



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Data: 18-06-2015

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

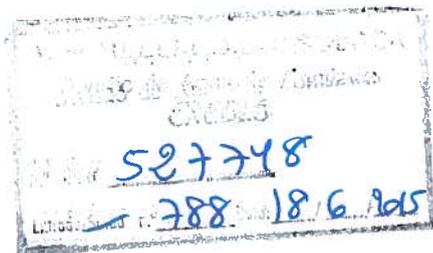
Assunto: Solicitação de Parecer sobre o Projeto de Lei n.º935/XII/4.º (PSD/CDS-PP)

Em resposta ao vosso ofício n.º635/XII/1.º-CACDLG/2015, de 27 de Maio, subordinado ao assunto identificado em epígrafe, remeto a V.Ex.ª o Parecer deste Conselho sobre o Projeto de Lei n.º935/XII/4.º (PSD/CDS-PP), sexta alteração à Lei n.º30/84, de 5 de setembro, alterada pelas Leis, n.º4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril e 75-A/97, de 22 de julho e pelas Leis Orgânicas n.º4/2014, de 13 de agosto, com a Declaração de retificação n.º44-A/2014, de 10 de outubro (Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa – SIRP)

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Mota Pinto

Presidente do Conselho de Fiscalização
do Sistema de Informações da República Portuguesa





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Handwritten signature and initials in blue ink.

PARECER

1. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou a este Conselho de Fiscalização (CFSIRP) o seu parecer sobre o Projeto de Lei n.º 935/XII/4.ª (PSD/CDS-PP) – “*Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, alterada pelas Leis n.º 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, e 75-A/97, de 22 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.º 4/2004, de 6 de novembro e n.º 4/2014, de 13 de agosto, com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa – SIRP)*”.

É o seguinte o articulado do referido Projeto de Lei:

Projeto de Lei n.º 935/XII/4.ª(PSD/CDS-PP) – “*Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, alterada pelas Leis n.º 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, e 75-A/97, de 22 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.º 4/2004, de 6 de novembro e n.º 4/2014, de 13 de agosto, com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa – SIRP)*”:

«Artigo 1.º

Alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro

O artigo 8.º-A da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que aprovou a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, alterada pelas Leis n.ºs 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, e 75-A/97, de 22 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 4/2004, de 6 de novembro, e 4/2014, de 13 de agosto, com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro, passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 8.º-A

(...)

1. [...].
2. O registo de interesses, exarado em formulário próprio, é depositado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e atualizado no prazo máximo de 15 dias após a ocorrência de alteração superveniente dos elementos a que se referem as alíneas do número anterior.
3. [...].
4. O registo de interesses é público e deverá ser disponibilizado para consulta no portal da Assembleia da República na internet, ou a quem o solicitar.”

Artigo 2.º

Republicação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

É republicada em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, a Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, com a redação atual.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”.

2. Este projeto de lei incide diretamente sobre matéria relativa aos registos de interesses a realizar pelos membros do CFSIRP e pelo Secretário Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP), cuja previsão foi introduzida para essas pessoas pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto (com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro).

É competência do CFSIRP, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea l), da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro, alterada pelas Leis n.º 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, e 75-A/97, de 22 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.º 4/2004, de 6 de novembro e n.º 4/2014, de 13 de agosto, com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro – Lei-Quadro do SIRP), “[p]ronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o Sistema de Informações da República Portuguesa, bem como sobre modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal dos serviços.”

Uma vez que aqueles órgãos (CFSIRP e SGSIRP) integram o SIRP, este Conselho de Fiscalização irá assim pronunciar-se sobre o referido projeto de lei.

3. O CFSIRP entende que não deve pronunciar-se sobre as considerações constantes do preâmbulo do Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a, que dizem respeito ao contexto e oportunidade da iniciativa legislativa, na perspetiva dos proponentes.

