimento, por pessoas não autorizadas, colocar em risco ou causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e/ou à sua segurança interna ou externa.



Além disso, qualquer dessas matérias não é classificada "ope legis", como segredo de Estado, pois, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 6/94, *O risco e o dano referidos no número anterior são ( sempre ) avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar.*

E quando, no n.º 3 do art. 2.º da Lei n.º 6/94, se indicam matérias passíveis de ser classificadas como segredo de Estado, exige-se que se encontre *verificado o condicionalismo previsto nos números anteriores*, isto é, que as matérias aí indicadas ponham em risco ou causem dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e/ou à sua segurança interna ou externa e que *o risco e o dano sejam (sempre) avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar.*

## **2- O critério da classificação "ope legis" e as situações de duração excessiva e ilimitada do segredo de Estado nas matérias respeitantes aos serviços de informações**

O projecto de lei propõe a alteração da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro ( Lei Quadro do SIRP), modificando o n.º 1 do respectivo art. 32.º e aditando-lhe um novo art. 32.º-A.

Na alteração que propõe para o n.º 1 do art. 32.º, o projecto de lei preconiza que as matérias a sujeitar a segredo de Estado, no âmbito das actividades dos serviços de informações, sejam as mesmas matérias previstas para o regime (geral) do segredo de Estado.



Na verdade, de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, que aprovou o Regime do Segredo de Estado, as matérias susceptíveis de ser sujeitas a segredo de Estado são aquelas cujo conhecimento por pessoas não autorizadas possa pôr em risco ou causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa.

Todavia, de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 32.º da Lei Quadro do SIRP, a referência das matérias "*abrangidas pelo segredo de Estado*", no âmbito dos serviços de informações, não coincide totalmente com a do regime ( geral ) do segredo de Estado.

Transcreve-se, para melhor compreensão, a actual redacção do art. 32.º da Lei Quadro do SIRP:

#### Artigo 32.º

##### **Segredo de Estado**

1 — São abrangidos pelo segredo de Estado os dados e as informações cuja difusão seja susceptível de causar dano à unidade e integridade do Estado, à defesa das instituições democráticas estabelecidas na Constituição, ao livre exercício das respectivas funções pelos órgãos de soberania, à segurança interna, à independência nacional e à preparação da defesa militar.

2 — Consideram-se abrangidos pelo segredo de Estado os registos, documentos, *dossiers* e arquivos dos serviços de informações relativos às matérias mencionadas no número anterior, não podendo ser requisitados ou examinados por qualquer entidade estranha aos serviços, sem prejuízo do disposto nos artigos 26.º e 27.º.

3 — As informações e os elementos de prova respeitantes a factos indiciários da prática de crimes contra a segurança do Estado devem ser comunicados às entidades competentes para a sua investigação ou instrução.

4 — No caso previsto no número anterior, o Primeiro-Ministro pode autorizar que seja retardada a comunicação pelo tempo estritamente necessário à salvaguarda da segurança interna ou externa do Estado.

Na alteração para o n.º1 do referido art. 32.º, propõe-se a seguinte redacção:



*"Artigo 32.º  
(Segredo de Estado)*

1. **São abrangidos pelo segredo de Estado os dados e as informações cuja difusão seja susceptível de causar dano aos interesses fundamentais do Estado tal como definidos na Lei que estabelece o regime do segredo de Estado.**
2. (...).
3. (...).
4. (...).

Embora se concorde com a orientação de que as matérias passíveis de ser sujeitas a segredo de Estado devem ser as mesmas, quer em relação às actividades dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa, quer no regime (geral) do segredo de Estado, discorda-se, no entanto e como já ficou dito mais acima, da utilização do conceito "**interesses fundamentais do Estado**" para conglobar as matérias passíveis de ser sujeitas a segredo de Estado, tal como esse conceito é definido, no regime do segredo de Estado que é proposto no projecto de lei.

