

**Comissão de Fiscalização de Dados do
Sistema de Informações da República Portuguesa**

Parecer 2/2013

Assunto: Apreciação do Projecto de Lei 287/XII/2ª apresentado pelo Bloco de Esquerda

1. Pedido que determinou a elaboração do presente parecer

No seguimento de mensagem electrónica e telefonema recebidos hoje, **22 de Julho de 2013**, da **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República**, foi solicitada, a esta **Comissão de Fiscalização de Dados**, a emissão de **parecer escrito muito urgente** sobre o **Projecto de Lei nº 287/XII/2ª**, apresentado pelo **Bloco de Esquerda** – *“ALTERA A LEI-QUADRO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA, REFORÇANDO AS COMPETÊNCIAS DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DE DADOS DO SIRP NOS CASOS DE RECOLHA ILEGÍTIMA DE INFORMAÇÃO POR PARTE DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES”*.

Pretende-se, assim, que esta Comissão aprecie a referida iniciativa legislativa durante o dia de hoje, uma vez que a apreciação, na especialidade, de este e outros projectos de lei, se encontra agendada para o dia **23 de Julho de 2013**, ou seja, amanhã.

Este, pois, o **objecto** do presente parecer.

2. Exposição de Motivos do Projecto de Lei n° 287/XII/2ª (Bloco de Esquerda)

2.1. Começar-se-á, naturalmente, por fazer uma referência à exposição de motivos deste projecto de lei, uma vez que tal exposição revela as principais preocupações subjacentes à sua apresentação.

2.2. Assim, nos termos dos **1º e 2º parágrafos da Exposição de Motivos** do Projecto de Lei n° 287/XII/2ª:

“A presente iniciativa legislativa enquadra-se na necessidade de reforçar a defesa de direitos fundamentais face às atividades dos Serviços de Informação da República Portuguesa, sem prejuízo da especificidade que recobre a recolha e tratamento de dados para a salvaguarda da segurança pública, da defesa nacional, da segurança do Estado.

Recorde-se, aliás, que os dados pessoais recolhidos para os fins enunciados se destinam a proteger o Estado e os seus cidadãos, e a competente autorização dimana do primeiro, pelo que todos os episódios que comprometam esta matriz arriscam a desqualificar a vida e as instituições democráticas.”

Nada tem, esta Comissão, a observar quanto ao conteúdo destes dois parágrafos.

2.3. Nos 3º e 4º parágrafos da **Exposição de Motivos**, refere o Projecto de lei em apreciação:

“A publicitação pela comunicação social dos dados pessoais de um jornalista, apontando ilícito criminal, deixou a suspeita sobre os princípios que devem reger a recolha e tratamento dos dados e o alerta sobre a necessidade de preservar direitos fundamentais. Esta ocorrência permitiu que o cidadão comum se pergunte, hoje, se é alvo do mesmo tratamento de dados da sua vida pessoal e profissional e se direitos e princípios consagrados na lei são efectivamente respeitados.

Por outro lado, a comunicação social já tem dado nota de cidadãos que, pelo exercício das suas funções como titulares de cargos públicos ou políticos, se encontram “fichados” pelos Serviços de Informações, sem que a sua atividade caiba nos parâmetros da ameaça à segurança pública, à defesa nacional ou à segurança do Estado, e sem que os mesmos detenham os meios apropriados à defesa dos seus direitos.”

Relativamente ao conteúdo destes dois parágrafos, esta Comissão salienta, apenas, a **pouca fiabilidade** que, neste âmbito, merecem, em geral, as **notícias saídas na comunicação social**, sobre pretensa recolha de informação relativa a políticos, jornalistas, ou outros cidadãos por parte dos Serviços de Informações nacionais.

Trata-se de notícias que, naturalmente, **não podem ser desmentidas pelos Serviços de Informações**, por razões que se prendem com o facto de os seus elementos estarem vinculados pelo **segredo de Estado** – segredo esse, aliás, que vincula igualmente os seus órgãos de fiscalização, o **Conselho de Fiscalização do SIRP** e a **Comissão de Fiscalização de Dados**.

No entanto, a repetição de uma notícia infundada não lhe garante maior veracidade, muito embora possa contribuir para criar maior alarme público.

Esta Comissão tem intervindo, desde o momento da sua criação, **sempre que tais denúncias públicas foram referidas em órgãos de comunicação social** e pode comprovar que, **relativamente aos Centros de Dados dos Serviços de Informações sob sua fiscalização, em nenhum dos casos aí referidos, tais notícias tinham qualquer fundamento**.

