



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
546	02-Div/2015	2015.06.30

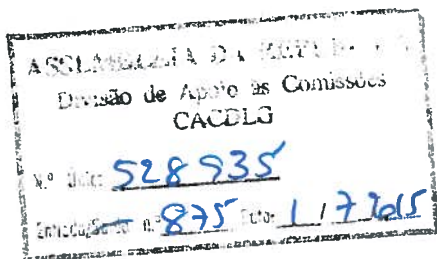
**Assunto: Solicitação de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 345/XII/4.ª (GOV)**

Em resposta ao V. Ofício n.º 716/XII/1ª. – CACDLG/2015, de 12-06-2015, subordinado ao assunto identificado em epígrafe, encarrega-me o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, de remeter a V.Exa. parecer sobre proposta de Lei n.º.345/XII/4.ª (GOV) – Aprova o regime do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

A Chefe do Gabinete

Paula Morais



**CONTRIBUTO para a Proposta de Lei n.º 345/XII/4.ª (GOV), que procede à aprovação do regime do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)**

Em referência ao pedido de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 345/XII/4.ª, que procede à aprovação do regime do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), cumpro-nos tecer as seguintes considerações:

1. A proposta de lei em apreço cumpre a injunção legal, inadiável por força da Lei de Vínculos, de Carreiras e Remunerações (LVCR), aprovada em 2008, e da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), que àquela sucedeu, em 2014, de **revisão do estatuto das carreiras e remuneratório do corpo especial do SIRP, o qual data de 1991<sup>1</sup>**.
2. A presente lei afigura-se-nos objetivamente adequada aos desafios decorrentes da produção de informações em ambiente tecnológico muito mais avançado (refira-se a extraordinária passagem do analógico ao digital) tendo por fim uma tomada de decisão mais habilitada por parte do Executivo e uma melhor cooperação com as Forças e Serviços de Segurança.
3. A referida proposta de lei apresenta, após anos de maturação, potencial de estabilidade para a próxima década, decorrido período idêntico desde a publicação da Lei orgânica n.º4/2004, de 6 de novembro, que refundou o Sistema no pós-onze de setembro e cujas bases se mantêm na íntegra.
4. Formalmente, trata-se de uma **lei de regime integral e estruturada** que resulta da incorporação das matérias e disposições normativas da Lei n.º9/2007, de 19 de fevereiro, na Lei n.º30/84, de 5 de setembro, ambas na versão de 13 de agosto de 2014. Neste contexto, sem prejuízo do **reforço dos poderes de fiscalização** da concreta atividade dos Serviços, da importância da **delimitação positiva das missões e competências** do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), e da **necessária revisão das carreiras do SIRP**, a proposta de lei conserva globalmente as linhas mestras da legislação em vigor, procedendo primacialmente à **arrumação do corpo normativo do Sistema**, segundo grandes áreas temáticas:
  - a) **Os princípios fundamentais do Sistema** [com particular relevância para os limites da atividade dos serviços de informações no que respeita à proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais] e a **manutenção da sua arquitetura institucional** caracterizam-no como um **sistema de apoio à decisão executiva de topo** [impedido do recurso a poderes próprios dos tribunais e desprovido, a nível nacional, de competências de investigação criminal], assente nas seguintes premissas:
    - i. O dever do Primeiro-Ministro manter informado o **Presidente da República** [diretamente ou através do Secretário-Geral do SIRP],

<sup>1</sup> O estatuto remuneratório aprovado pelo Decreto-lei n.º 370/91, de 7-11, bem como as normas dos Decretos-leis n.º 225/85, de 4-7, e n.º 254/95, de 30-9, na versão atualizada, que não foram tacitamente revogadas pelas disposições da Lei n.º 9/2007, de 19-02, mantêm-se em vigor por força das disposições transitórias combinadas do n.º 6 do artigo 71.º e do artigo 72.º dessa lei, na redação da Lei n.º 50/2014, de 13-08.