Por outro lado, também se discorda da classificação "*ope legis*", como segredo de Estado, das informações, arquivos, registos etc. dos serviços de informações pois, a pretexto de tratar-se "*de atividade cujo âmbito é mais amplo, mais operativo e mais partilhado do que o do regime geral, desde logo dada a necessidade de salvaguarda de informações relacionadas com a atividade de produção de informações, com a identidade dos agentes e com os recursos disponíveis, onde se inclui a proteção absoluta das fontes e dos métodos, técnicas e procedimentos de recolha de informação para processamento*" – cfr. a exposição de motivos do projecto de lei –, cria-se um espaço de actuação de serviços do Estado totalmente opaco, secreto e insindicável pelos tribunais e até mesmo pela própria Assembleia da República, pois quem tem a última palavra é sempre o Primeiro Ministro.

Veja-se, a este propósito, que, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 32.º da Lei Quadro do SIRP, **os registos, documentos, dossiers e arquivos dos serviços de informações não poden ser requisitados ou examinados por qualquer entidade estranha aos serviços, o**



que quer dizer que nem os próprios tribunais lhes podem ter acesso, apesar de constitucionalmente serem competentes para dirimir quaisquer litígios em que esses meios de prova sejam indispensáveis e necessários.

Faz-se notar ainda que, se dúvidas houvesse, sobre a inclusão "automática" das actividades dos serviços de informação, no secretismo absoluto do segredo de Estado, o art. 32.º-A que o projecto de lei se propõe aditar à Lei Quadro do SIRP e cujo teor, a seguir, se transcreve, dissipá-las-ia, pois, embora seja de duvidosa boa técnica legislativa dizer na própria norma que a mesma opera "ope legis", isto é, que produz os seus efeitos, unicamente, por força do que nela se estabelece, o que é facto é esse art. 32.º-A vem dizer de forma expressa, no seu n.º1, que (todas) as matérias referidas no artigo 32.º anterior se encontradas *classificadas "ope legis", como segredo de Estado*.

O teor do novo art. 32.º-A, a aditar à Lei Quadro do SIRP, é o seguinte:

**"Artigo 32.º-A  
(Regime do Segredo de Estado)**

1. *A classificação ope legis como segredo de Estado referida no artigo anterior é objeto de avaliação a cada quatro anos, para efeitos da manutenção da classificação ou para desclassificação, a qual compete ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação no Secretário Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, sem prejuízo do exercício do poder de avocação a todo o tempo, e do disposto nos n.ºs 6 e 7.*
2. *A manutenção da classificação, em resultado da avaliação prevista no número anterior, é comunicada para efeitos de registo à entidade fiscalizadora do segredo de Estado, EFSE, nos termos previstos na Lei que aprova o regime do segredo de Estado.*
3. *Os dados e documentos dos Serviços de Informações da República Portuguesa classificados nos termos da presente lei como segredo de Estado, são conservados em arquivo próprio, não podendo ser transferidos para o arquivo público antes do levantamento do segredo de Estado pelo Primeiro-Ministro ou decorrido o prazo previsto no número seguinte.*
4. *A classificação como segredo de Estado dos dados e documentos referidos no número anterior pode ser mantida pelo período máximo de 30 anos, sem prejuízo da eventual prorrogação da classificação pelo Primeiro-Ministro, por motivos fundamentados relativos à salvaguarda da segurança interna e externa, bem como à independência nacional e à unidade e integridade do Estado e a outros interesses fundamentais do Estado.*





5. *Exceciona-se da desclassificação prevista no número anterior, a matéria respeitante à proteção da vida privada.*
6. *A classificação como segredo de Estado relacionada com infraestruturas de fornecimento energético e infraestruturas de segurança e defesa só é passível de desclassificação por ato formal e expresso do Primeiro-Ministro.*
7. *As informações sobre a estrutura, o funcionamento do Sistema, os procedimentos para processamento de informações, bem como e a identidade dos funcionários, não estão sujeitas ao regime estabelecido nos n.ºs. 1, 2 e 4 do presente artigo, e só são passíveis de desclassificação por ato formal e expresso do Primeiro-Ministro.”.*

Além disso, o novo art. 32.º-A também prevê um prazo de 30 anos, que, desde já, se considera injustificado e manifestamente excessivo, para a duração do segredo de Estado, em relação aos *dados e documentos dos Serviços de Informações da República Portuguesa*, prazo esse que ainda pode ser prorrogado, pelo Primeiro Ministro – cfr. n.º 4 do novo art. 32.º-A a aditar à Lei Quadro do SIRP.