2.4. Os **5º e 6º parágrafos da Exposição de Motivos**, referem o seguinte:

“Retenham-se, entre outros, o comando constitucional consagrado no Artigo 35.º da CRP, relativamente às garantias da informação pessoal utilizada informaticamente, bem como no Artigo 37.º quanto ao direito de cada cidadão de se informar e ser informado, ao direito de resposta e de retificação.

Neste sentido, o Bloco de Esquerda apresenta uma iniciativa legislativa no sentido de reforçar as competências da Comissão de Fiscalização de Dados, entidade que fiscaliza a atividade dos centros de dados. O objetivo é garantir o acesso da Comissão a dados e informações com referência nominativa sempre que esteja em causa denúncia ou suspeita de recolha de

informação ilegítima ou infundada, o que não se encontra previsto na lei, e explicitar o processo de averiguação das queixas de particulares.”

Esta Comissão nada tem a objectar quanto aos motivos subjacentes a ambos os parágrafos acabados de transcrever.

Salienta, no entanto, como se verá um pouco melhor mais adiante que, **apesar de se não encontrar expressamente previsto na lei o acesso, por parte da Comissão, a dados e informações com referência nominativa,** sempre que estejam em causa denúncia ou suspeita de recolha de informação ilegítima ou infundada de dados de natureza pessoal, **uma tal circunstância não tem impedido a Comissão de exercer plenamente a sua função de fiscalização mesmo nestes casos, nunca tendo os Serviços de Informações levantado quaisquer objecções ao exercício dessas acções de fiscalização.**

2.5. A Lei Quadro do SIRP previu, à semelhança de sistemas idênticos em muitos outros países, designadamente europeus, um **sistema indirecto de acesso a informação de natureza classificada** detida e tratada pelos Serviços de Informações nacionais, designadamente relativa a **dados de natureza pessoal.**

No caso de Portugal, tal acesso é, fundamentalmente, assegurado pelo **Conselho de Fiscalização do SIRP** (cfr. designadamente art. 9º da Lei Quadro do SIRP) e por esta **Comissão de Fiscalização de Dados** (cfr. arts. 26º e 27º da Lei Quadro do SIRP).

2.6. Esta **Comissão de Fiscalização de Dados**, no respeito do **princípio da legalidade e da defesa da legalidade democrática**, decorrentes do **Estatuto do Ministério Público** (cfr. art. 1º do mesmo Estatuto), aje em nome dos **titulares de dados de natureza pessoal**, eventualmente conservados em **bases de dados dos Serviços de Informações**.

Por outras palavras, o **acesso a essa informação, por parte dos mesmos titulares, é indirecta, cabendo à Comissão proceder às averiguações necessárias para comprovar se a lei foi respeitada**, designadamente no processo de recolha e conservação de dados de natureza pessoal.

3. Apreciação da parte dispositiva do Projecto de Lei nº 287/XII/2ª (Bloco de Esquerda)

3.1. A parte dispositiva do Projecto de Lei nº 287/XII/2ª, consta de **duas propostas de alteração** a adicionar à Lei Quadro do SIRP, a saber de **um novo nº 5 ao art. 26º** deste diploma, passando o actual nº 5 para nº 6, e o aditamento de **um novo art. 27º-A**.

Vejamos, então, a primeira alteração proposta:

“ Artigo 26.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - *A fiscalização exerce-se igualmente pelo acesso a dados e informações com referência nominativa sempre que estiver em apreciação denúncia ou suspeita fundamentada da sua recolha ilegítima ou infundada.*

6 - *[anterior n.º 5].”*

3.2. A disposição em apreciação respeita, pois, ao acesso, por parte da **Comissão de Fiscalização de Dados**, *“a dados e informações com referência nominativa sempre que estiver em apreciação denúncia ou suspeita fundamentada da sua recolha ilegítima ou infundada”*.

A Comissão nada tem a objectar a esta disposição, muito embora lhe pareça que a sua aprovação em nada alterará o modo como, actualmente, já exerce as suas funções.

