



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 756/XII/1.ª

SUA COMUNICAÇÃO DE:
19/06/2015

NOSSA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 14099/201514099/2015 01/07/2015
Proc.º n.º 136/2015 – L.º 115

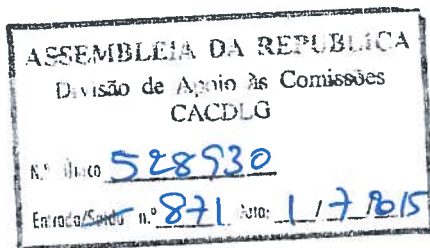
NOSSA COMUNICAÇÃO DE:


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

Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª os *pareceres* emitidos no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público e pelo Gabinete da Senhora Procuradora-Geral da República, sobre a Proposta de lei supra referida.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA




Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)

763705_1
/b



Artículo pelo C. S. O. P.

2.2015/6/30

Th. J. J.

Conselho Superior do Ministério Público

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República parecer sobre a Proposta de Lei n.º 345/XII (GOV), que aprova o regime de informações da República Portuguesa. A mesma Comissão solicitou, também, parecer sobre o Projeto de Lei Orgânica n.º 997/XII-4ª (PCP), que aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro).

As duas iniciativas, apesar de terem âmbitos diferentes, estão inelutavelmente interligadas, tendo, por isso, o Parecer sido entregue aos mesmos relatores: um projeto não pode ser discutido (como o próprio Partido Comunista Português se encarregou de enunciar) sem o outro.

As mesmas razões justificam, igualmente, que seja emitido um único parecer. A proposta do Partido Comunista Português não é – insistimos – mais do que uma réplica ao projeto do Governo.

Finalmente, importa também aqui, desde logo, destacar que o nosso parecer é exclusivamente jurídico, limitando-se às questões relativas à administração da justiça, nos termos do artigo 27.º, alª a), do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. Não nos compete fazer uma qualquer leitura das bases político-ideológicas, que uma matéria como a do regime de informações da República Portuguesa, necessariamente, convoca. A nossa visão é, apenas, técnica e está limitada pelo curtíssimo prazo concedido para proferir este parecer (pela sua extensão e relevância a proposta merecia outra atenção).

*

A proposta de Lei n.º 345/XII (GOV) parte da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (sistema de informações e segurança), do Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho (Orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SIS) e do Decreto-Lei n.º 370/91, de 7 de outubro (referente à estrutura das categorias e carreiras do pessoal do Serviço de Informações e Segurança e às normas relativas ao seu estatuto remuneratório), tendo, desde logo, a grande virtude de reunir num único diploma legislação que se encontrava dispersa, assim contribuindo para a sua articulação e unificação. A criação de um único diploma é sempre a melhor solução legal.



Conselho Superior do Ministério Público

Para além disso, o diploma procura atualizar o regime do Sistema de Informações da República Portuguesa às complexas exigências do mundo atual. A Lei n.º 30/84, de 5 de setembro e aquela legislação complementar, embora tenham sido alvo de diversas alterações, datam de um tempo que já não é o nosso. Do ponto de vista externo, a guerra fria e a ameaça nuclear foram substituídos pelo terrorismo global e difuso, fruto de extremismos radicais, que aproveitam a liberdade de circulação (*maxime* o espaço de Schengen onde agora nos inserimos) para concretizar as suas terríveis ameaças. Do ponto de vista interno, o Estado de direito consolidou-se, dando lugar a uma democracia amadurecida, onde a salvaguarda dos direitos fundamentais é inquestionável. Tudo isto no contexto de uma revolução tecnológica, por si só a reclamar novos equilíbrios e novas soluções. As atuais exigências de informação e de segurança são, portanto, seguramente, muito diferentes das que ditaram as escolhas plasmadas naquelas leis. Os equilíbrios que se exigem ao Estado de direito são hoje muito mais difíceis.

De todo o modo, malgrado estas virtudes, as Propostas de Lei n.º 345/XII (GOV) e 997/XII/4ª (PCP), consagram algumas soluções técnico-jurídicas, que não podemos sufragar e que, por vezes, parecem mesmo afrontar a Constituição da República Portuguesa, como passamos a demonstrar.

«Artigo 4.º

Atribuições

1. *As atribuições dos serviços de informações realizam-se no quadro das orientações e prioridades definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações, sob a direção superior, inspeção, superintendência e coordenação do Secretário-Geral.*

2. *Os serviços de informações desenvolvem atividades de recolha, processamento, exploração e difusão de informações:*

- a) *Necessárias à salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança interna e externa do Estado Português;*
- b) *Que contribuam para garantir as condições de segurança dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de Direito; e*
- c) *Adequadas a prevenir a sabotagem, a proliferação, a espionagem, o terrorismo, a criminalidade altamente organizada de natureza transnacional e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou*



Conselho Superior do Ministério Público

destruir o Estado de Direito democrático constitucionalmente estabelecido.

3. Os serviços do SIRP podem ainda desenvolver ações de formação e de sensibilização no quadro da segurança nacional e no âmbito da cooperação internacional, estabelecer parcerias com serviços congéneres e com universidades e centros de investigação credenciados, e editar publicações especializadas.

4. No quadro das suas missões de segurança nacional, os serviços do SIRP realizam as perícias de segurança, nomeadamente informáticas, as avaliações de ameaça e os relatórios de segurança que lhes sejam superiormente requeridos e colaboram, nos termos legais, nas ações de credenciação de segurança da Autoridade Nacional de Segurança.

5. O SIRP pode cooperar com organismos congéneres estrangeiros e ser convocado a participar em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, bem como em missões de cooperação internacionais».

No caso das funções de prevenção da criminalidade organizada de natureza transnacional [art. 4.º, n.º 2, alª c), da proposta e, como depois veremos art. 56.º] regista-se uma sobreposição de competências entre o Ministério Público [art. 3.º, n.º 1, alª i), da Lei 47/86, de 15 de outubro, devidamente atualizada], as polícias [v.g. os arts. 2.º e 4.º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto e, ao nível dos meios especiais de realização, a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto (regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal)] e, agora, o Sistema de Informações da República Portuguesa. Todas estas entidades têm competências na área da prevenção criminal, gerando uma zona cinzenta de confusão e de eventual atrito.

A viragem preventiva dos anos oitenta do século passado teve consequências profundas quer na conceção de repressão criminal, quer, mesmo, na conceção de prevenção criminal, abalando a tradicional fronteira existente entre ambas¹. A sociedade de risco (a *Risikogesellschaft* de Ulrich Beck) não pode conviver, sadiamente, com perigos de grande dimensão (v.g. nucleares, ambientais, industriais, financeiros) ou com riscos que abalam os fundamentos do próprio Estado de direito (v.g. terrorismo). Espera-se dela a sua redução a quotas ainda aceitáveis em termos sociais e, por isso, a «concordância prática» entre «a realização da justiça e a descoberta da verdade material», «a protecção dos direitos fundamentais das pessoas»

¹ Sobre esta fronteira, cfr. ANDRADE, Manuel da Costa, «*Bruscamente no Verão Passado*», a reforma do Código de Processo Penal, Coimbra, Coimbra Editora (2009), p. 129 e ss.



Conselho Superior do Ministério Público

e «o restabelecimento da paz jurídica» perturbada pela suspeita da prática de um crime deverá ser outra.

Introduzir mais um ator nesta área, sem os necessários ajustamentos a montante, poderá portanto contribuir para uma perversa duplicação de meios, a prazo geradora de ineficácia. Tanto mais que se confundem as lógicas da repressão com as da prevenção e não estão, sequer, garantidos os mecanismos de introdução processualmente fiável e válida da informação, com relevância criminal, assim obtida. Não podemos esquecer que, por definição, esta instituição faz do segredo a sua maior arma, sendo pouco compatível com um processo penal agora marcado pelo princípio da publicidade.

Finalmente, também não podemos ignorar que, nos termos do artigo 272.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, «a prevenção dos crimes, incluindo dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos liberdades e garantias» e que o Sistema de Informações da República Portuguesa não tem a natureza de corpo de polícia, nem funções de órgão de polícia criminal, violando-se assim esta repartição de competências. O mesmo sucede, de forma implícita, com as competências do Ministério Público.

«Artigo 5.º

Limites da atividade

1. Os serviços de informações atuam no respeito da Constituição e da lei, dos princípios de direito internacional comum, da separação e interdependência de poderes dos órgãos de soberania, da salvaguarda do regular funcionamento das instituições democráticas e do respeito e garantia dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos no quadro do Estado de Direito democrático.

2. 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».

Parece existir aqui um potencial conflito legal, uma vez que nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da proposta «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» e que, ao mesmo tempo, como já vimos, nos termos do artigo



Conselho Superior do Ministério Público

4.º, n.º 2, al^a c) os serviços de informação desenvolvem atividades de recolha, processamento, exploração e difusão de informação adequadas a prevenir a criminalidade altamente organizada de natureza transnacional. Por um lado o legislador parece outorgar-lhes estas competências [art. 4.º, n.º 2, al^a c)], por outro lado parece excluí-las (art. 5.º, n.º 2), pois elas já estão confiadas a outras entidades. Conflito legal este que logo se adensa uma vez que a proposta proíbe depois «que outros serviços, organismos ou forças prossigam objetivos e atividades idênticas aos que a presente lei comete aos órgãos e serviços do SIRP» (art. 6.º, n.º 2). Será que o Ministério Público e as polícias ficam impedidos de realizar ações de prevenção na área do *terrorismo e da criminalidade altamente organizada de natureza transnacional*?

«Artigo 12.º

Processamento de dados pessoais

- 1. Os serviços de informações estão sujeitos a todas as restrições legalmente previstas em matéria de defesa dos direitos, liberdades e garantias perante a informática.*
- 2. Os diretores dos centros de dados do SIS e do SIED são responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais nos termos da lei.*
- 3. A atividade dos centros de dados é exclusivamente fiscalizada pela Comissão de Fiscalização de Dados, nos termos dos artigos 29.º e seguintes e sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 30.º.*

A proteção dos dados pessoais parece não ter beneficiar de uma adequada proteção legal, limitando-se o artigo 12.º da Proposta a prescrever que «os serviços de informações estão sujeitos a todas as restrições legalmente previstas em matéria de defesa dos direitos, liberdades e garantias perante a informática» e os artigos 29.º e seguintes a prever a composição, o funcionamento da Comissão de Fiscalização de Dados e a forma de cancelamento e retificação dos mesmos.

Este regime, que não concretiza as garantias de defesa contra este renovado instrumento estadual, poderá revelar-se insuficiente para salvaguardar o núcleo irredutível do direito constitucional à autodeterminação informacional. Não podemos esquecer que aquele direito tem tutela constitucional (nomeadamente no artigo 35.º) e que a tendência internacional é, cada vez mais restritiva, como revelam, por exemplo, o Acórdão do Tribunal de Justiça (grande secção) de



Conselho Superior do Ministério Público

8 de abril de 2014 (casos C-293/12 e C-594/12) que declarou inválida a Diretiva n.º 2006/24/EU do Parlamento e do Conselho de 15 de março de 2006 (relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações) ou a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho (de 25 de janeiro de 2012) relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados Bruxelas [COM(2012) 10 final]. Os mais recentes escândalos internacionais não podem deixar de contribuir para a intensificação dos movimentos de proteção dos interesses individuais perante a força dos aparelhos estaduais, em particular, quando estes atuam, como é o caso, de forma completamente secreta: a natural opacidade da atuação reclama mais capacidade das formas de proteção.

Entre estas deficiências parece destacar-se a falta de uma qualquer limitação temporal para a preservação dos dados pessoais: isto é, dito de outra forma, a omissão do direito ao esquecimento ou mesmo do direito à ressocialização. O tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de informação e segurança não pode converter-se numa espécie de nova infâmia perpétua. «A garantia de um direito à autodeterminação informativa tem nos dias de hoje de passar pela imposição de limites de conservação dos dados pessoais tratados. O papel que antes era, de forma natural, garantido pelo decurso do tempo que, inexoravelmente, conduzia a que certos factos acabassem por cair no esquecimento, tem hoje de ser garantido pela limitação do tempo de conservação dos dados pessoais»². Se não for assim, uma vez que a informática não esquece, poderemos caminhar, rapidamente, para uma indesejável eternização de amplas facetas da vida pessoal: certos aspetos, *maxime* os relativos ao núcleo mais secreto da intimidade de cada um, podem ser recordados ou avivados a todo o tempo.

Por isso mesmo, em nosso entender, a própria proposta (em vez daquela referência lacónica e equivocada à legislação em vigor) devia esclarecer que os dados pessoais só serão conservados durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que são tratados». À medida que nos afastamos no tempo, a informação vai normalmente perdendo

² CASTRO, Catarina Sarmiento e, *Direito da Informática, Privacidade e Dados Pessoais*, Coimbra, Almedina (2005), p. 239/40.



Conselho Superior do Ministério Público

relevo ou interesse, impondo-se, em princípio, o seu completo esquecimento. Sendo assim (atento o relevo que quer a doutrina atribui ao direito ao esquecimento de certas informações pessoais), em nosso entender, o Projeto deveria incluir uma definição clara das causas e dos casos de apagamento oficioso dos dados recolhidos e tratados (art. 32.º). Para além de enunciar o princípio da limitação temporal da conservação (apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que são tratados), deveria explicitar melhor todo o regime do seu cancelamento oficioso, incluindo os casos, a forma e as sanções em caso de incumprimento. Por exemplo, no caso da morte de um suspeito deveria existir um mecanismo oficioso para o apagamento de todos os dados existentes relativos ao mesmo uma vez que, em princípio, cessaram as finalidades subjacentes à sua recolha.