- ii. Os poderes da **Assembleia da República**, a qual, sem prejuízo da sua competência política, elege o Conselho de Fiscalização do SIRP, procede à audição prévia do indigitado para o cargo de Secretário-Geral do SIRP e para Diretor do SIS e do SIED, além de se encontrar representada por dois Deputados no Conselho Superior de Informações e receber os pareceres dos órgãos de fiscalização do SIRP;
  - iii. A competência do **Procurador-Geral da República** para designar e empossar os três magistrados do Ministério Público que compõem a Comissão de Proteção de Dados, e
  - iv. O poder que o legislador vem atribuir ao **Conselho Superior de Magistratura** de designar e empossar três juízes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça para a nova entidade de fiscalização prévia da atividade operacional do SIS e do SIED;
- b. **Os modelos especializados de fiscalização**, simultaneamente abrangentes e complementares, sujeitam o SIRP a um escrutínio sem par no universo das demais Forças e Serviços operantes no domínio da Segurança, prevendo-se uma nova entidade independente, a **Comissão de Controlo Prévio**, à qual se comete, pela primeira vez no ordenamento português, **responsabilidades a título de controlo prévio e casuístico** da atividade dos Serviços de Informações que possa colidir com direitos, liberdades e garantias;
- c. **A manutenção da autonomia do SIS e do SIED**, refletida na **manutenção de dois Centros de Dados autónomos**, sob a direção de dois titulares distintos nomeados pelo Primeiro-Ministro, aos quais incumbe a inspeção permanente do tratamento de dados, especialmente dos dados pessoais, de acordo com a CRP e a legalidade democrática, e do acervo comunitário europeu em matéria de proteção de dados pessoais, em moldes recentemente aprofundados;
- d. **A matriz de organização mista do Sistema**, hierarquizado **segundo um princípio do comando**, vertical, embora dotado de estruturas flexíveis, designadamente equipas de projeto e multidisciplinares, transversais, segundo um modelo de organização horizontal. Concretiza-se, neste âmbito, o reforço do **vértice do triângulo da gestão operacional de topo no Secretário-Geral**, como superintendente geral do Sistema e responsável máximo pela sua inspeção e funcionamento legal, e **nos Diretores do SIS e do SIED**, enquanto responsáveis pela condução operacional da produção de informações. Nesse sentido concorre a **previsão da nova figura do Secretário-Geral Adjunto do SIRP**, mais centrado na gestão das Estruturas Comuns. Estes departamentos centrais detêm competências em matérias correntes, similares às de uma secretaria-geral do SIS e do SIED, para além de críticas responsabilidades no domínio da segurança da informação classificada, nas suas vertentes pessoal, física e da garantia da informação em meio tecnológico [às quais as leis orgânicas n.º 2/2014, de 6 de agosto, e n.º 4/2014, de 13 de agosto, vieram dar ênfase], bem como acrescidas atribuições ao nível da formação contínua do capital humano. Para esse efeito, o novo estatuto de carreiras prevê cursos sumativos obrigatórios a meio do percurso profissional para todo o pessoal;

- e. **O reconhecimento da condição SIRP** assente no caráter distintivo de serviço público **inerente à missão de salvaguarda da segurança nacional que lhe está confiada**, concebida primordialmente como uma *responsabilidade*, correspondente a uma área de competência cometida em exclusividade pelo legislador ao SIRP; mas também
- f. **O feixe de deveres e de responsabilidades**, reforçado em agosto passado, **garantia de imparcialidade e rigor funcional**, onde se inclui o agravamento da moldura legal penal da quebra de sigilo e dos demais deveres, bem como o recurso eventual ao polígrafo em sede de *vettings* de segurança e o recém-imposto regime de impedimentos, do que se destaca o 'período de nojo' que comprime de forma única e excecional direitos e liberdades fundamentais do pessoal do SIRP em nome do preeminente interesse da segurança nacional.
5. Resultam igualmente de uma leitura aprofundada da presente lei orgânica do SIRP, **sete vetores basilares: Capacitação; Meios Reforçados; Fiscalização prévia; Paridade; Dignificação; Responsabilidade; Maturidade:**
- 5.1. **Capacitação dos Serviços de Informações:** volvidos 24 anos de aplicação do obsoleto estatuto de pessoal do SIRP e tendo-se gorado o acompanhamento pelo Sistema de importantes reformas gerais da função pública, ocorridas nas duas últimas décadas, são finalmente revistas as **carreiras do corpo especial do SIRP, por imposição legal e de acordo com o atual paradigma administrativo da LGTFP**, no que não contenda naturalmente com os interesses de segurança do funcionamento do SIRP, *vide* princípios de administração aberta e de publicidade dos atos administrativos praticados relativamente ao pessoal do SIRP, cuja identidade está isenta de desclassificação automática.
- Nesse contexto, prevê-se a institucionalização da **Escola Nacional de Informações**, precisamente para formar e dar especialização inicial, intermédia e contínua aos quadros do SIRP, sem prejuízo das ações de cooperação nacional e internacional, e das ações de difusão da cultura de segurança, na ótica das informações, junto de públicos diversos, sejam eles da Administração, da Academia ou do tecido empresarial nacional.
- Visa-se, com a preconizada **modernização estatutária** assegurar a manutenção de elevados níveis de precisão e prontidão na produção de informações e na assessoria temática ao decisor político dos vários ministérios do Executivo, nos termos das orientações superiores do Primeiro-Ministro e no quadro das prioridades aprovadas em Conselho Superior de Informações;
- 5.2. **Meios humanos, legais e operacionais reforçados:** a positivação detalhada das atribuições e poderes do SIS e do SIED para a «produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado<sup>2</sup>», que consiste em «acionar os meios técnicos e humanos de que tenham sido dotados