3.3. Com efeito, cabe à **Comissão de Fiscalização de Dados**, fundamentalmente, nos termos dos **arts. 26º e 27º** da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa:

- **Fiscalizar a actividade dos Centros de Dados dos Serviços de Informações;**
- **Proceder, para o efeito, à verificação periódica de programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa;**
- **Receber comunicações, de entidades processadoras, sempre que, no decurso de um processo judicial ou administrativo, se revelar erro na imputação de dados ou informações, ou irregularidade do seu tratamento;**
- **Receber queixas de pessoas que, em resultado de acto de quaisquer funcionários ou agentes dos Serviços de Informações, ou no decurso de processo judicial ou administrativo, tiverem conhecimento de dados que lhes respeitem e que considerem erróneos, irregularmente obtidos ou violadores dos seus direitos, liberdades e garantias pessoais;**
- **Proceder, na sequência de tais queixas, às verificações necessárias e ordenar, se necessário, o cancelamento ou a rectificação dos dados que se mostrarem incompletos ou erróneos;**
- **Dar, por último, conhecimento, através de relatório, ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, das irregularidades ou violações verificadas no exercício da sua actividade.**

3.4. Por outro lado, em matéria de **recolha e tratamento de dados de natureza pessoal**, importa ter presente:

- a **proibição** de os **Serviços de Informações** desenvolverem *“actividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei”* (cfr. art. 3º, nº 1, da Lei Quadro do SIRP e art. 6º da Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro);
- bem como a **sujeição**, dos mesmos **Serviços de Informações**, *“a todas as restrições legalmente estabelecidas em matéria de defesa dos direitos, liberdades e garantias perante a informática”* (cfr. art. 3º, nº 2 da Lei Quadro do SIRP).

3.5. Com efeito, Os **Serviços de Informações** encontram-se **sujeitos a diversas disposições constitucionais e legais** em matéria de **direitos, liberdades e garantias**, designadamente **perante a informática**.

Nessa medida, as **disposições da Constituição da República Portuguesa**, bem como da **Lei 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais)**, mostram-se igualmente **aplicáveis** aos **Serviços de Informações**, com excepção, naturalmente, quanto à última lei referida, **do facto de o sistema de fiscalização do SIRP ser diferente** do previsto na Lei 67/98, ou seja, **a Lei-Quadro do SIRP previu um sistema de fiscalização específico do Sistema de Informações da República Portuguesa** (cfr., quanto a este último aspecto, o disposto nos arts. 7º, alíneas a) e c), 8º, 9º, 26º e 27º da Lei-Quadro do SIRP).

3.6. Assim, os **dados de natureza pessoal, no âmbito dos Centros de Dados dos Serviços de Informações**, devem, de acordo com o art. 5º da Lei 67/98, ser:

- **tratados de forma lícita e com respeito pelo princípio da boa fé;**
- **recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades;**
- **adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades** para que são recolhidos e posteriormente tratados;
- **exactos** e, se necessário, **actualizados**, devendo ser tomadas as medidas adequadas para assegurar que sejam **apagados** ou **rectificados** os **dados inexactos** ou **incompletos**, tendo em conta as finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados;
- **conservados** de forma a permitir a **identificação dos seus titulares apenas durante o período necessário** para a prossecução das **finalidades** da recolha ou do seu ulterior tratamento.

3.7. Por tais razões, esta Comissão recomendou sempre, aos Serviços de Informações, **especial ponderação na recolha e tratamento de dados sensíveis**, dadas as **limitações constitucionais e legais** existentes neste domínio.

Esta Comissão admite, assim, a **recolha e o tratamento de dados sensíveis**, por parte dos **Serviços de Informações**, embora, apenas **no quadro**, e sujeitos às **limitações impostas pelo art. 3º da Lei-Quadro do SIRP**.

3.8. Por outras palavras, a **recolha e o tratamento** deste tipo de dados **devem ser sempre feitos com a maior prudência**, e sujeitos aos **princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade**, critérios essenciais para avaliar a pertinência desse mesmo tratamento, bem como ao **princípio da finalidade da recolha e do respectivo tratamento**: o **exercício das atribuições institucionais do SIED e do SIS**.

Esta Comissão tem, por outro lado, procurado manter-se informada sobre a **recolha e o tratamento** deste tipo de dados por ambos os Serviços de Informações, no âmbito da sua normal função de fiscalização.

3.9. Sublinha-se, ainda, o facto de, no entender desta Comissão, as **normas relativas ao tratamento de dados pessoais constantes dos Centros de Dados dos Serviços de Informações (SIS e SIED), deverem ser igualmente aplicáveis ao tratamento de dados da mesma natureza já recolhidos, mas ainda não integrados em tais Centros de Dados**, designadamente por carecerem de aprofundamento, complemento ou validação ulteriores.

A este propósito, revela-se de particular importância o estabelecimento de **normas rigorosas sobre a recolha deste tipo de informação, logo a partir da fase inicial de tal recolha**, que defina, por exemplo, a **obrigatoriedade do seu registo, a identificação de quem autorizou a recolha e que permita o acompanhamento permanente do circuito de tal informação** dentro de cada um dos Serviços de Informações, **até ser, finalmente, incluída nos respectivos Centros de Dados**.