O CFSIRP não pode deixar de notar, porém, que a Lei-Quadro do SIRP foi recentemente alterada, pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto (com a Declaração de Retificação n.º 44-A/2014, de 10 de outubro), que pela primeira vez veio prever e disciplinar o registo de interesses em causa. Não sendo crível que a nova iniciativa legislativa sobre a matéria resulte de alteração de circunstâncias ocorridas desde então, nem sendo desejável a introdução frequente de alterações legislativas em função de mudanças de posição do legislador numa matéria como a do regime do SIRP, tem de concluir-se – e o CFSIRP conclui – que a nova iniciativa legislativa apenas poderá resultar de a intenção do legislador de 2014 não ter conseguido obter expressão no texto legislativo, nem mesmo após a retificação de que a Lei Orgânica n.º 4/2014 foi objeto, e de tal falta de expressão ou correspondência mínima da referida intenção com o texto legislativo também não poder ser corrigida em sede interpretativa, com recurso à presunção do legislador razoável (no que toca à sua forma de expressão), prevista, como é sabido, como cânone interpretativo da lei, no artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil. Não pode, aliás, esquecer-se que a previsão legislativa é particularmente relevante – e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Handwritten signature and initials in blue ink.

mesmo constitucionalmente exigida – quando estão em causa matérias de direitos, liberdades e garantias, como é indiscutivelmente o caso da previsão do dever de revelação pública de dados pessoais.

4. São as seguintes alterações que o Projeto de Lei n.º 935/XII/4.ª (PSD/CDS-PP) se propõe introduzir no regime do registo de interesses dos membros do CFSIRP e do SGSIRP, previsto no artigo 8.º-A da Lei-quadro do SIRP:

- - o registo de interesses passa a dever ser “exarado em formulário próprio” (aspeto totalmente omissso na lei vigente, resultante da Lei Orgânica n.º 4/2014);
- - o registo de interesses passa a ficar depositado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (a lei em vigor refere-se a uma apresentação “junto da Assembleia da República”);
- - o registo de interesses passa a dever ser atualizado “no prazo máximo de 15 dias após a ocorrência de alteração superveniente dos elementos” que deve conter (o prazo é omitido na lei em vigor).
- - o registo de interesses passa a ser público e a dever “ser disponibilizado para consulta no portal da Assembleia da República na internet, ou a quem o solicitar” (aspeto também totalmente omissso na lei vigente)

5. Quanto à previsão de um registo de interesses, o CFSIRP reproduz aqui as considerações que expendeu no parecer que emitiu em outubro de 2013 sobre o Projeto de Lei n.º 437/XII/3.ª, e designadamente as seguintes:

«No **artigo 8.º-A**, cujo aditamento se propõe, prevê-se a criação de um registo de interesses para os candidatos ao CFSIRP. O CFSIRP nada tem a objetar à criação deste registo de interesses, embora se afigure que o seu detentor deveria ser precisado (afirma-se apenas que é a Assembleia da República). O CFSIRP nota, porém, quanto à razão para a extensão do registo de interesses ao Conselho, que se ela resulta do contacto com matéria classificada, deveria igualmente ser estendido a todos os destinatários de tal informação, incluindo, por exemplo, assessores e membros de gabinetes do Governo.

Já quanto ao âmbito do previsto registo de interesses, o CFSIRP nota que ele excede em muito, por exemplo, o registo de interesses a que estão obrigados os Deputados, e que se afigura mesmo de duvidosa proporcionalidade em relação aos objetivos visados – com as consequentes dúvidas de constitucionalidade que pode legitimamente suscitar –, e, até, de difícil exequibilidade. É o caso, por exemplo, quando se prevê a obrigação de recordar e de registar “Todas as atividades públicas ou privadas, remuneradas ou não, exercidas pelo declarante desde o início da sua vida profissional e cívica, nelas incluindo atividades comerciais ou empresariais e, bem assim o exercício de profissões liberais”, ou “Apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Handwritten signature

para o exercício das respetivas atividades, designadamente de entidades públicas ou privadas estrangeiras”, ou “Entidades a quem sejam ou tenham sido prestados serviços remunerados de qualquer natureza” – isto é, em todos estes casos, atividades ou actos que podem ter ocorrido várias décadas antes do início de funções no CFSIRP. E é também o caso da obrigação de indicar no registo de interesses “Sociedades em cujo capital o titular, por si, pelo cônjuge, pelo unido de facto ou pelos filhos, disponha de capital”.