---

<sup>2</sup> Cfr. a origem da norma de finalidades, no artigo 2.º, n.º2, da Lei 30/84, de 5 de setembro, na redação da Lei orgânica n.º4/2014, de 13 de agosto.

para a produção de informações<sup>3</sup>», é ampliada neste diploma, através da consagração positiva do acesso a registos de dados essenciais para a eficácia dos serviços.

Trata-se, com efeito, de uma solução equilibrada, sendo tal acesso incontornável para a existência de uma mais-valia da atuação do SIRP em muitas matérias e imprescindível para uma cooperação reforçada e salutar *entre pares* da comunidade internacional de informações. Esta previsão legal procura suprir o défice de meios legais e operacionais decorrentes do facto de o SIRP configurar aquilo que teoricamente se designa um “**sistema puro de informações**”, justificado não apenas pelo contexto histórico português, mas igualmente do ponto de vista da eficácia e da complementaridade dos sistemas de defesa, segurança externa e interna, cuja especialidade funcional evita duplicações de meios e de recursos públicos.

O SIRP congratula-se, deste modo, com as propostas do diploma, pois, tal como no resto da Europa, é urgente dotar os Serviços de novas capacidades operacionais **perante o atual quadro de ameaças**, em que:

- a) A luta contra as células terroristas sedeadas no espaço comum de segurança europeia assume grande visibilidade, assim como o combate à alta criminalidade organizada, a que frequentemente se encontram associadas;
- b) O valor económico cessante resultante da espionagem tecnológica e científica é de considerável monta;

5.3. **Fiscalização prévia<sup>4</sup> da atividade operacional, ad hoc, dos Serviços de Informações**: no caso de *ações potencialmente conflituantes, em concreto*, com a reserva da intimidade da vida privada, é efetuado um pedido, devidamente *fundamentado* pelo diretor do SIS ou do SIED, de autorização *prévia* das medidas de acesso a realizar pelo serviço em causa, nos termos do procedimento constante do artigo 37.º da PPL.

O pedido é apresentado perante uma *comissão independente*, composta por *três juizes*, livremente designados e empossados pelo Conselho Superior de Magistratura, para o acesso, não aos conteúdos das comunicações, mas ao **registo de meta dados** [os designados dados de tráfego, em sentido lato], cuja conservação seja **autorizada pela lei nos termos gerais**.

O pedido de autorização prévia de acesso a **dados bancários ou a dados fiscais**, é feito nos mesmos termos e segundo o mesmo procedimento.

Em qualquer caso, cumpre sublinhar, o pedido só pode ocorrer em *situações dadas, concretas e circunstanciadas*, sempre e apenas no âmbito da **prevenção de um catálogo restrito de ameaças**.

Por vezes, o meio *web* exponencia o resultado de crimes de delito comum, de tal forma que fazem perigar a vida em sociedade e a perceção pública do índice de segurança. Mas o acesso aos dados especificamente previsto no n.º2 do artigo 78.º da PPL é **incontornável numa sociedade em rede, em que os agentes da ameaça usam os meios de comunicação e o ciberespaço** para divulgação de propaganda de promoção do uso da violência, bem como de atos de preparação de

---

<sup>3</sup> Cfr. a origem da norma de atribuições/competências, nas normas das alíneas a) do artigo 26.º e 33.º, ambas da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, na redação da Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto.

<sup>4</sup> Fiscalização «prévia», casuística, e não «preventiva» nem «preemptiva», por **não se tratar de acesso maciço a dados**.

crimes, de financiamento e perpetração de atentados terroristas ou de outros crimes graves, contra a segurança do Estado e a paz.