E nos n.ºs 6 e 7 deste novo art. 32.º-A chega-se a prever a duração ilimitada para o segredo de Estado, pois

- *A classificação como segredo de Estado relacionada com infraestruturas de fornecimento energético e infraestruturas de segurança e defesa só é passível de desclassificação por ato formal e expresso do Primeiro-Ministro – cfr n.º 6 do art. 32.º-A –, o que quer dizer que pode vigorar indefinida e ilimitadamente;*
- *e As informações sobre a estrutura, o funcionamento do Sistema (SIRP), os procedimentos para processamento de informações, bem como a identidade dos funcionários também só são passíveis de desclassificação por ato formal e expresso do Primeiro-Ministro – cfr. n.º 7 do art. 32.º-A –, o que também implica uma duração indefinida e ilimitada.*

Os contornos vagos e fluídos do conceito **"interesses fundamentais do Estado"** utilizado no projecto de lei para referenciação das matérias passíveis de ser submetidas a segredo de Estado e a blindagem de secretismo absoluto e ilimitado que é pretendida para as actividades e até mesmo para a identidade dos funcionários do Sistema de Informações da



República, a par da deficiente redacção e da duvidosa técnica legislativa que patenteiam algumas normas do projecto de lei em apreço (v.g., "... são avaliados em contexto analítico casuístico ...", no n.º 3 do art. 2.º do regime de segredo de Estado proposto; "Qualificação como segredo de Estado", na epígrafe do art. 316.º do Código Penal; " A classificação ope legis como segredo de Estado referida no artigo anterior ... ", no n.º 1 do art. 32.º-A a aditar à Lei Quadro do SIRP), sugerem a ideia de que o mesmo possa ter sido congeminado e elaborado por alguém que se encontra ligado ou que já esteve ligado aos serviços de informações.

### III

#### **A proposta para regular a colisão entre segredo de Estado e o direito de defesa**

O art. 12.º do regime do segredo de Estado que consta do projecto de lei propõe-se regular uma questão despoletada, recentemente, pelo "caso" de Jorge Silva Carvalho e que tem a ver com a eventual colisão entre o segredo de Estado e o direito de defesa.

O teor desse art. 12.º é o seguinte:

#### *Artigo 12.º*

#### *(Colisão entre segredo de Estado e direito de defesa)*

1. *Nenhum titular de cargo político, ou quem em exercício de funções públicas e qualquer pessoa que, em razão das suas funções, tenha acesso a matérias classificadas como segredo de Estado, arguido em processo criminal, pode revelar factos abrangidos pelo segredo de Estado e, no tocante aos factos sobre os quais possa depor ou prestar declarações, não deve revelar as fontes de informação nem deve ser inquirido sobre as mesmas bem como sobre o resultado de análises ou sobre elementos contidos nos arquivos.*
2. *Se na qualidade de arguido, qualquer pessoa referida no número anterior, invocar que o dever de sigilo sobre matéria classificada como segredo de Estado afeta o exercício do direito de defesa, declara-o perante a autoridade judicial, à qual compete ponderar sobre se tal pode revestir-se de relevância fundamental para o exercício do direito de defesa.*
3. *Entendendo que a informação sob segredo de Estado pode revestir-se de relevância fundamental para o exercício da defesa, a autoridade judicial comunica o facto à entidade detentora do segredo, que autoriza, ou não, o seu levantamento.*
4. *Para efeitos de exercício do direito de defesa, o arguido deve circunscrever a matéria que considera relevante para o exercício do respetivo direito, e em caso algum pode requerer ser desvinculado genericamente do dever de sigilo, não deve revelar as fontes de informação nem deve ser*



*inquirido sobre as mesmas bem como sobre o resultado de análises ou sobre elementos contidos nos arquivos.*

Salvo o devido respeito e melhor opinião, este artigo enferma de vários equívocos e incongruências.

Em primeiro lugar, coloca a "*autoridade judicial*" a "*ponderar*" sobre se *a matéria sob segredo de Estado pode revestir-se de relevância fundamental para o exercício da defesa* – cfr. parte final do n.º 2 do art. 12.º.

Mas quem tem de ponderar e de decidir sobre se a matéria sob segredo de Estado reveste ou não *relevância fundamental para o exercício da defesa* é o próprio arguido e não o juiz, sob pena de se colocar o juiz na posição do arguido, a fim de avaliar aquilo que será ou não relevante para a defesa do próprio arguido.