«Artigo 15.º

Segredo de Estado

- 1. São abrangidos pelo segredo de Estado os dados e as informações cuja difusão seja suscetível de causar dano aos interesses fundamentais do Estado, como tal definidos na lei que estabelece o regime do segredo de Estado.*
- 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 na presente lei em matéria de competência dos órgãos próprios de fiscalização.*
- 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».*

A classificação *ope legis* como segredo de Estado dos elementos referidos no número dois parece ser excessiva e desproporcionada.

O número 3.º deste artigo deverá, em nosso entender, fazer também uma referência às autoridades competentes para o julgamento. O processo penal não se restringe apenas às fases de inquérito e de instrução, podendo aquelas informações ser vitais para a condenação ou para a absolvição de um determinado arguido. Aliás, em bom rigor, o julgamento continua a ser o



Conselho Superior do Ministério Público

coração do nosso processo penal não podendo sequer ser valoradas provas não aí não tenham sido produzidas ou examinadas (art. 355.º do CPP).

Por outro lado, o regime da comunicação também não estará bem formulado. Nos termos do Código de Processo Penal, os funcionários (*maxime* os funcionários públicos) têm a obrigação de denunciar os crimes de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções ou por causa delas, sendo que no caso das entidades policiais essa obrigação abrange todos os crimes de que tomem conhecimento (art. 242.º). Por isso mesmo, atenta esta obrigação geral [cujo incumprimento poderá convocar um ilícito jurídico-criminal (v.g. arts. 245.º, 367.º ou 369.º do Código Penal)] o vocábulo utilizado deveria ser outro, exprimindo não um simples dever, mas uma verdadeira obrigação. Também aqui o cumprimento desta obrigação não deverá ficar na mera discricionariedade do funcionário. Tanto mais que tratando-se de tratando-se de serviços por natureza secretos o controlo do cumprimento dessa obrigação é, pela própria natureza das coisas, muito mais difuso.

Acresce que tal como vem formulado esse dever restringe-se aos crimes contra a segurança do Estado, não abrangendo, como acontece em geral, os restantes crimes. Por isso mesmo, se se considerar que este regime especial prevalece sobre o regime geral (como decorre do artigo 172.º, n.º 2 da proposta) os membros do SIS podem omitir a obrigação de denunciar crimes. O que nos parece ser uma opção jurídica errada, nomeadamente quando estiverem em causa crimes graves e esse dever de denúncia não conflitar com o segredo que o exercício das suas funções implica: não podemos esquecer que a ação penal está, entre nós, sujeita a um rigoroso princípio da legalidade (art. 219.º da CRP) e que este princípio não deverá impor-se apenas ao Ministério Público, sob pena de completa subversão do carácter público, oficioso e legal da ação penal.

«Artigo 16.º»

Regime do segredo de Estado

1. A classificação ope legis como segredo de Estado, prevista 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, sem prejuízo do exercício do poder de avocação a todo o tempo e do disposto nos n.ºs 6 e 7.



Conselho Superior do Ministério Público

2. *Sem prejuízo dos poderes de fiscalização pela Assembleia da República, nos termos constitucionais, a fiscalização do regime do segredo de Estado no âmbito do SIRP é assegurada pelo Conselho de Fiscalização do SIRP.*

3. *Os dados e documentos dos serviços de informações 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 previstos 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 expreso do Primeiro-Ministro.*

7. *As informações sobre a estrutura, o funcionamento do SIRP, os procedimentos para processamento de informações, bem como a identidade dos trabalhadores do SIRP, não estão sujeitas ao regime previsto nos n.ºs 1, 2 e 4 e só são passíveis de desclassificação por ato formal e expreso do Primeiro-Ministro».*

A classificação *ope legis* como segredo de Estado parece ser, como já referimos, excessiva e desproporcionada. A transparência é essencial à democracia, devendo a área de segredo diminuir em vez de se alargar. Tanto mais que quanto maior for a área reservada maior será a dificuldade em assegurar o seu secretismo. O segredo deverá reservar-se para aquilo que efetivamente tem que ser secreto. Se não for assim estamos a restringir desproporcionadamente os direitos individuais [nomeadamente a garantia contra a utilização abusiva, ou contrária à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e às famílias (art. 26.º, n.º 2), o direito de acesso aos dados pessoais que lhe digam respeito (art 35.º, n.º1) e o direito de se informar (art. 37.º, n.º 1) todos eles tutelados na Lei Fundamental e impedir a luta contra o arbítrio estadual].

«Artigo 17.º

Prestação de depoimento ou de declarações

1. *Nenhum membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou demais pessoal do SIRP chamado a depor*



Conselho Superior do Ministério Público

ou a prestar declarações perante autoridades judiciais 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 centros de dados ou nos arquivos.

2. Se a autoridade judicial considerar injustificada a recusa do membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou demais pessoal do SIRP em depor ou prestar declarações adotada nos termos do número anterior, comunica o facto ao Primeiro-Ministro, que confirma ou não tal recusa.

3. No caso de o juiz determinar, por indispensabilidade da prova, a comparência em audiência de julgamento de membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou elemento do pessoal do SIRP, observa sempre o disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 87.º do Código de Processo Penal, sendo igualmente aplicável o disposto na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 29/2008, de 4 de julho, e 42/2010, de 3 de setembro.

4. A violação por membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou demais pessoal do SIRP do dever previsto no n.º 1 constitui falta disciplinar grave, punível com sanção que pode ir até à pena de demissão ou outra medida que implique a imediata cessação de funções do infrator, sem prejuízo do disposto nos artigos 19.º e 164.º».

A prestação deste depoimento ou destas declarações obedece ao disposto no artigo 137.º do Código de Processo Penal. Atenta a centralidade normativa deste Código, em nosso entender, este regime deveria constar do mesmo, em vez de ser remetido para esta legislação complementar. Tanto mais que não está em causa um mero complemento técnico mas a definição da forma, do tempo e do *modus* de prestação destes depoimentos ou declarações. Só uma regulação global de todas as esferas de segredo e da sua limitação poderá lograr a necessária visão unitária e a ponderação, que a regulação de um Estado de direito pressupõe. A legislação processual penal avulsa é o reino da limitação, da exceção.

«Artigo 18.º

Colisão entre segredo de Estado e direito de defesa

1. Nenhum membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou demais pessoal do SIRP, 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 centros de dados ou nos arquivos.

2. Se, na qualidade de arguido, o membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente ou demais pessoal do



Conselho Superior do Ministério Público

SIRP 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, a quem 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 ao Primeiro-Ministro, 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 exercer o respetivo direito e, em caso algum, pode requerer ser desvinculado genericamente do dever de sigilo, bem como revelar as fontes de informação ou o resultado de análises ou elementos contidos nos centros de dados ou nos arquivos».

O número três poderá, eventualmente, conflitar com as garantias de defesa (art. 32.º da CRP), designadamente quando a revelação do segredo constituir o único meio de defesa contra uma condenação grave e, mesmo assim, o Primeiro-Ministro não autorizar o seu levantamento. Nada, nem mesmo a preservação do segredo de Estado, poderá justificar a condenação de um inocente. Hoje não nos parece que devam prevalecer a palavras de CAIFÁS, segundo as quais será preferível que morra um só homem pelo povo do que pereça a nação inteira³.

«Artigo 19.º

Dever de sigilo

1. Quem, em razão das suas funções, tomar conhecimento de matérias classificadas na disponibilidade dos serviços de informações é obrigado a sobre elas guardar rigoroso sigilo.

2. Os membros do Gabinete do Secretário-Geral, o pessoal dirigente e restante pessoal do SIRP são obrigados a guardar absoluto sigilo sobre a atividade de pesquisa, análise, classificação e conservação das informações de que tenham conhecimento em razão das suas funções, bem como sobre a estrutura e o funcionamento de todo o SIRP.

3. O dever de sigilo mantém-se para além do termo do exercício de funções, não podendo, em caso algum e por qualquer forma, ser quebrado em caso de suspensão ou cessação de funções no SIRP.

4. A violação dos deveres previstos nos números anteriores é punível com pena de prisão até cinco anos, se pena mais grave não lhe for aplicável.

³ JOÃO 11,50 e JOÃO 18, 14.



Conselho Superior do Ministério Público

5. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a violação do disposto no n.º 2 é ainda punível com pena disciplinar de demissão ou outra medida que implique o imediato afastamento do infrator».

O crime de violação de segredo previsto no número quatro deste artigo parece sobrepor-se parcialmente ao crime de violação de segredo por funcionário previsto no artigo 382.º do Código Penal.

Embora não constitua propriamente uma novidade (já constava do artigo 28.º, n.º 4, da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro) esta norma especial deveria ser melhor articulada com aquele regime geral e, sobretudo, constar do Código Penal. Do ponto de vista técnico, a via lateral da legislação avulsa (seja no Código Penal, seja – como já referimos – no Código de Processo Penal) é sempre indesejável, conduzindo à insegurança jurídica e contribuindo para deploráveis eventuais omissões e esquecimentos.

«Artigo 21.º

Composição do Conselho de Fiscalização

- 1. O controlo das atividades do SIRP é assegurado pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais.*
- 2. O Conselho de Fiscalização do SIRP é composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, cujo perfil dê garantias de respeitar, durante o exercício de funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de independência, imparcialidade e discrição, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.*
- 3. A eleição dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP é precedida de audição pela comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, que aprecia, para além do perfil, o currículo dos candidatos, do qual deve obrigatoriamente constar o registo de interesses previsto na presente lei.*
- 4. A eleição é feita por lista nominal ou plurinominal, consoante for um ou mais o número de mandatos vagos a preencher, e é válida por quatro anos, sem prejuízo da cessação por impedimento definitivo, ou por renúncia ou demissão.*
- 5. São causas de impedimento definitivo, a morte, o exercício de funções fora do território nacional com carácter regular por período igual ou superior a seis meses, bem como o exercício de funções incompatíveis com a natureza do*



Conselho Superior do Ministério Público

cargo.

6. A demissão dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP fundamenta-se na violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discricção.

7. Compete à Assembleia da República verificar os impedimentos, apreciar a iniciativa de suspensão de funções, bem como decidir a demissão, após parecer emitido pela comissão competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, na sequência de audição do membro, por maioria de dois terços dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.».

Discordando desta norma, o Projeto de Lei Orgânica n.º 997/XII-4ª do Partido Comunista Português propõe uma solução mais alargada, nomeadamente que a fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa seja feito diretamente através da Assembleia da República através de uma Comissão de Fiscalização presidida pelo Presidente da Assembleia da República e que integra os Presidentes das Comissões Parlamentares de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de Defesa Nacional e de Negócios Estrangeiros. O que faz nos seguintes termos:

«Artigo 8.º

Comissão de Fiscalização

1. Para os efeitos previstos na presente lei é criada junto do Presidente da Assembleia da República a Comissão de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designada por Comissão de Fiscalização.

2. A Comissão de Fiscalização é presidida pelo Presidente da Assembleia da República e integra ainda:

- a) Os Presidentes dos Grupos Parlamentares;*
- b) O Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;*
- c) O Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional;*
- d) O Presidente da Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros.*

3. A presidência da Comissão de Fiscalização, com as funções que lhe são inerentes, pode ser delegada no Vice-Presidente da Assembleia da República pertencente ao partido maioritário.».



Conselho Superior do Ministério Público

Esta proposta alternativa decorre de uma visão político-ideológica diferente da sustentada pelo Governo, que, obviamente, está subtraída à nossa análise jurídica.

«Artigo 25.º

Imunidades

1. Os membros do Conselho de Fiscalização do SIRP são civil, criminal e disciplinarmente irresponsáveis pelos votos ou opiniões que emitirem no exercício das suas funções, sem prejuízo do cumprimento das obrigações que lhes são aplicáveis nos termos da presente lei.

2. Nenhum membro do Conselho de Fiscalização do SIRP pode ser detido ou preso preventivamente sem autorização da Assembleia da República, salvo por crime punível com pena superior a três anos e em flagrante delito.

3. Movido procedimento criminal contra algum membro do Conselho de Fiscalização do SIRP e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, salvo no caso de crime punível com pena superior a três anos, a Assembleia da República delibera se o mesmo deve ou não ser suspenso, para efeito de prosseguimento do processo».

Do ponto de vista jurídico seria porventura prudente separar entre crimes cometidos no exercício de funções, que dariam sempre lugar à suspensão, e crimes cometidos fora do exercício de funções que só casuisticamente dariam lugar à suspensão.

«Artigo 34.º

Extensão de regime à Comissão de Fiscalização de Dados

Aplica-se à Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, com as necessárias adaptações e naquilo que não for incompatível com o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, o disposto nos artigos 25.º a 27.º, em matéria de imunidades, deveres, direitos e regalias».

Este regime pode, de facto ser incompatível com o disposto no Estatuto do Ministério Público [Lei n.º 47/86, de 15 de outubro (devidamente atualizada)], nomeadamente com o artigo 81.º (incompatibilidades) segundo o qual:

«1 - É incompatível com o desempenho do cargo de magistrado do Ministério Público o exercício de qualquer outra função pública ou privada de índole profissional, salvo funções docentes



Conselho Superior do Ministério Público

ou de investigação científica de natureza jurídica ou funções diretivas em organizações representativas da magistratura do Ministério Público.