**Face ao exposto, perante o acervo constitucional de direitos, liberdades e garantias a respeitar e salvaguardar pelo SIRP, os riscos admitidos em termos desses mesmos direitos, liberdades e garantias parecem ser necessários e ajustados face aos interesses em presença.**

Acresce que estão devidamente acautelados pela proposta de lei os requisitos de previsão legal [nomeadamente de fundamento em catálogo expresso de condições legitimadoras, de procedimentos vinculados, de intervenção prévia de juiz e de fiscalização independente, com garantia de retificação e apagamento de dados em virtude de requerimento dos cidadãos], que têm vindo a ser apurados ao longo de décadas pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no âmbito da apreciação de casos de restrição de direitos fundamentais - sobretudo por alegada violação dos artigos 8.º ou 10.º da CEDH - por parte das autoridades nacionais, estando em causa motivos fundados na preeminência do interesse da Segurança numa sociedade democrática.

Assim, perante um sistema puro de informações como é o SIRP e tendo em conta a relevância dos mecanismos combinados de controlo<sup>5</sup>, por parte de três entidades independentes, dedicadas exclusivamente à fiscalização da atividade do SIRP, considera-se residual o risco de abuso de poderes no cumprimento do dever de prevenir ameaças à segurança externa e interna, dado o facto de os seus oficiais não terem as ferramentas próprias dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC), o que significa que quaisquer elementos de informação colhidos por eles nunca poderão ser utilizados como meio de prova processual penal, i.e., nem invadir o núcleo essencial de direitos fundamentais, afetar ou por qualquer forma restringir as liberdades dos cidadãos.

Efetivamente, cumpre realçar que, nos termos do artigo 5.º, n.º2, da PPL, «Ao pessoal do SIRP é vedado exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou da competência específica dos tribunais, do Ministério Público ou das entidades com funções policiais.»

A PPL reforça por conseguinte o padrão de direitos, liberdades e garantias vigente ao introduzir na norma do n.º 1 do artigo 78.º a consulta obrigatória à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) em matéria de protocolos a celebrar com entidades públicas responsáveis pelo tratamento de dados [tais como a identificação civil ou criminal, ou o registo automóvel] a que o SIS ou o SIED necessitem de aceder, no âmbito das respetivas missões legais.

---

<sup>5</sup> O legislador dotou o SIRP de um sistema complexo de freios [controlo político, do Parlamento; controlo do tratamento dos dados pessoais, quer preventivamente, quer sucessivamente e sem prejuízo de ação penal oficiosa pela PGR/Ministério Público; controlo quer independente quer hierárquico, etc.] e de equilíbrios de poderes de fiscalização e de inspeção, que foi inovador no que concerne a amplitude dos poderes do CFSIRP, por exemplo, bem como na previsão de Diretores de Centros de Dados (CD), nomeados pelo Primeiro-Ministro, que colaboram com a Comissão de Dados da PGR e estão encarregues da legalidade de inserção, manutenção, atualidade, retificação e apagamento dos dados nos CD do SIS e do SIED, tudo instrumentos ímpares no direito comparado.

Tudo analisado, considera-se urgente dotar as autoridades públicas e o SIRP em especial, das reais **capacidades que permitem ao Estado antecipar, agir, em vez de ficar refém** de uma mera reação *post factum*;

- 5.4. **Paridade das condições de exercício dos Serviços de Informações com as demais Forças e Serviços de Segurança:** A concomitante revisão do estatuto remuneratório do SIRP confere **modernidade e competitividade** ao recrutamento para os quadros do SIRP, perante o mercado de trabalho do setor privado concorrencial, mas também face às demais carreiras ligadas ao núcleo estrito da soberania<sup>6</sup>.

Até aqui, a carreira de complexidade de grau três do SIRP, por exemplo, era extremamente curta e inadequada à atual tendência, transversal ao desempenho de funções públicas, de prolongamento da vida profissional ativa. Do ponto de vista indiciário, tratando-se de uma carreira especial, estranhava-se ocorrer o seu término abaixo da posição remuneratória do topo da carreira técnica superior geral da administração pública.

Nesse sentido, o novo estatuto indiciário do SIRP, que revoga definitivamente o de 1991, aproxima a **arquitetura pluricategorial das carreiras do pessoal do SIRP bem como o estatuto remuneratório previsto em carreiras afins**, das quais foi sendo apartado ao longo do tempo. O novo diploma vem logicamente alongar as carreiras na base e no topo, aumentando o número global de posições remuneratórias de modo a remunerar a especialização resultante da acumulação de competências pela permanência no Sistema, mantendo o sistema pluricategorial em paridade com as carreiras especiais constantes do elenco do artigo 8.º da LGFTP. Além da formação obrigatória em estágio anual inicial, submete-se, todavia, a promoção de quadros a **requisitos de formação intermédia obrigatórios para todas as carreiras** do pessoal do SIRP.