3.10. Ora, a **Comissão de Fiscalização de Dados** aje:

- desde logo, por **iniciativa própria**, designadamente no âmbito das visitas regulares que faz aos Serviços de Informações; mas, também,
- **no seguimento de queixas apresentadas por particulares**, directamente à Comissão ou comunicadas pelos seus titulares a outras entidades e transmitidas, por estas, à Comissão;
- **no seguimento de solicitação que lhe seja dirigida pelo Conselho de Fiscalização do SIRP** (cfr. art. 9º, nº 2, alínea e) da Lei Quadro do SIRP); ou, ainda

- **no seguimento de denúncia pública**, designadamente em caso de **notícias divulgadas em órgãos de comunicação social**, que refiram suspeitas de recolha indevida, pelos Serviços de Informações, de dados de natureza pessoal.

Neste último caso, a **Comissão tem iniciado**, normalmente, **averiguações imediatas**, tendo em vista comprovar a eventual veracidade de tais **denúncias públicas**.

3.11. Por outras palavras, a **Comissão de Fiscalização de Dados** sempre interpretou o disposto no nº 4 do art. 26º da Lei Quadro do SIRP (“*A fiscalização exerce-se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa*”), como reportando-se às suas **actividades de fiscalização regular** das actividades dos Serviços, **mas não à actuação levada a cabo no seguimento de queixas de particulares ou de denúncia pública**.

Quando isso acontece, como é evidente, a intervenção da Comissão tem sempre **lugar através de referências nominativas**, sob pena de se não poder exercer nenhuma actividade de fiscalização nestes casos.

E, como anteriormente referido, **os Serviços de Informações nunca colocaram qualquer objecção a este entendimento da Comissão de Fiscalização de Dados**.

Aliás, mesmo no caso da actividade de **fiscalização regular dos Centros de Dados dos Serviços de Informações**, a Comissão utiliza a forma de **pesquisa aleatória por nomes, de modo a poder ter sempre acesso ao conteúdo dos respectivos registos**, com vista a determinar se as disposições legais em vigor, sobre recolha de dados de natureza pessoal, foram devidamente observadas.

3.12. Assim, como anteriormente referido, **esta Comissão nada tem a objectar à proposta redacção para o nº 5 do art. 26º** da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, muito embora tal aditamento em nada altere a situação actual da fiscalização que exerce sobre os Centros de Dados dos Serviços de Informações nacionais.

De qualquer modo, parece à Comissão que a expressão “*sempre que estiver em apreciação denúncia ou suspeita fundamentada*” poderá ser considerada limitativa.

Com efeito, **só muitas vezes depois de se proceder a determinadas averiguações**, é que se pode determinar, com rigor, se uma **suspeita** ou **denúncia** é, ou não, **fundamentada**.

Julga-se, por isso, que **a disposição em causa deveria ter a seguinte redacção:**

“5 - A fiscalização exerce-se igualmente pelo acesso a dados e informações com referência nominativa, particularmente quando a Comissão entenda estar perante denúncia ou suspeita fundamentada da sua recolha ilegítima ou infundada.”

3.13. A **segunda alteração** proposta pelo Projecto de Lei em apreciação, respeita ao **aditamento de um art. 27º-A** à Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Refere a nova disposição:

“Artigo 27.º-A

Fiscalização por queixa de particular ou suspeita fundamentada

1 - Qualquer cidadão pode, mediante pedido devidamente fundamentado, requerer à Comissão de Fiscalização de Dados que verifique junto dos Serviços de Informações os dados ou informações que lhe dizem respeito e a sua legalidade.

2 - A Comissão de Fiscalização de Dados consulta as instâncias competentes dos serviços de informações a fim de averiguar a pertinência do requerimento apresentado, determinando o encerramento do processo, por falta de fundamento, ou procedendo às verificações necessárias, através do acesso aos dados e informações.

3 - A Comissão de Fiscalização de Dados efetua igualmente a verificação de dados ou informações junto dos Serviços de Informações, quando exista suspeita fundamentada da sua recolha ilegítima ou infundada.

4 - Em caso de incumprimento da lei, a Comissão ordena o cancelamento ou a retificação dos dados e informações, dando conhecimento às entidades competentes.

5 - A comunicação das diligências e informação colhida pela Comissão de Fiscalização de Dados apenas será recusada ao interessado sempre que for susceptível de pôr em causa a segurança pública, a defesa nacional ou a segurança do Estado, nos termos da lei.