2 - O exercício de funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica pode ser autorizado, desde que não remunerado e sem prejuízo para o serviço.

3 - São consideradas funções de Ministério Público as de magistrado vogal a tempo inteiro do Conselho Superior do Ministério Público, de magistrado membro do gabinete do Procurador-Geral da República, de direcção ou docência no Centro de Estudos Judiciários e de responsável, no âmbito do Ministério da Justiça, pela preparação e revisão de diplomas legais».

Este artigo é uma decorrência do paralelismo das magistraturas e, logo, do disposto no artigo 216.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa nos termos do qual «os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou provada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei».

Neste contexto restritivo (que, obviamente, não é absoluto) impõe-se, em nosso entender uma definição mais criteriosa dos direitos e regalias de tais magistrados do Ministério Público (tal como iremos referir a propósito do art. 38.º no que concerne aos magistrados judiciais). Tanto mais que o seu estatuto ainda não foi adequado às exigências da nova reforma judiciária.

«Artigo 35.º

Comissão de Controlo Prévio

A Comissão de Controlo Prévio é composta por três magistrados judiciais, designados pelo Conselho Superior da Magistratura, de entre juízes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça, com, pelo menos três anos de serviço nessa qualidade».

Impor um mínimo de três anos de serviço para poder fazer parte da Comissão de Controlo Prévio é um exagero. Não podemos esquecer que os juízes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça representam geralmente o topo de uma longa carreira (mesmo quando não são oriundos das magistraturas), com muitos anos de dedicação e de trabalho na área da justiça, estando dotados de todas as competências e capacidade para o exercício deste tipo de funções.



Conselho Superior do Ministério Público

«Artigo 36.º

Competência

1. *A Comissão de Controlo Prévio é a entidade competente para a concessão de autorização prévia de acesso à informação e aos dados previstos no n.º 2 do artigo 78.º, sempre que o acesso seja suscetível de contender com a reserva da intimidade da vida privada, velando ainda pelo cumprimento da Constituição e da lei.*

2. *A Comissão de Controlo Prévio elabora anualmente um relatório de atividades, que remete à comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias».*

Esta Comissão de Controlo Prévio, embora seja composta por três juízes conselheiros não é um órgão jurisdicional, mantendo uma competência puramente administrativa. Por isso mesmo, como veremos a propósito do artigo 78.º da Proposta, das suas competências não se confundem com as competências jurisdicionais relativas ao exercício da ação penal, previstas no artigo 34.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

«Artigo 37.º

Procedimento

1. *O pedido para a concessão da autorização prévia prevista no número anterior é da competência dos diretores do SIS ou do SIED, ou de quem os substitua em caso de ausência ou impedimento, com conhecimento ao Secretário-Geral.*

2. *O pedido previsto no número anterior é apresentado por escrito e contém os seguintes elementos:*

- a) Indicação concreta da ação operacional a realizar e das medidas requeridas;*
- b) Factos que suportam o pedido, finalidades que o fundamentam e razões que aconselham a adoção das medidas requeridas;*
- c) Identificação da pessoa ou pessoas afetadas pelas medidas, caso sejam conhecidas e indicação do local onde as medidas devam ser realizadas;*
- d) Duração das medidas requeridas, que não pode exceder o prazo máximo de três meses, prorrogáveis por sucessivos e idênticos períodos quando se mostra necessário, adequado e proporcional».*

3. *A decisão é da competência do juiz a quem tenha sido distribuído o pedido, podendo haver decisões do coletivo em matérias de particular complexidade.*

4. *O juiz outorga a decisão de concessão ou de denegação da autorização, por despacho fundamentado proferido no prazo máximo de 72 horas.*



Conselho Superior do Ministério Público

5. *Em situações de urgência devidamente fundamentadas no pedido dos serviços de informações, pode ser solicitada ao juiz a redução para 24 horas do prazo previsto no número anterior.*

6. *O procedimento previsto no presente artigo é coberto pelo regime de segredo de Estado nos termos do artigo 15.º.*

7. *O Secretário-Geral ordena a destruição imediata de todos os dados e informação recolhidas mediante a autorização prevista neste artigo, sempre que não tenham relação com o objeto ou finalidades da mesma».*

Este artigo suscita diversas questões.

Desde logo não está clarificado quando é que estamos perante questões particularmente complexas, a exigir a participação do coletivo (n.º 3) e quando é que estamos perante questões pouco complexas ou simples, que se bastam com uma autorização individual. Na falta de um critério seremos, irremediavelmente, atirados para o reino incerto do casuísmo, com a consequente falta de segurança e de eficácia.

Por outro lado, não fixa qualquer limite à duração destas medidas [n.º 2, al^a d)], permitindo o seu prolongamento por tempo indefinido, muito para além daquilo que seria razoável em face do princípio da proporcionalidade.

Em terceiro lugar, não existe nenhuma garantia de que o Secretário-Geral ordene a efetiva destruição dos dados que não tenham relação com o objeto e a finalidade da autorização (n.º 7) ou sequer que estes não sejam previamente (de forma direta ou indireta) utilizados. Em ambos os casos deveria ser definido um rigoroso regime sancionatório para o efeito.

Finalmente, como iremos desenvolver no comentário ao artigo 78.º, estes juízes não têm qualquer controlo posterior sobre a manutenção da bondade da sua autorização, nem qualquer possibilidade de fazer um acompanhamento contínuo e próximo da fonte, que possibilite a comprovação da necessidade de manter ou alterar a decisão inicial de acesso àqueles dados.

«Artigo 38.º

Extensão de regime à Comissão de Controlo Prévio

Aplica-se à Comissão de Controlo Prévio, com as necessárias adaptações e naquilo que não for incompatível com o Estatuto dos Magistrados Judiciais, o disposto nos artigos 25.º a 27.º, em matéria de imunidades, deveres,



Conselho Superior do Ministério Público

direitos e regalias».

As considerações relativas ao artigo 34.º – com as devidas adaptações é claro – valem também aqui integralmente.

«Artigo 56.º

Serviço de Informações de Segurança

1. O SIS funciona na dependência do Primeiro-Ministro e é o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna, do acompanhamento de fenómenos e da deteção de ameaças nos domínios da sabotagem, do crime organizado transnacional, do terrorismo, da proliferação, da espionagem e da prevenção da prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido.

2. Carece de consulta prévia ao SIS a concessão de visto, quando a mesma for determinada por razões de segurança nacional ou em cumprimento dos mecanismos acordados no âmbito da política comum de segurança e defesa.

3. A competência territorial do SIS coincide com o espaço sujeito aos poderes soberanos do Estado Português».

Como já referimos nos comentários aos artigos 4.º e 5.º da proposta o Serviço de Informações de Segurança passa a ter também competências (ao que parece exclusivas) em matéria de prevenção «do crime organizado transnacional» e «do terrorismo». O que conflitua com as competências próprias das polícias (art. 272.º, n.º 3, da CRP) e do Ministério Público (art. 219.º, n.º 1, da CRP).

«Artigo 61.º

Funcionamento

1. Cada um dos centros de dados, do SIS e do SIED, funciona sob a direção do Secretário-Geral, em articulação com os diretores do SIS e do SIED, através do respetivo Diretor.

2. Os diretores dos centros de dados do SIS e do SIED são os responsáveis nacionais pela proteção dos dados pessoais no SIED e no SIS, nos termos da legislação nacional e da União Europeia, respondendo unicamente perante a hierarquia, a tutela e os órgãos de fiscalização próprios do SIRP.



Conselho Superior do Ministério Público

3. *As competências e responsabilidades decorrentes da legislação nacional e europeia prevista no número anterior são exercidas com a coadjuvação de um responsável designado do DCTI, sob a supervisão do Secretário-Geral, e sem prejuízo do especial regime de segredo de Estado a que estão sujeitos todos os dados e informações processados e conservados no SIRP.*

4. *Sem prejuízo do disposto na presente lei sobre fiscalização e do acesso do Secretário-Geral, através dos diretores dos centros de dados do SIS e do SIED, nenhuma entidade estranha ao SIRP pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados».*

A forma fechada como funcionam os centros de dados colocam necessariamente o problema do acesso aos mesmos, nomeadamente para cumprimento do disposto no artigo 35.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, onde se refere que «todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização».

«Artigo 74.º

Meios operacionais

1. *No domínio da prevenção do terrorismo, da espionagem, da sabotagem e da criminalidade altamente organizada, no respeito pelos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, podem os oficiais de informações do SIS e do SIED desenvolver ações de acompanhamento e vigilância em espaço público ou privado de acesso público.*

2. *O pessoal do SIRP, desde que devidamente identificado e em missão de serviço, tem direito de acesso a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público, consideradas essenciais à prossecução das suas competências».*

A terminologia utilizada por esta norma não é muito clara, não se compreendendo muito bem o que são espaços privados de acesso público.

«Artigo 75.º



Conselho Superior do Ministério Público

Identidade e registos codificados

1. *Por conveniência de serviço e razões de segurança, podem ser codificadas a identidade e a categoria dos oficiais de informações do SIS e do SIED e emitidos documentos legais de identidade alternativa, mediante protocolo a celebrar entre o Secretário-Geral e as entidades públicas responsáveis.*

2. *O disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, aos meios materiais e equipamentos utilizados pelo pessoal oficial de informações, nomeadamente às viaturas de serviço operacionais».*

O disposto neste artigo parece aproximar-se muito do regime das ações encobertas, previsto em termos muito restritivos na Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto e com valências na área de prevenção criminal. A serem exclusivas as competências do Sistema de Informações da República Portuguesa também esse mecanismo fica irremediavelmente afetado.

«Artigo 78.º

Acesso a dados e informação

1. *Os diretores e os dirigentes intermédios de primeiro grau do SIS e do SIED têm acesso a informação e registos relevantes para a prossecução das suas competências, contidos em ficheiros de entidades públicas, nos termos de protocolo, ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados no quadro das suas competências próprias.*

2. *Os oficiais de informações do SIS e do SIED podem, para efeitos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, aceder a informação bancária, a informação fiscal, a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, data hora, duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização, sempre que sejam necessários, adequados e proporcionais, numa sociedade democrática, para o cumprimento das atribuições legais dos serviços de informações, mediante a autorização obrigatória da Comissão de Controlo Prévio».*

O acesso à informação referida no número dois [*maxime* a possibilidade de acesso a certos dados e informações, designadamente: «dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, data hora, duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização, sempre que sejam



Conselho Superior do Ministério Público

necessários, adequados e proporcionais, numa sociedade democrática, para o cumprimento das atribuições legais dos serviços de informações, mediante a autorização obrigatória da Comissão de Controlo Prévio» (art. 78.º da proposta)] **afrenta** [como bem destaca a exposição de motivos subjacente ao Projeto de Lei Orgânica n.º 997/XII-4ª (PCP)] **a Lei Fundamental**.

Com efeito, nos termos do artigo 34.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, «é proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal», tornando muito difícil, diríamos mesmo impossível, qualquer tentativa de separar entre o regime de ingerência nos dados do conteúdo e o regime de acesso aos dados de tráfego das comunicações.

É que a doutrina e a jurisprudência nacionais têm defendido um conceito amplo de ingerência, que impossibilita aqui qualquer distinção. Como se refere no **Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República** «o sigilo das comunicações é tendencialmente absoluto, cedendo apenas nos termos e pelo modo previstos no Código de Processo Penal como meio de aquisição da prova» (Parecer n.º 16/1994, de 2 de maio de 1996, depois reiterado no parecer n.º 21/2000, de 16 de junho de 2000).

Na jurisprudência, destaca-se o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 241/2002, de 29 de maio de 2002, segundo o qual a garantia da inviolabilidade das telecomunicações não é absoluta, mas só poderá ocorrer em «**em matéria de processo criminal**». Na fórmula do acórdão, «há-de entender-se que a proibição de *ingerência* nas telecomunicações, para além de vedar a escuta, interceção ou vigilância de chamadas, abrange, igualmente, os elementos de informação com elas conexados, designadamente os que no caso foram fornecidos pelos operadores de telecomunicações» [no mesmo sentido, o acórdão n.º 486/2009, de 28 de setembro; já na jurisprudência das relações, cfr., por exemplo, o **Ac. do Tribunal da Relação de Guimarães, de 10 de janeiro de 2005**, CJ (2005), I, p. 294 e ss. ou o **Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 11 de fevereiro de 2015**, processo 2063/14.2JAPRT.P1, acessível em www.dgsi.pt).

É certo que se poderia contrapor ao sigilo das telecomunicações o interesse público na criação e manutenção e de um sistema de informações e segurança eficaz. No entanto – continuando a seguir o raciocínio do mesmo acórdão «a verdade, porém, é que ... o âmbito da



Conselho Superior do Ministério Público

restrição ao princípio da não ingerência nas telecomunicações está constitucionalmente delimitado, não sendo lícito, a pretexto de concordância com aquele interesse, também constitucionalmente consagrado, ampliar a restrição consentida».

Neste contexto afigura-se-nos inadmissível preconizar agora que a proibição constitucional da ingerência nas telecomunicações, salvo em matéria criminal, apenas se reporta ao seu conteúdo.

E não se diga que a intervenção obrigatória da Comissão de Controlo Prévio (constituída por três juízes conselheiros) prevista no artigo 35.º da Proposta de Lei n.º 345/XII (GOV) é suficiente para afastar este regime e satisfazer o mecanismo de restrição dos direitos fundamentais, constante do artigo 18.º da Lei Fundamental.