Recorda-se que estes deveres e este âmbito do registo de interesses, se previstos em lei, terão evidentemente de ser estritamente cumpridos, sob pena de, como se prevê no n.º 3, o incumprimento determinar “a inelegibilidade ou cessação do mandato, conforme o caso”. O CFSIRP entende, a este propósito, que o registo de interesses, enquanto modo de controlo de incompatibilidades e de conflitos de interesses, é sobretudo particularmente relevante para o controlo funcional dos serviços pelos respectivos dirigentes, revestindo já menor delicadeza e justificação para a atividade de fiscalização dos membros do CFSIRP pela própria natureza das suas funções, sendo certo também que em nenhum caso até hoje se suscitou qualquer problema relativo a conflitos de interesses não publicamente declarados quanto a membros do CFSIRP.»

O CFSIRP nota que as referidas posições não foram acolhidas pelo legislador, nem no que toca ao âmbito e oportunidade do registo de interesses, nem no que toca à sua proporcionalidade, tendo em conta que estão em causa restrições a direitos, liberdades e garantias.

É evidente que as referidas considerações – e as referidas dúvidas quanto à conveniência, proporcionalidade e até constitucionalidade – sobre o mecanismo criado pela Lei Orgânica n.º 4/2014 só podem ser reforçadas, e ganhar peso, perante a alteração proposta, designadamente tendo em conta o proposto carácter público do registo de interesses e a previsão da sua disponibilização na internet, ou a qualquer “curioso” que queira solicitar o seu envio.

6. Quanto à previsão de que o registo de interesses seja “exarado em formulário próprio”, o CFSIRP nota que tal obrigação de uso de um formulário específico, além de se não encontrar na lei atual, não é também prevista, por exemplo, para a obrigação de declaração de património e rendimentos dos titulares de cargos políticos, a efetuar junto do Tribunal Constitucional, admitindo aquela obrigação a declaração por qualquer forma, desde que cumprindo as exigências legais.

Ainda quanto à exigência de que o registo seja “exarado em formulário próprio”, o CFSIRP nota também que não se encontra qualquer projeto de formulário anexo ao Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a, pelo que não ficará, provavelmente, também em anexo à Lei-Quadro do SIRP.

Acresce que o referido Projeto de Lei não precisa também a quem compete a aprovação do referido formulário, tendo em conta, nomeadamente, que o seu conteúdo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Handwritten signature and initials in blue ink.

pode igualmente contender com matéria de direitos, liberdades e garantias, sendo pelo menos duvidosa, sob o ponto de vista constitucional, a possibilidade da sua aprovação ao abrigo de um poder regulamentar geral, para o qual, aliás, não se encontra também qualquer base prevista no Projeto de Lei em questão.

Em todo o caso, é certo que, sob pena de inconstitucionalidade, qualquer formulário, para respeitar as exigências legais, apenas poderia conter as menções que estão igualmente previstas no artigo 8.º-A da Lei Quadro do SIRP, não podendo ir além delas. E é, aliás, duvidoso também que o referido poder regulamentar, na falta dessa previsão, possa ser exercido por uma específica comissão parlamentar permanente.

7. Quanto à previsão de que o registo de interesses passe a ficar depositado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, enquanto a lei em vigor se refere a uma apresentação “junto da Assembleia da República”, o CFSIRP nota que o SIRP – e em particular também as atividades do CFSIRP – inclui matérias que não são apenas da competência daquela comissão parlamentar permanente, mas também da competência da Comissão de Defesa Nacional, designadamente as que dizem respeito às atividades do SIED e do CISMIL.

O CFSIRP nota também que não existe qualquer relação de dependência ou de tutela entre o CFSIRP e a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, sendo os membros do CFSIRP eleitos e apenas podendo ser demitidos por impedimentos verificados pela Assembleia da República, bem como que a lei se preocupou em assegurar garantias de independência de funcionamento do Conselho (artigo 9.º, n.º 4), que “funciona junto da Assembleia da República”, bem como as imunidades dos seus membros (artigo 11.º).