Convém ter presente que a posição de imparcialidade e de independência do juiz não lhe consentem que emita juízos ou faça avaliação sobre o que é ou não conveniente e/ou relevante para a defesa do arguido.

O juiz, perante a estratégia e os fundamentos da defesa do arguido, tem somente de decidir se os mesmos são ou não procedentes para as decisões que tiver de proferir no processo.

Agora o que está vedado ao juiz é ponderar e decidir sobre o que é ou não mais ou menos relevante para a defesa do arguido, sob pena de se ferir o dever de imparcialidade do juiz e o direito de defesa do arguido, pois comete-se a quem tem o dever de o julgar, absolvendo-o ou condenando-o, a ponderação e decisão sobre o que possa ou não ser relevante para a defesa do próprio arguido.

Afigura-se, por isso, que, perante a alegação do arguido de que determinada matéria sob segredo de Estado é relevante para a respectiva defesa, o juiz deverá limitar-se a ordenar a notificação da entidade detentora da competência para autorizar o levantamento do segredo, a fim de a mesma decidir e informar sobre se autoriza ou não o levantamento do segredo.



Depois, no n.º 4 do mencionado art. 12.º, estabelece-se também uma proibição que se afigura absurda e incompatível com o direito de defesa e que vai no sentido de o arguido *em caso algum poder requerer ser desvinculado genericamente do dever de sigilo*.

Na verdade, o arguido não pode ser, legalmente, impedido de poder vir a requerer a sua desvinculação genérica ou parcial do dever de sigilo, dado que o pedido de desvinculação não implica, nem tem como efeito a sua desvinculação do dever de sigilo.

Questão diferente é a de saber se o pedido de desvinculação deve ou não ser feito no próprio processo em que é arguido.

E aí responde-se, desde já, que não, dado que, por um lado, o pedido de desvinculação pode envolver a referência a factos ou informações abrangidos pelo segredo e, por outro, esse pedido de desvinculação também nunca deverá ser apresentado no processo penal e perante a autoridade judiciária, dado que esta, nos termos das leis que regulam o segredo de Estado é, legalmente, desprovida de competência para autorizar ou não o levantamento do segredo.

Considera-se, por isso, que a mencionada proibição deverá suprimida e a redacção do n.º 4 do art. 12.º ser alterada para a seguinte:

*" No caso de o arguido pretender ser desvinculado do dever de sigilo para efeitos de exercício do seu direito de defesa, deverá requerer essa desvinculação à entidade que classificou a matéria, como segredo de Estado."*

Na verdade, afigura-se redundante e desnecessário dizer, a seguir, que (o arguido) *não deve revelar as fontes de informação nem deve ser inquirido sobre as mesmas bem como sobre o resultado de análises ou sobre elementos contidos nos arquivos*, dado que, por um lado, não pode,



nem deve impedir-se, legalmente, o juiz de inquirir o arguido sobre tudo o que considerar pertinente ao objecto do processo e, caso o arguido seja inquirido sobre matérias sujeitas a segredo de Estado, além de não ser obrigado a responder, como resulta das garantias inerentes ao seu estatuto processual de arguido, sempre poderá invocar, caso queira responder, que se encontra obrigado a segredo de Estado, o qual não cessa enquanto dele não fôr desvinculado, como já resulta do disposto no art. 11.º do regime proposto pelo projecto de lei e no art. 33.º da Lei Quadro do SIRP.

#### IV

#### **A proposta de alteração do art. 316.º do Código Penal**

O projecto de lei também propõe a alteração do art. 316.º do Código Penal e da respectiva epígrafe.

Propõe-se a alteração da epígrafe que é, actualmente, "*Violação de segredo de Estado*", para aí fazer constar a expressão "*Qualificação como segredo de Estado*", o que se afigura, de todo, impróprio para designar o tipo de crime em questão, pois a "*qualificação*" é o conjunto de operações de subsunção ou de enquadramento de factos em conceitos, situações ou tipos jurídicos, de modo a poder concluir-se pela aplicação das consequências legais e jurídicas que se encontram previstas para as situações que estiverem em causa.

E propõe-se também a alteração do mencionado artigo, para passar a referenciar as condutas típicas nele punidas, através da utilização do conceito "*interesses fundamentais do Estado*".