Desde logo porque essa intervenção judicial não é feita ao abrigo de um qualquer processo criminal, servindo outros fins. O que está em causa é a recolha indiscriminada de informação necessária «à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado» (art. 2.º da Proposta) e não a perseguição criminal, desencadeada apenas na sequência da *notitia criminis* e, logo, já baseada numa suspeita.

Depois porque, a intervenção daquela comissão tem – como já afirmámos no artigo 36.º - uma natureza administrativa e não jurisdicional. Os senhores juízes conselheiros não atuam no exercício de uma função jurisdicional, mas no âmbito da função administrativa.

Finalmente porque ao contrário do regime das ingerências em matéria criminal, não está previsto nenhum regime de controlo posterior do interesse das informações recolhidas, bem como da sua manutenção *in illo tempore*. Para além daquela autorização inicial, o juiz não tem qualquer poder de controlo posterior sobre a manutenção da bondade daquela autorização ou seja não tem qualquer possibilidade de fazer um acompanhamento contínuo e próximo, temporal e materialmente da fonte, acompanhamento esse que comporte a possibilidade real de em função das necessidades manter ou alterar a decisão que determinou a autorização de acesso àqueles dados (Ac. do TC n.º 407/97, de 21 de maio de 1997, que embora tirado a propósito das interceções telefónicas é testemunha da necessidade da monitorização posterior desta informação). O princípio da proporcionalidade sempre imporia aqui um qualquer controlo posterior. Em vez de ser apenas o Secretário-Geral a ordenar «a destruição imediata de todos os



Conselho Superior do Ministério Público

dados e informação recolhidas ... que não tenham relação com o objeto ou finalidades da mesma» (art. 37.º, n.º 7, da proposta) deveria haver uma possibilidade de controlo judicial.

Não se esquece a importância vital desta informação, nomeadamente para a defesa do próprio Estado de direito. Contudo, em face da Constituição da República Portuguesa e da forma como a mesma tem sido interpretada, a prossecução desses interesses passará por um maior consenso político e **exigirá, necessariamente, uma mudança constitucional.** Do ponto de vista técnico-jurídico, tal como está configurada a nossa Lei fundamental, a mesma é impraticável.

«Artigo 83.º

Prevalência e regime excecional

1. O disposto no presente título é de aplicação imperativa e prevalece sobre as normas gerais e especiais em vigor, salvo se o contrário resultar expressamente da presente lei.

2. Atenta a especificidade da missão do SIRP, na realização de procedimentos de seleção e recrutamento, é excecionado o regime geral da função pública em tudo o que seja incompatível com a salvaguarda da segurança e com o regime especial de segredo de Estado, nomeadamente, a dispensa de publicitação, de notificação e de recurso, bem como de outras formalidades relativas àqueles procedimentos.

3. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, não é aplicável ao pessoal do SIRP, sem prejuízo do respeito pelos princípios aplicáveis relativos ao vínculo de emprego público, nos termos previstos no n.º 2 do seu artigo 2.º, designadamente em matéria de continuidade do exercício de funções públicas, de garantias de imparcialidade, de planeamento e gestão de recursos humanos, de procedimento concursal, de organização das carreiras e de remunerações».

O número um parece suscitar a questão de saber qual o valor desta lei em face das normas gerais e especiais que venham a ser, entretanto, publicadas.

O número três diz que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas não é aplicável ao pessoal do SIRP, mas o número um do artigo seguinte ou o número três do artigo 92.º já dizem que a mesma é aplicável.

«Artigo 84.º

Condição de oficial do Sistema de Informações da República Portuguesa

1. O pessoal do SIRP está sujeito aos deveres e incompatibilidades previstos na lei geral para os



Conselho Superior do Ministério Público

trabalhadores em funções públicas e assume voluntariamente os deveres que integram a condição de oficial do SIRP, nos termos previstos na presente lei.

2. A condição de oficial do SIRP caracteriza-se por um conjunto de ónus, deveres e direitos específicos, designadamente:

- a) Subordinação ao interesse nacional, fidelidade à missão legal e dever de contribuir para a dignificação do SIRP;*
- b) Sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões que lhe sejam determinadas, incluindo para a própria vida;*
- c) Subordinação aos regimes disciplinar, penal e processual penal, nos termos previstos na presente lei, com penas agravadas e restrições ao direito de defesa do arguido;*
- d) Sujeição a procedimentos, inquéritos e averiguações oficiosas de segurança, à apresentação de um registo de interesses e de uma declaração de património e rendimentos;*
- e) Sujeição ao regime de incompatibilidade de cumulação de funções, de desclassificação do currículo profissional, e de restrições ao exercício de funções no setor privado por um período de três anos após a cessação de funções;*
- f) Neutralidade política;*
- g) Permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício de interesses pessoais, garantindo a todo o tempo a prossecução das tarefas necessárias ao adequado funcionamento das atividades dos serviços;*
- h) O dever de participar com assiduidade nas ações de formação que lhes forem proporcionadas pelo SIRP como forma de reforçar e aperfeiçoar a sua capacitação profissional.*

3. O pessoal do SIRP, no exercício das suas funções, é um agente público munido da autoridade de trabalhador em funções públicas em regime de nomeação».

A alínea c) do número dois parece conflitar irremediavelmente com as garantias de defesa do arguido, previstas no artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa. Nenhum regime profissional, por mais especial que seja, poderá implicar a restrição das garantias de defesa. Do ponto de vista penal não pode haver cidadãos de primeira e cidadão de segunda.

O número três padece de um erro gramatical não fazendo o devido acordo entre o sujeito e o predicado. A redação deverá ser: «Os funcionários do SIRP, no exercício das suas funções,



Conselho Superior do Ministério Público

são agentes públicos investidos da autoridade de trabalhadores em funções públicas em regime de nomeação».

«Artigo 86.º

Procedimentos de segurança

1. *Os membros do Gabinete do Secretário-Geral, o pessoal dirigente e demais pessoal do SIRP têm o dever de se sujeitar aos procedimentos, inquéritos e averiguações de segurança, quer durante o processo de recrutamento ou durante o processo conducente à sua designação, quer no exercício de funções, conduzidos pela unidade orgânica responsável pela segurança.*

2. *O dever de sujeição previsto no número anterior mantém-se pelo prazo de três anos após cessação de funções.*

3. *Para efeitos do disposto no número anterior, os membros do Gabinete do Secretário-Geral, o pessoal dirigente e demais pessoal do SIRP que cesse funções têm o dever de informar o Secretário-Geral de quais as funções que passam a exercer e em que organismo ou entidade, devendo manter atualizada essa informação e os seus dados pessoais durante um período de três anos após cessação de funções.*

4. *Os procedimentos e meios utilizados pela unidade orgânica responsável pela segurança nesses inquéritos e averiguações constam de regulamento próprio classificado, aprovado por despacho do Secretário-Geral.*

5. *Os procedimentos previstos no presente artigo podem incluir o recurso ao polígrafo».*

Os procedimentos previstos no número cinco (*rectius* a utilização do polígrafo) afrontam o direito à integridade pessoal, consagrado no artigo 25.º da Constituição da República Portuguesa. Um Estado de direito tem que demonstrar alguma superioridade ética, não devendo munir-se com meios que o aproximam, perigosamente, das realidades que procura combater. O polígrafo, para além de não ter fiabilidade técnica, constitui em termos processuais penais um método proibido de prova (art. 126.º do CPP), não podendo ser aqui utilizado. A sua utilização (ainda que voluntária) iria contaminar todo o universo jurídico-constitucional das proibições de prova, sendo alheio à mundividência da nossa democracia.

«Artigo 89.º

Impedimentos

1. *Os membros do Gabinete do Secretário-Geral, o pessoal dirigente e demais pessoal do SIRP ficam*



Conselho Superior do Ministério Público

impedidos de desempenhar funções em organismo ou entidade do setor privado, pelo período até três anos após cessação de funções, em caso de manifesta incompatibilidade com as finalidades ou o funcionamento do SIRP ou com a segurança e interesse nacionais.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, o Secretário-Geral emite despacho declarando o impedimento no prazo de 30 dias, a contar da data do pedido de cessação de funções, e do mesmo dá conhecimento ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Fiscalização do SIRP.

3. A omissão do despacho previsto no número anterior não obsta à saída do membro do Gabinete do Secretário-Geral, do dirigente ou do elemento do SIRP, nem ao exercício de novas funções.

4. Declarado o impedimento nos termos do n.º 1, o membro do Gabinete do Secretário-Geral, do dirigente ou do elemento do SIRP pode optar:

a) Pela manutenção de funções no SIRP;

b) Pelo regresso ao lugar de origem nos mapas de pessoal da função pública, se for esse o caso, ou pela integração no organismo público de origem;

c) Pela desvinculação de funções públicas decorrido o prazo em que se mantém o impedimento, na pendência do qual o oficial do SIRP é integrado no mapa de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, em posição remuneratória igual ou imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado na carreira especial do SIRP».

O número um contempla um período de impedido de desempenho de funções em organismo ou entidade do setor privado, pelo período até três anos, apelando, portanto, a um polémico preenchimento casuístico: assim, o resultado final tanto poderá ser zero como três. A expressão deverá, portanto, ser substituída por outra que inequivocamente consagre a duração do impedimento.

No número quatro o vocábulo «elemento» não tem conteúdo jurídico, devendo ser substituído, por exemplo, pelo conceito de «funcionário» em consonância com o que se afirma no artigo 84.º, n.º 3.

Ao longo do diploma são utilizadas várias terminologias (por exemplo, no artigo 91.º, n.º 2, fala-se de oficial) para descrever situações semelhantes. Esta técnica é perversa devendo (para efeitos de segurança jurídica) proceder-se a uma uniformização conceitual.



Conselho Superior do Ministério Público

«Artigo 92.º

Exclusividade funcional

1. Os diretores do SIS e do SIED não podem exercer qualquer outra atividade profissional, pública ou privada, remunerada ou gratuita, salvo autorização do Secretário-Geral, que apenas é concedida para o exercício de atividade docente ou de investigação ou outras atividades de natureza idêntica que não colidam com os interesses dos serviços.

2. O pessoal do SIS, do SIED e das Estruturas Comuns não podem exercer qualquer outra atividade profissional, pública ou privada, remunerada ou gratuita, salvo mediante autorização prévia, que apenas é concedida para o exercício de atividade docente ou de investigação ou outras atividades que não colidam com os interesses do SIRP.

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, são ainda aplicáveis ao pessoal do SIRP as normas de autorização excecional de cumulação de funções por manifesto interesse público, bem como as incompatibilidades e impedimentos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

4. A autorização excecional de cumulação de funções, a título oneroso ou gratuito, é da exclusiva competência do Secretário-Geral, a requerimento do interessado, ouvido o Diretor do SIS ou o Diretor do SIED, quando se trate de oficial ou oficial adjunto de informações.

A expressão «cumulação», constante do número quatro, não tem qualquer tradução na LGTFF (cfr. Art. 21.º e 22.º). Preferível é, por isso, o termo «acumulação».

A natureza das funções SIRP, muitas vezes (e bem) convocada no diploma deveria implicar um regime de genérica impossibilidade de acumulação de funções, para acautelar, a um nível elevado, riscos de divulgação da função e dos funcionários.

«Artigo 93.º

Processo individual de segurança

1. É criado, na dependência direta do Secretário-Geral, um arquivo classificado para a conservação e guarda do processo individual de segurança de todo o pessoal do SIRP, de natureza estritamente reservada para as finalidades de segurança do prosseguimento das atividades que lhe estão legalmente cometidas, contendo, nomeadamente, os seguintes dados componentes do perfil de segurança:



Conselho Superior do Ministério Público

a) Os dados recolhidos durante o processo de seleção ou conducente à designação de cada membro do Gabinete do Secretário-Geral, dirigente e elemento do SIRP, incluindo a ficha individual, a declaração de responsabilidade e a declaração de tomada de conhecimento do quadro sancionatório aplicável, preenchidas pelo titular dos dados candidato à habilitação de segurança funcional para o acesso, manuseamento ou transporte de informação classificada do SIRP;

b) A declaração do património e dos rendimentos, nos termos previstos na lei para o controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos;

c) O registo de interesses;

d) Os dados recolhidos durante as averiguações internas de segurança periódicas;

e) O processo profissional individual, conservado em separado do processo administrativo do trabalhador em funções públicas, incluindo os cursos classificados efetuados ao abrigo da cooperação nacional ou internacional e a informação sensível relativa à designação para o exercício de funções ou de cargos operacionais.

2. O arquivo previsto no número anterior é composto de acervos documentais classificados sujeitos a regras que podem ser diferenciadas em função das finalidades que determinam a sua constituição, manutenção e o responsável ou destinatário autorizados».

Os dados recolhidos ao abrigo deste normativo permitem formar um grande acervo sobre elementos da vida pessoal do visado. Devem por isso ser criados limites à sua manutenção, em particular depois de expirado o fim que esteve na origem da sua criação. A manutenção indefinida destes elementos não tem qualquer justificação possível.

Por outro lado, no caso de disponibilização de armamento ao funcionário, deveria o cadastro desse armamento constar do processo individual, com identificação balística, obtida em testes de disparo.

«Artigo 94.º

Usurpação e desvio de funções

1. O pessoal do SIRP não pode exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais.

2. É expressamente proibido aos oficiais de informações proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais.



Conselho Superior do Ministério Público

3. A infração ao disposto nos números anteriores constitui violação grave dos deveres funcionais e é passível de sanção disciplinar, que pode ir até à demissão ou outra medida que implique o imediato afastamento de funções do infrator, independentemente da responsabilidade civil e criminal que ao caso couber, de harmonia com o disposto na presente lei e na lei gerab».