A intervenção da referida comissão parlamentar permanente – cuja designação e competências podem aliás mudar em cada legislatura, posto que não têm assento constitucional – dá-se, pois, na instrução do processo de candidatura e eleição, e de verificação de impedimentos dos membros do CFSIRP, o qual, porém, “funciona junto da Assembleia da República”.

Atendendo a todas estas circunstâncias, o CFSIRP entende que a atual solução – de apresentação do registo de interesses também “junto da Assembleia da República”, aliás, “à semelhança do que sucede para o registo de interesses dos Deputados”, como se pode ler, sem daí se tirar qualquer consequência, no preâmbulo do próprio Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a – é preferível à solução agora proposta, cuja justificação não pode acompanhar.

O CFSIRP entende, aliás, que, a considerar-se que esta matéria deve ser tratada a nível de comissão parlamentar permanente – e não do órgão de soberania Assembleia da República, junto do qual funciona o CFSIRP –, deveria prever-se que o registo ficasse depositado junto das comissões parlamentares permanentes com competência nas matérias de assuntos constitucionais e de defesa nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

8. No que toca à previsão do “prazo máximo de 15 dias após a ocorrência de alteração superveniente dos elementos” que o registo deve conter, para atualização do registo de interesses, o CFSIRP nota que tal prazo é totalmente omitido na lei em vigor, aprovada em finais de 2014 – apesar de nesta se prever já o referido dever de atualização –, e que se não conhecem quaisquer casos em que, desde então, tenham estado sequer em causa alegados atrasos na atualização do registo de interesses, com não cumprimento do dever de atualização. A previsão de tal prazo também não se encontra justificada no preâmbulo do Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a.

Afigura-se, pois, ao CFSIRP que a proposta de previsão de tal prazo apenas pode visar tentar colmatar, também aqui, um lapso ou deficiência na expressão da *mens legislatoris* de 2014, que não terá logrado colher objetivação mínima apesar dos trabalhos então realizados, em sede de especialidade, na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Em qualquer caso, quer por falta de justificação da atual proposta neste ponto, quer por concordar com a solução em vigor, o CFSIRP pronuncia-se no sentido da desnecessidade da previsão do referido prazo.

9. No que diz respeito, por fim – mas não com menor importância –, à previsão de que o registo de interesses passe a ser público e a dever “ser disponibilizado para consulta no portal da Assembleia da República na internet, ou a quem o solicitar”, independentemente da invocação de qualquer interesse justificado para tanto, o CFSIRP nota que este aspeto está também totalmente omissa na lei vigente.

Por razões institucionais, e não só jurídicas, o CFSIRP considera-se impedido de admitir que tal omissão possa em 2014 ter sido casual. Aliás (e apesar das considerações que se contêm no preâmbulo do Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a), não é certamente crível (nem é sequer compatível com o já referido cânone interpretativo do “legislador razoável”, e que se exprime corretamente) que, numa matéria e num ponto que atinge diretamente direitos, liberdades e garantias das pessoas obrigadas ao registo de interesses, como é a obrigação da sua publicação na *internet* ou da sua entrega a qualquer pessoa que o solicite, o legislador parlamentar – e em particular a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, cujos membros são em regra Deputados com formação jurídica – possa ter entendido que era totalmente dispensável a sua expressa previsão, ou uma qualquer referência à publicidade do registo, diversamente “do que sucede para o registo de interesses dos Deputados”, invocado agora no preâmbulo do Projeto de Lei n.º 9345/XII/4.^a.

Seja, porém, a intenção subjacente a este Projeto de Lei a de reparar uma deficiência na expressão legislativa em 2014, seja a de exprimir uma alteração da intenção legislativa, o CFSIRP entende que deve deixar expressas as suas reservas quanto à solução agora proposta, designadamente no que toca ao registo de interesses a apresentar pelo SGSIRP.