Pelas razões já acima referidas, discorda-se da utilização do conceito "*interesses*



*fundamentais do Estado*", transcrevendo-se, para melhor, a redacção que o projecto de lei propõe para o art. 316.º do Código Penal:

**"Artigo 316.º  
(Qualificação como segredo de Estado)**

1. *Quem, pondo em perigo interesses fundamentais do Estado Português, transmitir, tornar acessível a pessoa não autorizada, ou tornar público, no todo ou em parte, e independentemente da forma de acesso, informação, facto ou documento, plano ou objeto que devem, em nome daqueles interesses, manter-se secretos é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.*
2. *Quem destruir, subtrair ou falsificar informação, facto ou documento, plano ou objeto referido no número anterior, pondo em perigo interesses no mesmo número indicados, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.*
3. (...).
4. *Se o agente praticar o facto descrito no n.º 1 através de meios ou em circunstâncias que facilitem a sua divulgação com recurso a meios de comunicação social ou a plataformas de índole digital, ou de qualquer outra natureza é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.*
5. (anterior n.º 4).
6. *Consideram-se interesses fundamentais do Estado os relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, à preservação das instituições políticas, bem como os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da população em território nacional e dos cidadãos em Portugal e no estrangeiro, à preservação do ambiente, à preservação e segurança dos recursos energéticos fundamentais, à preservação do potencial científico e dos recursos económicos e à defesa do património cultural." (itálico e negrito nossos).*

Por isso, deverá manter-se, quer a actual epígrafe do art. 316.º do Código Penal (**Violação de segredo de Estado**), quer a redacção do respectivo n.º 1 que referencia o crime de violação de segredo de Estado às condutas *que ponham em perigo interesses do Estado relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna e externa*, transcrevendo-se também, para melhor compreensão, o teor de todo o art. 316.º do Código Penal:

**Artigo 316º**

**Violação de segredo de Estado**

1 - Quem, pondo em perigo interesses do Estado Português relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna e externa, transmitir, tornar acessível a pessoa não autorizada, ou tornar público facto ou documento, plano ou objecto que devem, em nome daqueles interesses, manter-se secretos é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.



- 2 - Quem destruir, subtrair ou falsificar documento, plano ou objecto referido no número anterior, pondo em perigo interesses no mesmo número indicados, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.
- 3 - Se o agente praticar facto descrito nos números anteriores violando dever especificamente imposto pelo estatuto da sua função ou serviço, ou da missão que lhe foi conferida por autoridade competente, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.
- 4 - Se o agente praticar por negligência os factos referidos nos n.ºs 1 e 2, tendo acesso aos objectos ou segredos de Estado em razão da sua função ou serviço, ou da missão que lhe foi conferida por autoridade competente, é punido com pena de prisão até 3 anos.

## V

### Conclusões

Salvo o devido respeito, a Ordem dos Advogados considera que:

- 1- Tendo vista o respeito pelos princípios constitucionais de excepcionalidade, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, tempestividade, igualdade, justiça e imparcialidade, bem como pelo dever de fundamentação, deverão ser observadas, na regulação legal do segredo de Estado, as seguintes quatro orientações fundamentais que já se encontram consagradas na Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, que aprovou o Regime do Segredo de Estado.
- 2- Em primeiro lugar, o segredo de Estado apenas deverá ser estabelecido em relação a matérias, cujo conhecimento, por pessoas não autorizadas, coloque em risco ou cause dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna ou externa.
- 3- Em segundo lugar, o risco e o dano que se suscitem em relação aos mencionados fins do Estado devem ser avaliados caso a caso e em face das suas circunstâncias concretas.
- 4- Em terceiro lugar, a classificação de documentos ou de quaisquer matérias a submeter a segredo de Estado, bem como a sua desclassificação, devem ser fundamentadas,



indicando-se os interesses a proteger e os motivos ou as circunstâncias que as justificam.