A expressão que «pode ir até» (constante do número três) é uma expressão, salvo o devido respeito, menos clara do que uma verdadeira estatuição. Seria preferível a seguintes redação «...constitui ilícito disciplinar grave, punível com pena de demissão, integrando-se o tratamento das medias preventivas e o sancionamento na economia geral do procedimento disciplinar».

«Artigo 95.º

Cessação de funções a todo o tempo

- 1. O Secretário-Geral pode, em qualquer momento, sem aviso prévio e por mera conveniência de serviço, fazer cessar a comissão de serviço dirigente ou funcional, bem como o exercício de funções a qualquer título no SIRP.*
- 2. A simples invocação da conveniência de serviço constitui fundamentação válida e suficiente para a decisão sobre a cessação do exercício de funções, considerando-se como justa causa e presumindo-se que é sempre fundamentada na inadaptação funcional do indivíduo face à especificidade institucional do SIRP quando outra fundamentação não for expressamente indicada.*
- 3. A cessação de qualquer comissão de serviço salvaguarda o direito a ser integrado no organismo público de origem ou em lugar no organismo para onde tenham sido transferidas as respetivas atribuições e competências, nos termos do artigo 118.º.*
- 4. O pessoal do corpo especial do SIRP que seja exonerado por mera conveniência de serviço ou que peça a exoneração é integrado automaticamente em posto de trabalho e carreira compatível com as suas habilitações legais, auferindo pela posição remuneratória igual à que possui à data da cessação de funções no SIRP, incluindo o suplemento de condição do SIRP, pelo período de três anos, em lugar existente ou criado para o efeito no mapa de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.*
- 5. No caso previsto no número anterior, mantêm-se todos os direitos e deveres dos trabalhadores em funções públicas, nomeadamente o dever de assiduidade e o direito à remuneração, suportada pela dotação de pessoal do orçamento a que estava afeto até ao final do ano em curso.*
- 6. A criação dos lugares prevista no número anterior é feita por despacho do Primeiro-Ministro e dos*



Conselho Superior do Ministério Público

membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, produzindo efeitos a partir das datas em que o pessoal para quem é destinado os lugares cessa funções no serviço em causa.

7. No mapa de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros são criados os lugares necessários para execução do previsto no n.º 4, os quais são extintos à medida que vagarem.

8. Na instrução do procedimento para execução do previsto no n.º 4, compete aos diretores do SIS ou do SIED a pronúncia prévia sobre a aptidão e idoneidade do trabalhador e ao Secretário-Geral no caso das Estruturas Comuns e dos diretores do SIS e do SIED cessantes que sejam do corpo especial do SIRP, sendo que a omissão de tal parecer não obsta à integração.

9. Movido procedimento criminal por crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos, contra elemento do corpo especial do SIRP e acusado este definitivamente, fica obrigatoriamente suspenso o direito previsto no n.º 4, e, transitada em julgado a decisão condenatória, cessa automaticamente o direito à integração na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, sem prejuízo do previsto no artigo 164.º.

A leitura deste normativo é equívoca, parecendo numa primeira abordagem que se refere apenas à cessão de funções pelo próprio. No entanto, uma leitura mais profunda da norma revela que não é só isso que está em causa, mas também a possibilidade do Secretário-Geral fazer cessar outras comissões de serviço. Este regime é perverso e poderá conduzir a que sejam, injustificadamente, sem qualquer aviso prévio, cessadas comissões de serviços, por incontroláveis motivos espúrios que não o mero exercício do *munus* profissional. O que, aliás, até é contrário à ideia de corpo ou de grupo e ao preservar de uma certa lógica interna.

Já o número nove utiliza, igualmente, uma linguagem equívoca que não tem coerência externa, nem sequer interna. Do ponto de vista externo, a noção de acusação definitiva não existe no Código de Processo Penal e daí que se justificaria a utilização de uma de três expressões (acusação), (pronúncia) ou (recebimento da acusação – arts. 311.º e 312.º do CPP). Do ponto de vista interno, a referida fórmula também nem sequer coincide com a expressão «despacho de pronúncia ou equivalente» utilizada no artigo 35.º, n.º 3 da Proposta, que é um sucedâneo daquelas. Por isso, atenta a necessária coerência interna do diploma, deveria ser utilizada esta última.



Conselho Superior do Ministério Público

«Artigo 99.º

Subsídio de residência mensal

1. O pessoal do SIRP que seja colocado ou deslocado, por conveniência de serviço, em localidade fora da área da sua residência permanente tem direito a um subsídio de residência mensal, fixado por despacho do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo responsável pela área das finanças.

2. O subsídio de residência mensal não é devido nas seguintes circunstâncias:

- a) Quando o requerente ou o cônjuge possua habitação própria a menos de 50 km;
- b) Enquanto a deslocação conferir direito à atribuição de ajudas de custo;
- c) Quando o requerente esteja em colocação originária;
- d) Quando o cônjuge beneficie de idêntico subsídio do Estado.

3. A percepção do subsídio de residência nos termos do presente artigo depende da apresentação de um dos seguintes meios de prova:

- a) Contrato de arrendamento em nome do requerente ou do cônjuge;
- b) Recibo comprovativo de pagamento de renda de casa em nome do requerente ou do cônjuge».

Esta norma não salvaguarda (tanto no número dois como no número três) os direitos dos unidos de facto, violado o princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

«Artigo 105.º

Assistência judiciária

Em casos devidamente justificados, pode o Secretário-Geral providenciar pela contratação de advogado para assumir o patrocínio de pessoal do SIRP demandado criminalmente por atos praticados em serviço».

A expressão «assistência judiciária» deve considerar-se substituída por «patrocínio judiciário», que parece corresponder mais com o corpo do artigo.

«Artigo 162.º

Sanções especiais

1. No âmbito de inquérito de segurança por motivo disciplinar, para além das sanções disciplinares prevista na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada



Conselho Superior do Ministério Público

pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, nomeadamente de repreensão escrita, de multa, de suspensão ou de demissão, podem ser aplicadas as seguintes penas especiais:

- a) Cessação da comissão de serviço funcional no SIRP, que consiste no afastamento definitivo do SIRP e no regresso ao serviço ou organismo com o qual o trabalhador tinha prévio vínculo de emprego público;*
- b) Cessação da comissão de serviço dirigente no SIRP, que consiste na cessação compulsiva do exercício de cargo dirigente e na impossibilidade de exercício no SIRP de qualquer cargo dirigente ou equiparado durante o período de três anos;*

2. Em caso de demissão ou de aplicação de qualquer outra medida de afastamento compulsivo por motivos disciplinares, ao pessoal do corpo especial do SIRP pode ser aplicada, como sanção acessória, a perda do direito à integração na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, prevista no artigo 95.º.

Este regime coloca a questão adicional de saber como é que estas sanções especiais se devem compatibilizar com o regime geral.

«Artigo 163.º

Competência disciplinar

- 1. O Secretário-Geral é a única entidade com competência para a cessação definitiva do vínculo funcional do pessoal do seu gabinete, do SIS, do SIED e das Estruturas Comuns, não cabendo recurso hierárquico das suas decisões no que respeita a matéria disciplinar.*
- 2. Os diretores do SIS e do SIED têm competência para aplicar qualquer pena disciplinar até à de inatividade, inclusive.*
- 3. Os diretores dos departamentos operacionais do SIS e do SIED, bem como os diretores dos serviços desconcentrados, em relação ao pessoal colocado nos serviços que deles dependem, têm competência para aplicar a pena de repreensão.*
- 4. Os diretores de departamento das Estruturas Comuns têm competência para aplicar a pena de repreensão.*
- 5. O disposto nos números anteriores não prejudica a necessidade de comunicação ao Secretário-Geral de todo e qualquer facto passível de instauração de procedimento disciplinar».*

A inexistência de recurso hierárquico é incompreensível significando uma restrição injustificada dos meios de impugnação deste ato administrativo.



Conselho Superior do Ministério Público

Salvo melhor opinião, a pena de inatividade não consta do elenco das penas do art. 180.º da LGTFP e também não integra as penas especiais previstas no diploma. (cfr. art. 162.º, n.º 1).

«Artigo 164.º

Penas agravadas e acessórias

1. Quem, por violação dos seus deveres legais ou abusando das suas funções, for condenado por crime previsto e punido no Código Penal contra a liberdade, honra ou reserva de vida privada dos cidadãos tem a pena máxima aplicável agravada de um terço dos seus limites mínimo e máximo.

2. Ao membro do Gabinete do Secretário-Geral, ao pessoal dirigente e ao demais pessoal do SIRP que seja condenado por prática de crime doloso, pode o tribunal, ponderadas as circunstâncias do caso concreto, aplicar na sentença a pena acessória de demissão ou suspensão até cinco anos de exercício de funções.»

O artigo 164.º do Projeto (à semelhança do que já fazia o artigo 30.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro) consagra uma agravação das penas, bem como uma pena acessória de demissão ou suspensão do exercício de funções. No entanto, tal como já referimos noutras ocasiões o local próprio para estas agravantes é o Código Penal e não um diploma avulso que facilmente caíra no esquecimento.

Para além disso, em termos de redação o número um deveria indicar que só se aplica aos funcionários do SIRP e corrigida por forma a facilitar a interpretação: certamente que o que se visa é uma agravação da moldura penal em um terço nos seus limites mínimo e máximo, devendo isso decorrer claramente da norma.

Também se não vislumbra motivo para referenciar o Código Penal, uma vez que é o diploma que abarca os ilícitos contra os bens jurídicos indicados e que pode haver outros que dessa forma ficam excluídos.

Finalmente o número dois viola, claramente, o artigo 30.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa («nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos») porque prescinde de uma qualquer apuramento da inviabilização do vínculo, por razões substantivas, como acontece, por exemplo, nos arts 65.º e 66.º do Código Penal.



Conselho Superior do Ministério Público

«Artigo 174.º

Norma transitória

O Decreto-Lei n.º 370/91, de 7 de outubro, mantém-se em vigor até 60 dias após a entrada em vigor da presente lei».

A manutenção de normas transitórias é, do ponto de vista da segurança e clareza jurídica, sempre de evitar.

«Artigo 175.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) A Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, 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;
- b) A Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto;
- c) O Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 369/91, de 7 de outubro, 245/95, de 14 de setembro, e 229/2005, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro;
- d) O Decreto-Lei n.º 370/91, de 7 de outubro, sem prejuízo do disposto no artigo anterior».

O artigo 175.º, al^a c), revoga o Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 369/91, de 7 de outubro; 245/95, de 14 de setembro; e 229/2005, de 29 de dezembro e pela lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro). No entanto, a referida norma já havia sido revogada pelo artigo 72.º da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro (na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto).

«Artigo 177.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação».

A entrada em vigor da presente lei não é muito clara. Não se compreende se o período de *vacatio legis* é de 30 dias (um mês) ou se depende da data da sua publicação. Nesse caso, como



Conselho Superior do Ministério Público

parece decorrer do elemento gramatical, se a lei for publicada no final do mês, a sua entrada em vigor poderá ser quase imediata, não deixando muito tempo para a necessária preparação da mudança. Em termos de segurança jurídica parece-nos, portanto, preferível a adoção de outra técnica, que fixe claramente a data de entrada em vigor da lei.

Este é em suma, no curtíssimo espaço de tempo que para o efeito nos foi concedido, o nosso parecer.

Os Vogais do Conselho Superior do Ministério Público

(Maria Raquel Desterro Almeida Ferreira)

(Vitor Manuel Silva de Almeida Guimarães)

Parecer da Procuradoria-Geral da República sobre:

A. Proposta de Lei nº 345/XII, que aprova o regime do Sistema de Informações da República Portuguesa

B. Projeto de Lei Orgânica nº 997/XII – Aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro)

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou a emissão de parecer escrito sobre a **Proposta de Lei nº 345/XII** - que aprova o regime do Sistema de Informações da República Portuguesa –, apresentada pelo Governo, e o **Projeto de Lei Orgânica nº 997/XII-4ª** - que aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro), - apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista.

Não obstante a interligação entre as duas propostas, procede-se à apreciação separada da Proposta e do Projeto de lei, sem prejuízo de, caso se justifique, se fazer menção a uma e a outra.

I

Proposta de Lei nº 345/XII – aprova o regime do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)

1. Atual enquadramento legal do SIRP e Objetivos da Proposta de Lei

O Sistema de Informações da República Portuguesa (de ora em diante SIRP) encontra-se atualmente regulado em dois diplomas nucleares – A Lei 30/84, de 5 de setembro, Lei - Quadro

do SIRP¹, e a Lei 9/2007, de 19 de fevereiro², que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Lei n.os 225/85, de 4 de julho e 254/95, de 30 de setembro. O DL 370/91, de 7 de Outubro, define a estrutura das categorias e carreiras do quadro de pessoal do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e as normas relativas ao seu estatuto remuneratório, como corpo especial.

A Proposta de Lei ora apresentada³, apelando ao contexto e à conjuntura decorrente, designadamente, das ameaças terroristas, da criminalidade altamente organizada e da espionagem clássica e económica, pretende criar um quadro legal único, sistematizado e atualizado, quer quanto ao reforço da capacidade de intervenção do SIRP quer quanto ao enquadramento legal do estatuto de pessoal e remuneratório.