Com efeito, é claro que a proposta alteração do regime do referido registo de interesses – que passa a ser público, publicado na internet e entregue a qualquer pessoa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Handwritten signature and initials

que o solicite – importa uma alteração na intenção de controlo subjacente ao referido registo, que deixa de ser a de um controlo pelo órgão parlamentar, para passar a ser a de um controlo pelo público em geral, do qual se não encontrava traço na lei de 2014.

Tendo em conta as considerações já expendidas sobre o carácter em muitos casos excessivo e desproporcionado – e até ‘por isso difícil de cumprir sempre em toda a plenitude – de algumas das exigências do referido registo de interesses (como, por exemplo, a da indicação de todos e quaisquer apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das atividades, designadamente de entidades públicas ou privadas estrangeiras, e todas as entidades a quem sejam ou tenham sido prestados serviços remunerados de qualquer natureza, desde o início da carreira profissional, possivelmente há várias décadas), o CFSIRP entende que a previsão do carácter público do referido registo agrava esses problemas. E, sobretudo, acrescenta-lhe outros.

Com efeito, para o SGSIRP, como dirigente máximo do sistema de informações, deve notar-se que a previsão da indicação pública de todos os referidos elementos exigidos no artigo 8.º-A da Lei-Quadro do SIRP pode representar uma fragilização significativa da sua posição, quer se indique para essas funções quem tenha desempenhado anteriormente funções nos serviços de informações (caso em que a referida indicação pública poderia até envolver matéria de segredo de Estado), quer não seja o caso.

O conhecimento público – em particular por entidades que possam estar interessadas em desenvolver atividades que atentem contra os interesses que o SIRP deve proteger – de todos os elementos do registo de interesses em causa pode constituir uma significativa fragilização do dirigente máximo dos serviços, e por essa via transmitir-se a estes, não parecendo que os ganhos em termos de controlo ou de afirmação pública da confiança na atuação do SIRP se possam sequer aproximar do potencial limitativo de tal publicitação (e isto mesmo que ela – e o “formulário” cujo conteúdo não está previsto na lei – não inclua elementos cuja divulgação é também de evitar para quem exerce as funções em causa, tais como endereço, telefone, nomes de familiares, etc.).

O CFSIRP entende, pois, que a referida solução deve ser reponderada, pelo menos para o SGSIRP, e que, em geral, a prever-se o carácter público do registo de interesses, ele deverá bastar-se com a possibilidade de consulta pública por qualquer interessado – isto é, por quem declare qualquer interesse justificado nessa consulta, e não a mera curiosidade ou a intenção de publicação na primeira página de qualquer tabloide –, já não incluindo a publicação na internet, tal como, aliás, acontece com as declarações de património e rendimentos depositadas no Tribunal Constitucional. E isto, considerando também o carácter bastante mais extenso do registo de interesses em questão do que o registo de interesses que é realizado pelos Deputados à Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DA REPÚBLICA PORTUGUESA

10. Por último, o CFSIRP nota que se prevê no Projeto de Lei n.º 935/XII/4.^a que a alteração à Lei-Quadro do SIRP entrará em vigor imediatamente, mas nada se prevê sobre a aplicação da lei no tempo, e, designadamente, nada se prevê sobre a sua aplicação a registos de interesses já efetuados.

Apesar de tal ser provavelmente dispensável – considerando que o presente parecer é solicitado pela, e dirigido à, Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias –, o CFSIRP entende que deve recordar, a este propósito, que, em matéria de normas restritivas de direitos, liberdades e garantias (ou que agravam tal restrição, designadamente pela publicitação de dados pessoais), não será com certeza admissível a aplicação retroativa da lei, a registos de interesses anteriormente efetuados, num momento em que a lei aprovada pela Assembleia da República, e debatida e votada na especialidade pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, certamente de caso pensado, nada previa sobre o carácter público dos registos de interesses.

11. O CFSIRP reitera, ainda, que, tendo em conta a natureza dos registos de interesses, será conveniente a promoção também da audição da Comissão Nacional de Proteção de Dados, e declara-se disponível para prestar à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias quaisquer outros esclarecimentos sobre as posições expressas neste parecer.

Lisboa, 18 de junho de 2015

Paulo Mota Pinto (Presidente)

José António Branco

João Soares