6 - Em caso de necessidade, a Comissão de Fiscalização de Dados pode solicitar à Comissão Nacional de Protecção de Dados cooperação, na sua esfera de competências, nomeadamente apoio técnico, estando os respetivos funcionários obrigados ao dever de sigilo.”

3.14. Uma nota preliminar, relativamente a esta alteração.

A actividade da Comissão de Fiscalização de Dados respeita fundamentalmente aos **dados conservados nos Centros de Dados dos Serviços de Informações da República Portuguesa.**

Nessa medida, não cabe, em princípio, à Comissão averiguar o bem fundado de eventuais queixas relativas a informações detidas pelos mesmos Serviços de Informações **fora dos respectivos Centros de Dados, com excepção de informação para que remetam os registos informáticos em tais Centros de Dados** (por exemplo, relatórios ou outros documentos não conservados nas bases de dados existentes).

Nestes casos, **a Comissão requer o acesso a essa informação, uma vez que se revela complementar da informação constante da base de dados consultada** (é o denominado *droit de suite*).

3.15. Esta Comissão nada tem, pois, a objectar ao disposto nos nºs 1, 2 e 3 da nova disposição, com a limitação acabada de referir.

3.16. Relativamente, porém, ao disposto no nº 4 desta disposição, não se percebe o que se pretende referir com a expressão “*dando conhecimento às entidades competentes*”.

Com efeito, nos termos do disposto no nº 3 do actual art. 27º da Lei Quadro do SIRP, apenas se prevê que “*das irregularidades ou violações verificadas deverá a Comissão de Fiscalização de Dados dar conhecimento, através de relatório, ao Conselho de Fiscalização*”.

Julga-se, contudo, que a intenção, provavelmente subjacente a esta disposição, ficaria mais compreensível, com a seguinte redacção:

“4 - *Em caso de incumprimento da lei, a Comissão ordena o cancelamento ou a retificação dos dados e informações, dando conhecimento das infracções constatadas às entidades competentes.*”

3.17. Relativamente à redacção proposta para o nº 5 do novo art. 27º-A da Lei Quadro do SIRP, a Comissão compreende as intenções que lhe estão subjacentes, **mas não pode dar o seu acordo à redacção sugerida.**

Em matéria de tanta delicadeza, **deverá caber à Comissão de Fiscalização de Dados determinar, caso a caso, a informação a prestar ao titular dos dados de natureza pessoal**, que formulou o pedido.

Desde logo, deverá informá-lo, em qualquer circunstância, **que procedeu às necessárias averiguações**, mas, em muitos casos, é apenas isso que poderá e deverá fazer.

Com efeito, **se informar o requerente que tal informação existe**, mas que lhe não pode ser comunicada, por ser susceptível de pôr em causa a **segurança pública, a defesa nacional ou a segurança do Estado, já está a fornecer informação de particular relevância para esse titular**, e até para terceiros, o que naturalmente poderá prejudicar a futura actuação dos Serviços de Informações nacionais.

A Comissão sugere, por isso, a seguinte redacção para este preceito:

“A Comissão de Fiscalização de Dados dará conhecimento, ao interessado, no seguimento da sua queixa, de ter procedido às averiguações necessárias, logo que estas estejam concluídas.”

3.18. Esta Comissão também não está em condições de dar o seu acordo ao nº 6 do novo art. 27º-A da Lei Quadro do SIRP, previsto no Projecto de Lei em apreciação.

Com efeito, o legislador nacional previu um **sistema de fiscalização próprio** para os Serviços de Informações nacionais, assente na existência de um **Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa** e desta **Comissão de Fiscalização de Dados** (cfr., como anteriormente referido, o disposto nos arts. 7º, alíneas a) e c), 8º, 9º, 26º e 27º da Lei-Quadro do SIRP).

Nessa medida, **proibiu expressamente a intervenção de outros órgãos**, com resulta, igualmente, do disposto no art. 2º, nº 1, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa:

“1 – As finalidades do Sistema de Informações da República Portuguesa realizam-se exclusivamente mediante as atribuições e competências dos serviços previstos na presente lei.”

Bem como, ainda, do art. 6º da mesma Lei Quadro, que refere, complementarmente:

“É proibido que outros serviços prossigam objectivos e actividades idênticos aos dos previstos na presente lei.”

De qualquer modo, esta Comissão não deixará nunca de socorrer-se de todos os meios ao seu dispor, para efectuar devida e rigorosamente, a actividade de fiscalização que lhe está cometida.

Lisboa, 22 de Julho de 2013

A Comissão de Fiscalização de Dados