Com efeito, a Proposta sistematiza, com claros objetivos de robustecer toda a estrutura do SIRP, os seus órgãos e serviços e respetivas atribuições e competências, o conteúdo da atual Lei-Quadro e do atual regime jurídico do Secretário-Geral⁴ do SIRP, do SIS e do SIED e estabelece, de forma integrada, um estatuto de pessoal do SIRP, com a definição, designadamente, do respetivo quadro de direitos, ónus, deveres, responsabilidades, carreiras, e estatuto remuneratório.

Nesse contexto são aditadas alterações relevantes, quer em sede da sua estrutura e órgãos, quer em sede de meios operacionais de intervenção, conforme adiante se referirá.

Em síntese, a Proposta de Lei estabelece e regula, designadamente, *os princípios que conformam o SIRP, o seu âmbito, estrutura e finalidades; os órgãos de fiscalização e controlo, de coordenação e de consulta; o especial regime de Segredo de Estado que cobre a sua atividade e o regime sancionatório agravado aplicável à quebra, comprometimento e violação do correspondente dever de sigilo reforçado; a natureza, atribuições, competências e limites dos órgãos que o integram, e o quadro estatutário, deontológico e disciplinar a que estão sujeitos os seus dirigentes e pessoal*

¹ Alterada pelas Leis 4/95, de 21/2, 15/96, de 30/4, 75-A/97, de 22/7; Lei Orgânica 4/2004, de 6/11 e Lei Orgânica 4/2004, de 13/8.

² Alterada pela Lei 50/2014, de 13/8

³ Que revoga todos os indicados diplomas legais.

⁴ Mantém-se o modelo de direção unificada através Secretário-Geral do SIRP

2. Objeto da análise

A abrangência da Proposta de Lei, designadamente no que se refere ao regime relativo ao estatuto de pessoal do SIRP (Título III), impõe que a análise a efetuar se centre nas normas que podem suscitar questões de legalidade e ou constitucionalidade e, bem assim, naquelas que, de algum modo, possam conexionar-se com as competências e atribuições do MP ou com o sistema de justiça, sem prejuízo da referência a algumas normas estruturantes do Sistema.

Por outro lado, importa ter presente que muitas das normas que ora integram a Proposta de Lei foram recentemente inseridas na Lei 30/84 (Lei Quadro do SIRP) pela Lei 4/2014, de 13 de Agosto, e na Lei Orgânica 9/2007 (que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS), pela Lei 50/2014, de 13 de Agosto, na sequência de diversos Projetos de Lei de vários Grupos Parlamentares.

Não se desconsiderando a relevância de toda a regulamentação proposta, desde logo pela sensibilidade das matérias em causa e pela necessidade de se criarem regras claras, transparentes e garantísticas de uma intervenção do SIRP conforme à Constituição e à lei, crê-se adequado que a análise se inicie por aquela que poderá ser a questão juridicamente mais discutível, vertida no nº 2 do art. 78º da Proposta – a possibilidade de o SIS e o SIED terem acesso a dados e informações bancárias e fiscais e, sobretudo, a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações.

Assim:

2.1. Título II – Orgânica do Secretário-Geral, das Estruturas Comuns, do Serviço de Informações de Segurança e do serviço de Informações Estratégicas de Defesa

Capítulo II – Serviços e estruturas do Sistema de Informações da República Portuguesa

Seção IV - Meios legais

a. A proposta de lei pretende consagrar “de modo transparente e expresso na lei positiva” (cfr. Exposição de motivos) a possibilidade dos agentes do SIRP terem acesso a determinados meios operacionais “indo ao encontro do padrão de garantias quer da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais quer da Convenção Europeia dos Direitos do Homem” (idem).

Na verdade, perpassa por diversos preceitos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem a necessidade de qualquer limitação de direitos e liberdades fundamentais se basear em lei expressa.

Veja-se, a título de exemplo:

- Artigo 5.º (Direito à liberdade e segurança – “ (...) Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal”
- Artigo 6.º (Processo justo e equitativo) – “ (...) sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei”
- Artigo 7.º (Direito ao respeito pela vida privada e familiar) – “ (...) Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei”
- Artigo 10.º (Liberdade de expressão) – “ (...) O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei”.

O mesmo sucede com a Constituição da República Portuguesa quando, no n.º 2 do artigo 18º, determina que “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira (CRP Anotada, Vol. I, Coimbra, 2007, pág. 395) “Requisito importante da legitimidade constitucional das restrições aos direitos, liberdades e garantias, é o que consiste na reserva de lei. A reserva de lei tem aqui um duplo sentido: (a) reserva de lei material, que significa que os direitos, liberdades e garantias não podem ser restringidos (ou regulados) senão por via de lei e nunca por regulamentação (...) (b) reserva de lei formal, o que significa que os direitos liberdades e garantias só podem ser regulados por lei da AR ou, nos termos do art. 165.º, por decreto lei governamental devidamente autorizado”.

Tendo em conta as finalidades prosseguidas pelos serviços de informações - assegurar, no respeito da Constituição e da lei, 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 (cfr. artigo 2.º da proposta) – reconhecemos ser proporcional, necessário e adequado, de acordo com o princípio da concordância prática previsto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP, admitir que a atividade do SIRP possa implicar restrições a direitos, liberdades e garantias.

Motivo pelo qual aplaudimos a intenção do legislador em regular de modo mais desenvolvido os meios que os agentes do SIRP têm à sua disposição para o exercício da sua atividade.

Esta regulamentação permite, para além do respeito por direitos, liberdades e garantias fundamentais, maior segurança e previsibilidade no desempenho de funções do SIRP bem como uma fiscalização mais eficaz da sua atividade, afastando riscos de procedimentos informais de difícil controlo.

Estes mecanismos encontram-se previstos na seção IV do capítulo II do título II, da proposta, sob a epígrafe “Meios legais”, composto pelas seguintes normas:

- (i) Artigo 74.º: Meios operacionais
- (ii) Artigo 75: Identidade e registos codificados
- (iii) Artigo 76.º: Uso e Porte de arma
- (iv) Artigo 77.º: Utilização de meios de transporte
- (v) Artigo 78.º: Acesso a dados e informação
- (vi) Artigo 79.º: Passaporte especial e livre-trânsito

b. Artigo 78.º - Acesso a dados e informação

Pela sua relevância – como se evidencia pela respetiva menção desenvolvida na exposição de motivos - e por entendermos que se trata de uma norma que padece de inconstitucionalidade material, iniciamos a análise pelo artigo 78.º, com a epígrafe “acesso a dados e informação”.

Depois de no n.º 1 se estabelecer, à semelhança do que hoje já consta do artigo 9.º da Lei n.º 9/2007, de 18/02, que “Os diretores e os dirigentes intermédios de primeiro grau do SIS e do

SIED têm acesso a informação e registos relevantes para a prossecução das suas competências, contidos em ficheiros de entidades públicas, nos termos de protocolo, ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados no quadro das suas competências próprias”, em termos que não nos suscita reservas uma vez que a legalidade será assegurada no âmbito da celebração dos protocolos, acrescenta o n.º 2 que:

“Os oficiais de informações do SIS e do SIED podem, para efeitos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, aceder a informação bancária, a informação fiscal, a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, data hora, duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização, sempre que sejam necessários, adequados e proporcionais, numa sociedade democrática, para o cumprimento das atribuições legais dos serviços de informações, mediante a autorização obrigatória da Comissão de Controlo Prévio.

Permite-se assim, mediante prévia e obrigatória autorização da Comissão de Controlo Prévio, o acesso a:

- Informações bancárias;
- Informações Fiscais;
- Dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, data hora, duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização

É precisamente nesta última vertente que se manifesta, em nosso entender, a contrariedade com a Constituição da República Portuguesa.

Com efeito, está em causa uma ingerência nas telecomunicações, no que se refere a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos (uma vez que se exclui a vertente de acesso ao conteúdo das comunicações).

Pretende-se permitir que oficiais de informações do SIS e do SIED possam saber quando e entre quem são estabelecidas comunicações, por qualquer meio técnico de comunicação, e o local onde se encontram os equipamentos em causa.

Em nosso entender, como já se adiantou supra, a importância da atividade do SIRP pode justificar a admissibilidade legal de mecanismos de acesso a informação que impliquem restrições a direitos fundamentais - nomeadamente o acesso aos dados de tráfego e localização celular das comunicações, telefónicas e em ambiente digital (por exemplo, via “internet”) - desde que sujeitos a controlo de entidades independentes.

Neste aspeto, a intervenção obrigatória da Comissão de Controlo Prévio prevista da proposta de lei, constituída por magistrados do Supremo Tribunal de Justiça (sem prejuízo das sugestões infra quanto a esta Comissão), afigura-se uma solução adequada e capaz de garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos afetados com as medidas.

Sucedo que dispõe o artigo 34.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa que “*É proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, **salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal***” (sublinhado nosso)

O Tribunal Constitucional já teve oportunidade de se debruçar sobre o conteúdo do conceito de “telecomunicações” previsto no normativo acima indicado, esclarecendo que “*O sigilo das telecomunicações, garantido nos termos do artigo 34.º, n.º 1, da Constituição, abrange não só o conteúdo das comunicações mas também o tráfego como tal (V. Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., pp. 538 e segs.).*

“*O que está em causa é assegurar o livre desenvolvimento da personalidade de cada um através da troca à distância, de informações, notícias, pensamentos e opiniões, à margem da devassa da publicidade.*» (Costa Andrade, em *Bruscamente no verão passado...*, Ano 137.º, n.º 3951, Julho-Agosto 2008, p. 339).

*A privacidade da comunicação, como corolário da reserva da intimidade da vida privada, abrange não apenas a proibição de interferência, em tempo real, de uma chamada telefónica, como também a impossibilidade do ulterior acesso de terceiros a elementos que revelem as condições factuais em que decorreu uma comunicação (Vide, neste sentido Nicolás González-Cuéllar Serrano, em «Garantías constitucionales de la persucución penal en el entorno digital», in *Prueba e Processo Penal (Análisis especial de la prueba prohibida en el sistema español e en el derecho comparado)*, pág. 171-174, da ed. de 2008, da Tirant lo Blanch.).*

Efetivamente, num Estado de Direito democrático, assiste a qualquer cidadão o direito de telefonar quando e para quem quiser com a mesma privacidade que se confere ao conteúdo da sua conversa”.

O Tribunal Constitucional apenas admite que os dados de localização celular não estejam abrangidos pela norma constitucional quando “*não pressupõem qualquer ato de comunicação, bastando para o efeito que o telemóvel esteja em posição de stand by, isto é, ligado e apto para receber chamadas (Vide, neste sentido Costa Andrade, em Bruscamente no verão passado..., Ano 137.º, n.º 3951, Julho-Agosto 2008, p. 341)*, delimitação que compreendemos em termos teóricos mas que, na prática, não será possível garantir sempre que é implementado um mecanismo de registo de localização celular de um determinado aparelho.

A atividade do Sistema de Informações da República Portuguesa insere-se no âmbito da segurança interna e externa, visando exclusivamente a produção de informações para assegurar, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado (artigo 2.º da proposta).

Encontra-se assim excluída do processo criminal, cuja titularidade é atribuída às autoridades judiciárias competentes, a saber, o Ministério Público, o Juiz de Instrução e o Juiz de Julgamento (al. b) do artigo 1.º do Código de Processo Penal).

Nestes termos, entendemos que a norma proposta, na parte em que abrange o acesso a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, data hora, duração e o tipo de comunicação é inconstitucional por violação do disposto no artigo 34.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

Em consequência, qualquer regulamentação como a proposta depende de prévia revisão constitucional onde se mencione a possibilidade de ingerência nas comunicações para as finalidades constantes desta proposta de lei.

c. Informações bancárias

No que se refere ao acesso a informações bancárias não temos qualquer objeção à proposta tendo em conta as finalidades prosseguidas pelo SIRP.

Desde logo porque o acesso depende da prévia autorização da Comissão de Controlo Prévio.

Por outro lado, o n.º 2 do artigo 79.º do DL n.º 298/92, de 31 de dezembro (Regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras) prevê que “ (...) os factos e elementos cobertos pelo dever de segredo só podem ser revelados:

- a) Ao Banco de Portugal, no âmbito das suas atribuições;
- b) À Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, no âmbito das suas atribuições;
- c) Ao Fundo de Garantia de Depósitos, ao Sistema de Indemnização aos Investidores e ao Fundo de Resolução, no âmbito das respetivas atribuições;
- d) Às autoridades judiciárias, no âmbito de um processo penal;
- e) À administração tributária, no âmbito das suas atribuições;
- f) Quando exista outra disposição legal que expressamente limite o dever de segredo.

A norma agora prevista passará a ser um dos casos abrangidos pela alínea f) do n.º 2 do artigo 78.º do RGICSF.

d. Acesso a Informação fiscal

Quanto ao acesso a informação fiscal, determina o n.º 2 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária que “O dever de sigilo cessa em caso de: (...) Cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes.

Assim sendo, e mais uma vez por depender da autorização da Comissão de Controlo Prévio, não temos objeção a este acesso a informações fiscais, tendo em conta as finalidades prosseguidas pelo SIRP.

e. Artigo 74.º: Meios operacionais

Prevê o artigo 74.º da proposta a possibilidade dos oficiais de informações do SIS e do SIED poderem desenvolver ações de acompanhamento e vigilância em espaço público ou privado de acesso público, bem como a permissão ao pessoal do SIRP, desde que devidamente identificado e em missão de serviço, aceder a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público, consideradas essenciais à prossecução das suas competências.