- 5- Em quarto lugar, o acto de classificação deve especificar a sua duração ou o prazo em que o mesmo deve ser revisto, tendo em consideração a natureza e as circunstâncias motivadoras do segredo, não podendo o prazo para a duração da classificação ou para a sua revisão ser superior a quatro anos e caducando a classificação com o decurso do prazo.
- 6- Estas orientações sobre o segredo de Estado deverão ser observadas, quer na regulação do seu regime geral, quer no âmbito do regime aplicável ao Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei Quadro do SIRP), dado que, quanto a este último, também não podem deixar de se lhe aplicar os princípios constitucionais acima mencionados, atendendo, naturalmente, às características e especificidades desse mesmo Sistema.
- 7- Pois a classificação por mero efeito legal (*ope legis*), como segredo de Estado, das matérias atinentes aos serviços de informações e, portanto, sem qualquer avaliação e decisão sobre a necessidade e a proporcionalidade de tal classificação, contraria os mencionados princípios constitucionais na concretização, pela lei ordinária, das normas da Constituição estabelecidas, designada e respectivamente, no n.º 2 do art. 48.º (**Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.**) e no n.º 2 do art. 268.º (**Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.**) .
- 8- No tocante à colisão entre o segredo de Estado e o direito de defesa, deverá ser suprimida a norma do n.º 2 do art. 12.º do regime proposto pelo projecto de lei, na





parte em que coloca a "*autoridade judicial*" a "*ponderar*" sobre se o dever de sigilo relativo a matéria classificada, como segredo de Estado, *pode ou não revestir-se de relevância fundamental para o exercício da defesa* do arguido.

- 9- Pois a posição de imparcialidade e de independência do juiz não lhe consentem que emita juízos ou faça avaliação sobre o que é ou não conveniente e/ou relevante para a defesa do arguido e seria intolerável que quem julga este último também fosse obrigado, por lei, a envolver-se na estratégia da sua defesa.
- 10- E, perante a alegação do arguido de que determinada matéria sob segredo de Estado é relevante para a respectiva defesa, o juiz deverá limitar-se a ordenar a notificação da entidade com competência para autorizar o levantamento do segredo, a fim de a mesma decidir e informar sobre se autoriza ou não o levantamento do segredo.
- 11- A norma do n.º 4 do referido art. 12.º também suscita reserva e discordância.
- 12- Quer na parte em que nela se estabelece que o arguido *em caso algum pode requerer ser desvinculado genericamente do dever de sigilo*, dado que esta proibição legal, ao impedir o arguido de poder vir a requerer a sua desvinculação genérica ou parcial do dever de sigilo, contraria o seu direito de defesa e tal pedido, quando apresentado perante a entidade competente, também não implica a violação desse dever, nem a desvinculação do segredo de Estado.
- 13- Quer ainda quando aí se impede o juiz de inquirir o arguido sobre as *fontes de informação, bem como sobre o resultado de análises ou sobre elementos contidos nos arquivos*.
- 14- Pois, por um lado, não pode, nem deve impedir-se, legalmente, o juiz de inquirir o arguido sobre tudo o que considerar pertinente ao objecto do processo.
- 15- E, por outro, caso o arguido seja inquirido sobre matérias sujeitas a segredo de Estado, além de não ser obrigado a responder, como resulta das garantias inerentes ao seu estatuto



processual de arguido, sempre poderá invocar, caso queira responder, que se encontra obrigado a segredo de Estado, o qual não cessa enquanto dele não fôr desvinculado, como resulta do previsto no art. 11.º do regime preconizado pelo projecto de lei e do disposto no art. 33.º da Lei Quadro do SIRP.

- 16- Pelas razões que se acabaram de referir, sugere-se que a redacção do n.º 4 do art. 12.º seja alterada para a seguinte: "*No caso de o arguido pretender ser desvinculado do dever de sigilo para efeitos de exercício do seu direito de defesa, deverá requerer essa desvinculação à entidade que classificou a matéria, como segredo de Estado.*".
- 17- Por último, deverá manter-se, quer a actual epígrafe do art. 316.º do Código Penal (Violação de segredo de Estado), quer a redacção em vigor do respectivo n.º 1 que referencia o crime de violação de segredo de Estado às condutas *que ponham em perigo interesses do Estado relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna e externa.*
- 18- Pois a excepcionalidade constitucional do segredo de Estado não se coaduna com os múltiplos e questionáveis interesses que o projecto de lei pretende englobar sob a designação de "*interesses fundamentais do Estado*", cuja determinação e modelação ficaria sempre ao sabor de opções variáveis e flutuantes de maiorias políticas do momento.

Lisboa, 16 Dezembro 2013

A Ordem dos Advogados