Da mesma forma, o **suplemento próprio, 'de condição SIRP'**, existente desde 1985, **permanece inalterado** quanto à sua natureza e prestações, adotando, no entanto, o modelo do Suplemento de Serviço nas Forças de Segurança que contempla uma componente fixa e uma componente variável. Procede-se, ainda, à clarificação dos critérios funcionais de graduação da componente variável, dando-lhes fundamento legal e a necessária densificação por forma a reduzir o grau de discricionariedade na sua fixação, de molde a confortar a *mens legislatoris* do Decreto-lei n.º25/2015, de 6 de fevereiro;

- 5.5. **Dignificação do estatuto do pessoal do SIRP:** a presente PPL prevê expressamente não apenas o particular conjunto de deveres e responsabilidades inscritos no compromisso assumido pelo oficial de informações [com início no processo de seleção, ao longo do percurso profissional e para além da cessação de funções, no Sistema ou no Estado], mormente a «subordinação ao interesse nacional, fidelidade à missão legal e dever de contribuir para a dignificação do SIRP», e a «Sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões que lhe

---

<sup>6</sup> Referência às carreiras especiais enumeradas no artigo 8.º da LGFTP.

sejam determinadas, incluindo para a própria vida»<sup>7</sup>, mas também a **proteção e os benefícios que constituem os correspondentes deveres, especialmente onerosos**, conforme a lógica dos demais estatutos de pessoal das Forças e Serviços de Segurança e tendo por inspiração a legislação que rege os serviços congêneres.

Crê-se portanto que só dignificando o fator humano será possível dotar o Sistema de capacidade de atração de quadros de superior capacitação técnica, especializados em áreas de ponta, e proceder ao preenchimento de postos de trabalho deixados vagos pela primeira vaga natural de aposentações, reequilibrando de modo sustentável o progressivamente debilitado balanço social do SIRP;

- 5.6. **Responsabilidade dos oficiais do SIRP:** a presente lei enuncia um conjunto de disposições que consubstanciam, de forma mais gravosa do que no regime geral, as garantias de imparcialidade do oficial de informações no desempenho das missões do SIRP: os **inquéritos de segurança** [seja durante o procedimento de nomeação ou recrutamento, seja durante a vida profissional, com a possibilidade do recurso a polígrafo, seja mesmo após a cessação de funções], o **registo de interesses** [mais exigente do que o dos Deputados da Assembleia da República, no qual se inspirou], a **declaração de património e rendimentos** [própria do controlo de riqueza dos titulares de cargos políticos], os **impedimentos** [o designado 'período de nojo'] e a previsão de **sanções disciplinares, estatutárias e penais ad hoc** para o desvio de funções e a quebra de sigilo, com a previsão de molduras penais e medidas acessórias agravadas.

Importa sublinhar que a **consagração do estatuto de pessoal do SIRP assente essencialmente no compromisso deontológico, voluntário e de serviço público** [cujas normas regulamentares se prevê sejam definidas, internamente, no desenvolvimento da presente lei], serve também o ensejo de dotar a gestão de recursos humanos de melhores instrumentos de gestão e de outros meios administrativos correntes [tais como a programação plurianual de meios, a carta de missão dos dirigentes, a avaliação do SIADAP 3 adaptada à especificidade do exercício de funções no Sistema], modernizando por outro lado os instrumentos de cooperação nacional e internacional próprios de elementos das Forças e Serviços de Segurança;

- 5.7. **Maturidade do Sistema:**

Por último, a PPL n.º 345/XII/4.<sup>a</sup> confere inegável robustez e coerência ao quadro legal dos Serviços do SIRP, integrando a Lei n.º 9/2007, de 19-02, na Lei n.º 30/84, de 5-9, revestindo a forma de lei orgânica por determinação constitucional, valor reforçado que lhe assegura a necessária prevalência sobre os regimes legais gerais, sendo este aspeto de forma crítica para a atuação do Sistema do ponto de vista operacional e funcional.

---

<sup>7</sup> Cfr. a redação das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 84.º (Condição de oficial do Sistema de Informações da República Portuguesa) da PPL.



Nesse sentido, salientamos a evidência de que o mundo mudou mais e a um ritmo assaz mais acelerado nos últimos quarenta anos, desde a aprovação da Constituição da República Portuguesa, do que nos cem anos precedentes.

Em consonância, a presente proposta de lei consolida o quadro normativo do Sistema de Informações da República Portuguesa, e, atento o percurso de atuação dos serviços de informações em democracia, atesta a capacidade de assunção pelo SIRP das responsabilidades que a mudança de paradigma de segurança atualmente comporta.