Não temos qualquer objeção a esta norma que, reproduzindo, nesta última parte, o que constava do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 9/2007, de 19/02, passa a prever expressamente as ações de acompanhamento e de vigilância, em termos que não nos suscitam reservas.

f. Artigo 75: Identidade e registos codificados

Prevê o artigo 75.º a possibilidade de codificar a identidade e a categoria dos oficiais de informações do SIS e do SIED e de serem emitidos documentos legais de identidade alternativa, bem como o acesso a meios materiais e equipamentos utilizados pelo pessoal oficial de informações, nomeadamente às viaturas de serviço operacional, em termos que não nos merecem reparos e que já estava previsto no artigo 12.º da Lei 9/2007, de 19/02.

g. Artigo 76.º: Uso e Porte de arma

Prevê o artigo 76.º o direito ao uso e porte de arma, em termos a regular por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna e do secretário-geral, à semelhança do que já consta do artigo 59.º da lei 9/2007, de 19/02.

h. Artigo 77.º: Utilização de meios de transporte

Prevê o artigo 77.º o direito à utilização dos transportes coletivos, terrestres, fluviais e marítimos em termos que não nos merecem objeções. Atualmente o artigo 55.º da lei 9/2007, de 19/02, prevê mero “abono para despesas de transporte”.

i) Artigo 79.º: Passaporte especial e livre-trânsito

Por fim, o artigo 79.º prevê que os membros do Gabinete do Secretário-Geral, o pessoal dirigente e demais pessoal do SIRP em missão oficial têm direito à emissão de passaporte

especial, nos termos a regulamentar por despacho do Secretário-Geral, o que não nos merece objeções.

2.2 . Título I – Disposições gerais

Capítulo I – Objeto, finalidades e estrutura do sistema

Art. 2º - Finalidades

Aos serviços de informações incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da lei, 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.

O SIRP integra diversos órgãos e serviços públicos que, no seu conjunto, e na concretização das respetivas competências e atribuições, têm como objetivo cumprir as finalidades para as quais o sistema foi criado, de acordo e nos estritos limites da Constituição e da lei.

Nessa medida, o SIRP, enquanto sistema, tem necessariamente uma missão/finalidades que prossegue através os serviços de informação que o integram, e, concomitantemente, através dos diversos órgãos que o compõem.

Pese embora o objeto da lei seja, como se refere no art. 1º, e para além do mais, aprovar o regime do SIRP e estabelecer «a) *Os princípios que o conformam, o seu âmbito, estrutura e finalidades*»⁵, e o nº 1 do art. 6º prescreva que « *As finalidades do SIRP realizam-se exclusivamente mediante as atribuições e as competências dos serviços públicos previstos na presente lei*»⁶, o art. 2º reproduz na íntegra a redação do nº 2 do art. 2º da Lei 30/84, que optou por uma definição das incumbências dos serviços de informações através dos quais o SIRP prossegue as suas finalidades.

Creemos, no entanto, que melhor se adequaria uma redação que diretamente traduzisse a missão/finalidades do SIRP enquanto estrutura integrada por serviços afetos ao cumprimento dessas finalidades.

É, aliás, o que decorre da Exposição de Motivos da Proposta de Lei, que se inicia com a afirmação de que «*Ao Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) cumpre*

⁵ Negrito nosso.

⁶ Preceito que corresponde ao nº 1 do art. 2º da lei 30/84.

assegurar, através do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), no estrito respeito da Constituição e da lei e em regime de exclusividade, a produção de informações necessárias à salvaguarda dos interesses nacionais, da independência nacional e da segurança interna, sobretudo orientadas para o apoio à decisão política de topo, no âmbito da prossecução dos desígnios estratégicos do Estado português e da segurança nacional.»

Afigura-se, assim, que, **respeitando o objeto da lei, melhor se adequaria ao sentido e objetivo do preceito, uma redação diversa, eventualmente nos seguintes termos:**

«O Sistema de Informações da República Portuguesa tem como finalidade assegurar, através dos serviços de informações, no estrito respeito da Constituição e da lei, 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».

2.3. Art. 3º - Estrutura

a. A Proposta procede à reconfiguração orgânica do SIRP, traduzindo com maior clareza a natureza e tipologia dos órgãos e serviços que o compõem e integram; cria novos órgãos e altera a natureza das estruturas comuns.

Assim,

O SIRP é constituído por três categorias de órgãos: (i) órgãos independentes de fiscalização (*Conselho de Fiscalização do SIRP. Comissão de fiscalização de Dados do SIRP e Comissão de Controlo Prévio*); (ii) órgãos de direção e controlo (*Primeiro-Ministro, Secretário-Geral*) (iii) órgãos de coordenação e consulta (*Conselho Superior de Informações; Conselho Consultivo*)

Integram o SIRP três serviços públicos: os Serviços de Informações (SIS e SIED) e as Estruturas Comuns.

Anota-se a inclusão expressa do Primeiro-Ministro no elenco dos órgãos do SIRP, e a criação, por força da previsão inovatória constante do nº 2 do art. 78º da Proposta, de uma Comissão de Controlo Prévio.

As Estruturas Comuns são agora, de forma expressa, qualificadas como serviços públicos.

Mantém-se a restante estrutura orgânica: Conselho de Fiscalização, Comissão de Fiscalização de Dados, Conselho Superior de Informações e Conselho Consultivo⁷.

Para além do que adiante se referirá em concreto relativamente a cada órgão, apenas se oferece referir a adequada sistematização da matéria, o que favorece a compreensibilidade do sistema e das atribuições de cada órgão e serviço, diminuindo, conseqüentemente, os riscos de sobreposição de intervenções ou de atuações discricionárias.

b. Pese embora, cremos dever anotar-se que a intenção sistematizadora e clarificadora que subjaz também à Proposta poderá ficar prejudicada com a inserção, no art. 3º - referente à estrutura do SIRP –, dos normativos constantes dos nºs 4 e 5.⁸

Respeitam aqueles normativos à salvaguarda das atividades de informação realizadas pelas Forças Armadas para cumprimento das suas *missões específicas, à garantia da segurança militar* e à aplicação do regime do SIRP, nos segmentos elencados no nº 5, àquelas atividades.

Como regulado no Decreto-Lei n.º 184/2014 de 29 de dezembro, que estabelece a orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas, compete ao Centro de Informações e Segurança Militares – CISMIL - *assegurar a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar* (art. 32.º).

Dispondo igualmente aquele diploma que «*Às atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas, necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar, aplica-se o disposto na Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*» (nº 3 do art. 33º)

⁷ Refira-se que no art. 3º este órgão é designado como “Conselho Consultivo de Informações”, enquanto que nos demais preceitos que se lhe referem, designadamente nos arts. 46º e 47º, é designado apenas como “Conselho Consultivo”.

⁸ «4 - *O disposto na presente lei não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar.*

5 - *Os princípios fundamentais do SIRP, os preceitos relativos às atribuições e ao exercício dos poderes dos órgãos de fiscalização, coordenação e consulta, ao regime especial de segredo de Estado e ao dever de sigilo reforçado, são aplicáveis, com as necessárias adaptações, às atividades de produção de informações no âmbito específico das missões das Forças Armadas.»*

Salvo melhor opinião, afigura-se estar em causa matéria que, não tendo conexão substantiva com o objeto do art. 3º, e demonstrando-se necessária e clarificadora do âmbito de intervenção do SIRP e do CISMIL, **justifica a sua previsão em preceito autónomo**, à semelhança do que, aliás, consta da Lei 30/84 após as alterações introduzidas pela Lei 4/2004, de 6/11.

Em alternativa sugere-se a ponderação da sua integração no art. 6º, relativo à “Exclusividade”.

2.4. Art. 4º - Atribuições

O preceito não suscita, salvo melhor opinião, comentários desfavoráveis.

Com efeito, o preceito, não inovando substancialmente no domínio das atribuições do SIRP e dos seus serviços, procede, contudo, à clarificação do enquadramento das atribuições dos serviços de informações e à sua vinculação às decisões estratégicas dimanadas por outros órgãos do sistema e à direção do Secretário-Geral.

Assim,

Confere-se expresse enquadramento, no âmbito do SIRP, à realização das atribuições dos serviços de informações, reforçando-se a sua vinculação *às orientações e prioridades definidas* pelos órgãos competentes para esse efeito – o *Primeiro-Ministro e o Conselho Superior de Informações* – e *as competências de direção superior, inspeção, superintendência e coordenação atribuídas ao Secretário-Geral* (nº 1)

Enquadra-se e delimita-se genericamente a atividade dos serviços de informações - *recolha, processamento, exploração e difusão de informações* – por referência aos *princípios da necessidade e da adequação* à realização das finalidades a que se destinam (nº 2).

Sistematizam-se atribuições complementares dos serviços do SIRP que, no atual regime, se encontram dispersas (nº 3 a 5).

2.5 Capítulo II -Bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa

Seção I - Princípios fundamentais

a. A seção I, do Capítulo II – **arts. 5º a 8º** - trata dos *Princípios fundamentais* que regem a atividade dos serviços do SIRP, mantendo-se, no essencial, ainda que com outra sistematização e, nalguns casos, com maior aprofundamento, os princípios já expressos na legislação vigente.

Princípios que, como não poderia deixar de ser, vão sendo reafirmados, concretizados e desenvolvidos nos demais normativos da Proposta.

Anote-se que, embora não integrados sistematicamente na seção respeitante aos princípios fundamentais, outros princípios orientadores da atividade do SIRP encontram-se afirmados noutros preceitos, designadamente do mesmo capítulo, como se referirá.

No essencial, estão expressos os seguintes princípios fundamentais de conformação e delimitação da atividade do SIRP e dos seus serviços de informações:

Princípio da legalidade; princípio do respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; princípio da limitação do âmbito de atuação (art. 5º); princípio da exclusividade (art.6º); princípio da especialidade ou especificidade das atribuições e o princípio da cooperação recíproca entre serviços de informações do SIRP (art. 7º); princípio do sigilo e do segredo de Estado (art. 8º, desenvolvido na seção IV)

A seção II do mesmo Capítulo afirma, por seu turno, o princípio *da colaboração e da cooperação com outras entidades*.

Nada de relevante a salientar a propósito, salvo o que já se referiu quanto à importância da sistematização, que, mesmo em sede de princípios conformadores da atuação dos serviços do SIRP, se revela fundamental para uma maior transparência, credibilização e sindicância da sua intervenção.

b. Nº 2 do art. 5º

Estabelece-se a proibição de *exercício de poderes, prática de atos ou desenvolvimento de atividades do âmbito ou da competência específica dos tribunais, do Ministério Público ou das entidades com funções policiais*, à semelhança do que consta atualmente na Lei 9/2007 (nº 2, do art. 6º).

Tal como se dispõe no nº 1 do art. 4º da Lei 30/84, este princípio de limitação da atividade é reafirmado, e aparentemente desenvolvido, no art. 94º⁹ da Proposta de lei, que, sob a epígrafe, *usurpação e desvio de funções*, estabelece que «1 -O pessoal do SIRP não pode exercer

⁹ Seção II (Garantias de Imparcialidade e de isenção) do Capítulo I (Disposições Gerais) do Título III (Estatuto de pessoal do Sistema de Informações da República Portuguesa).

poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais.»

Estabelecendo ainda este preceito, tal como atualmente o n.º 2 do art. 4.º da Lei 30/84 e os n.ºs 3 e 4 do art. 6.º da lei 9/2007, que «2 - *É expressamente proibido aos oficiais de informações proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais*», e que «3 - *A infração ao disposto nos números anteriores constitui violação grave dos deveres funcionais e é passível de sanção disciplinar, que pode ir até à demissão ou outra responsabilidade civil e criminal que ao caso couber, de harmonia com o disposto na presente lei e na lei geral.*

Relativamente a esta matéria cremos poder anotar-se o seguinte:

(i) Divergência de âmbito da proibição – n.º 2 do art. 5.º – Como resulta da leitura dos normativos citados, quer na proposta de lei quer nas leis vigentes não existe uma total coincidência do âmbito da proibição.

Com efeito, enquanto que o n.º 2 do art. 5.º inclui o Ministério Público no elenco de entidades relativamente a cujas competências se alarga o âmbito da proibição de atuação do pessoal do SIRP, o art. 94.º omite essa referência àquela magistratura (tal como já acontecia em relação à Lei 30/84, que não incluía igualmente o MP, e à lei 9/2007, que lhe fazia expressa menção)

Compreende-se, de certa forma, a redação da Lei 30/84 quanto a esta matéria na medida em que, aquando da sua publicação, o Ministério Público ainda não detinha as competências que atualmente, e pelo menos desde 1987, detém em domínios que intercetam a atividade dos serviços de informações e do SIRP enquanto sistema.

Tal omissão não foi, contudo, corrigida com as alterações entretanto feitas à Lei 30/84 pela Lei 4/95, de 21/2 e pela Lei Orgânica 4/2004, de 6/11, mantendo-se a redação original que foi, agora, transcrita pela Proposta para o n.º 1 do art. 94.º.

Ora, o mesmo legislador, e na mesma Proposta, adota redação diversa noutro normativo, cristalizando as divergências entre a lei 30/84 e a Lei 9/2007 que, como se referiu, inclui o MP no âmbito da norma do n.º 2 do art. 6.º.

Num momento em que se reformula e sistematiza o regime do SIRP, cremos ser adequado aproveitar para tornar coerentes os preceitos e o sistema globalmente considerado.

Não será despiciendo referir que a omissão da referência ao Ministério Público ocorre em normativo sistematicamente integrado no título que rege o *Estatuto de pessoal do Sistema de Informações da República Portuguesa*, e em normativo sancionador da violação daquela proibição, o que demanda clareza normativa, em especial quanto ao âmbito da proibição.

É certo que as regras interpretativas, conjugadas com a natureza do MP e a sua integração nos tribunais, poderão conduzir a uma interpretação conforme. Não obstante, e quanto mais não seja por estar também em causa matéria sancionatória, impõe-se clareza normativa.

Nessa medida, porque está em causa a concretização do mesmo princípio, permitimo-nos sugerir a ponderação de alteração da redação do n.º 1 do art. 94.º da Proposta, no sentido de na mesma fazer constar o Ministério Público, tal como consta do n.º 2 do art. 5.º .

(ii) Âmbito dos limites da atividade – n.º 2 do art. 5.º

O legislador da proposta, ao contrário do que ocorre atualmente nas Leis 30/84 e 9/2007 (arts.4.º e 6.º), eliminou a referência à *proibição de detenção de qualquer indivíduo ou de instrução de processos penais* do normativo relativo aos limites da atividade e inseriram-na no n.º 2 do art. 94.º, relativo, como se disse, à *usurpação e desvio de funções*.

Esta proibição encontra-se, de algum modo, contida na proibição constante do n.º 2 do art. 5.º e do n.º 1 do art. 94.º, embora se justifique a sua autonomização, dados os valores em causa e as consequências resultantes de uma tal atuação.

Pese embora se pugne pela manutenção da previsão expressa daquela proibição, cremos **justificar-se a ponderação da sua deslocalização sistemática para o art. 5.º, no qual se estabelecem os princípios gerais que devem nortear a atuação do pessoal do SIRP.**

Trata-se de um efetivo limite à atuação funcional dos oficiais de informações, o que, só por si, que justificaria uma menção expressa em sede de princípios fundamentais.

Nessa medida, **sugere-se a ponderação da inclusão daquela proibição, em número autónomo do art. 5.º.**

(iii) Usurpação e desvio de funções – art. 94.º

Pese embora sistematicamente deslocado do objeto da análise do art. 5º para efeitos de apreciação autónoma, dada a sua relação com os limites da atividade do SIRP anotaremos aqui a questão relativa ao que se afigura ser a não previsão do “desvio de funções”.

O art. 94º da Proposta tem como epígrafe, como se referiu “usurpação e desvio de funções”, prevendo as situações relativas à proibição de exercício de poderes, prática de atos e desenvolvimento de atividades inseridas no âmbito das competências de outras entidades – tribunais e entidades com funções policiais -, bem como a proibição de detenção e instrução de processos penais, adiantando as consequências da sua violação.

As situações previstas parecem configurar, pelo menos imediatamente, e salvo melhor opinião, apenas situação de usurpação de funções, e só mediatamente desvio de funções.

A Lei 30/84 (art. 29º) e a Lei 9/2007 (art. 7º), embora com formulação diversa quanto ao âmbito subjetivo (pelo menos formalmente), prevê o *desvio de funções* – no primeiro caso no âmbito do capítulo referente aos *deveres e responsabilidades* e, no segundo caso, na seção relativa aos princípios de atuação – com a seguinte configuração: *Os não podem prevalecer-se da sua qualidade, posto ou função para praticar qualquer ação de natureza diversa da estabelecida institucionalmente [... da estabelecida no âmbito do respetivo serviço]*

Traduz-se naqueles preceitos a vinculação estrita do desenvolvimento da atuação funcional do pessoal do SIRP às instruções, orientações e planificação das atividades dimanadas dos seus órgãos competentes nessa matéria para cumprimento das suas finalidades. Constitui, na sua essência, uma emanção do princípio *da limitação do âmbito de atuação e do princípio da especialidade*.

Nessa medida, sugere-se a ponderação da previsão de normativo referente àquela matéria, em termos semelhantes aos que constam dos preceitos atuais.

c. Art. 8º - Dispensa de publicitação

O disposto no art. 8º constitui um desvio aos *princípios da transparência, publicidade e administração aberta* que caracterizam a atuação da administração, alargado, na Proposta, aos *regulamentos de execução da lei do SIRP, aos atos administrativos e contratuais relativos à gestão de recursos humanos, à gestão financeira e logística dos serviços de informação e do Gabinete do Secretário de Estado e das Estruturas Comuns* – os quais podem ser classificados,

em razão da matéria, por decisão dos membros do Governo competentes ou do Secretário de Estado.

O princípio de sigilo (segredo) previsto neste preceito não prejudica, contudo, a comunicação não nominativa, nos termos e condições constantes do seu nº 3.

O elenco de documentos e atos administrativos e contratuais constante do nº 1 parece adequar-se aos princípios que regem o segredo de Estado, designadamente da *necessidade, proporcionalidade e adequação*, e encontram, pelo menos parcialmente, cobertura legal no disposto na al. d) do nº 4 do art. 2º da Lei Orgânica nº 2/2004, de 6/8, que aprova o regime do segredo de Estado.¹⁰

Parcialmente porque o nº 2 do preceito inclui o *regime estatutário e deontológico* no elenco exemplificativo dos documentos e outros elementos que podem ser classificados.

Compreende-se a necessidade de sigilo/segredo relativamente a matérias que possam colocar em causa a segurança do pessoal do SIRP - designadamente as referentes à sua identidade e outros dados que permitam a sua identificação ou, mesmo, o conhecimento de que integram aqueles serviços -, bem como por razões de operacionalidade e de salvaguarda da eficácia da sua atuação.

Não se vislumbra, contudo, que a publicitação do seu regime estatutário (que, aliás, no seu núcleo, consta da presente proposta), e do respetivo código deontológico, possam pôr em causa aqueles valores. Sendo certo que, no último caso, o conhecimento do regime deontológico contribuiria, se bem vemos, para a credibilização da sua atuação.

Em todo o caso, afigura-se que, pelo menos no que se refere ao regime deontológico, a previsão do nº 2 do art. 8º dificilmente poderá integrar os casos elencados na citada al. d) do nº 4 do art. 2º da Lei que regula o segredo de Estado.

2.6 – Capítulo II - Seção IV – Do regime especial de segredo de Estado e dever de sigilo

¹⁰ Que dispõe que «Podem, especialmente, ser submetidas ao regime de segredo de Estado, verificado o condicionalismo previsto nos números anteriores, documentos e informações que respeitem às seguintes matérias: ...d) As que visam prevenir e assegurar a operacionalidade e a segurança pessoal, dos equipamentos, do material e das instalações das Forças Armadas, das forças e serviços de segurança, bem como a identidade dos operacionais e as informações do âmbito da atividade dos órgãos e serviços que integram o SIRP».

a. A natureza e finalidades da atuação do SIRP e das informações e dados recolhidos e tratados impõe um regime de sigilo e de Segredo de Estado que, submetido embora aos princípios orientadores deste instituto, que lhes estão, em todo o caso, imanentes, possa beneficiar de especiais procedimentos, designadamente de classificação.

A Lei Orgânica 2/2014, de 6/8, que aprovou o Regime de Segredo de Estado, prevê regimes específicos aplicáveis ao SIRP, desde logo no que se refere ao âmbito do segredo e à classificação.

Nos arts. 15º a 19º a Proposta de Lei regula expressamente a matéria, transcrevendo total, ou parcialmente, nalguns casos, o que consta da Lei Orgânica 2/2014.

No uso da exceção prevista pelo nº 3 do art. 2 da Lei Orgânica 2/2014, a Proposta de Lei prevê uma classificação *ope legis* dos registos, informações, documentos, *dossiers* e arquivos dos serviços de informações abrangidos pelo segredo de Estado (art. 15º), o que dispensa a análise casuística para decisão de classificação.

O regime proposto parece respeitar os limites decorrentes da Lei Orgânica 2/2014 – consagra regras exatamente idênticas, como é o caso do regime relativo à *prestação de depoimento ou de declarações* e à *colisão entre segredo de Estado e direito de defesa* (arts. 17º e 18º), e conforma o regime especial, permitido por aquela lei, aos princípios do instituto.

b. Pese embora, cremos dever salientar-se o seguinte relativamente à matéria referente à fiscalização do regime de segredo de Estado:

De acordo com o previsto no art. 14º da Lei Orgânica 2/2014, o regime de segredo de Estado é fiscalizado pela Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado (EFSE), criada pela Lei Orgânica 3/2014, de 6/8, para o que a classificação lhe deve ser comunicada em prazo não superior a 30 dias, excepto no que respeita à classificação referida no nº 1 do art. 32º da Lei -Quadro do SIRP (Lei 30/84)

Excepção compreensível, na medida em que o referido nº 1 do art. 32º previa já a classificação *ope legis* que a proposta de lei mantém.

Não obstante, em norma introduzida na Lei 30/84 pela Lei Orgânica nº 4/2014, de 13/8, previa-se a comunicação à EFSE, para efeitos de registo, da manutenção da classificação.

A Proposta de Lei vem prever que, sem prejuízo dos poderes da Assembleia da República, nos termos constitucionais, a fiscalização do regime de segredo de Estado no âmbito do SIRP é assegurada pelo Conselho de Fiscalização do SIRP (nº 2 do art. 16º).

Ora, para que exista uma efetiva e adequada fiscalização, designadamente no que se refere à manutenção daquele regime, a apreciar nos termos do nº 1 do art. 16º da Proposta, será necessário que se implementem mecanismos de fiscalização, desde logo, de obtenção de informações e fornecimento de dados que permitam uma efetiva fiscalização do regime.

Afigura-se, contudo, que esses mecanismos não se encontram previstos.

Com efeito, nenhum dos preceitos reguladores do regime de segredo de Estado prevê qualquer comunicação ao Conselho de Fiscalização sobre qualquer aspeto do regime de segredo de Estado.

Por outro lado, no art. 23º da Proposta, relativo às competências do Conselho de Fiscalização, também nada se refere especificamente quanto à matéria da fiscalização do regime de Segredo de Estado.

Nessa medida, e porque a especial natureza da matéria o justifica, sugere-se a ponderação de **uma mais pormenorizada regulamentação, designadamente quanto à menção expressa no elenco de competências do Conselho de Fiscalização - art. 23º da Proposta - a eventuais procedimentos de comunicação relativos às decisões de manutenção do regime de segredo de Estado e à forma de intervenção daquela Comissão.**

2.7 – Capítulo III – Regime de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

Arrumando sistematicamente os órgãos de fiscalização externa no Capítulo I, do Título I, a Proposta mantém, com essa natureza, o Conselho de Fiscalização do SIRP e a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, criando, por força da previsão do nº 2 do art. 78º, a Comissão de Controlo Prévio.

a. A matéria relativa ao Conselho de Fiscalização do SIRP foi objeto de anteriores e recentes iniciativas legislativas de diversos Grupos Parlamentares, na sequência das quais foi publicada

a Lei Orgânica 4/2014, que introduziu alterações à Lei 30/84, e a Lei 50/2014, de 13 de agosto, que introduziu alterações à Lei 9/2007.

É ainda objeto do Projeto de Lei Orgânica nº 997/XII, do Grupo Parlamentar do PCP, que adiante será analisado.

A atual configuração do Conselho de Fiscalização do SIRP é, pois, recente, e a Proposta mantém, no essencial, o que já consta daquelas leis.

Assim:

(i) O art. 21º, apenas adita, no seu nº 7, a competência da Assembleia da República para “apreciar a iniciativa de suspensão de funções” dos membros do Conselho¹¹, aditamento que, por se afigurar adequado, não suscita comentários;

(ii) Mantém-se, na íntegra, o regime relativo ao registo de interesses (art. 22º);

(iii) Mantém-se as competências atualmente cometidas, aditando-se, em conformidade com o que resulta do nº 2 do art. 78º da Proposta e das competências da Comissão de Controlo Prévio, o recebimento de lista dos pedidos de autorização de acesso a informação e a dados submetidos a esta última Comissão – aditamento justificado e necessário ao integral cumprimento da sua missão de fiscalização (art. 23º);

(iv) Mantém-se o formalismo e termos da posse e renúncia, aditando-se regras relativas à suspensão do mandato por iniciativa do membro do Conselho (art. 24º), regime que não suscita qualquer comentário;

(v) Mantém-se o regime de irresponsabilidade e demais imunidades dos Membros do Conselho de Fiscalização, idêntico ao dos Deputados à Assembleia da República (art. 25º);

(vi) Não são introduzidas quaisquer alterações aos deveres, direitos e regalias dos membros do Conselho de Fiscalização (arts. 26º e 27º);

(vii) Mantém-se o regime de prerrogativas da Assembleia da República (art. 28).

b. Comissão de Fiscalização de Dados

¹¹ No nº 7 do art. 8º da Lei 30/84, na redação da Lei Orgânica 4/2014, apenas se encontrava prevista a competência para verificação dos impedimentos e decisão sobre a demissão dos membros do Conselho.

(i) Relativamente ao atual regime, assinala-se, positivamente, a consagração expressa de que «o direito de acesso para atualização ou retificação que assiste aos cidadãos» se exerce através da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP; a previsão dos procedimentos atinentes e do especial apoio que os diretores dos centros de dados do SIS e do SIED devem prestar à Comissão para cumprimento dessa competência (art. 31º)

Também se afigura positivo o aditamento relativo à comunicação ao Conselho de Fiscalização do SIRP *das operações de cancelamento e retificação determinadas*, a par da comunicação das *irregularidades ou violações verificadas* (nº 3 do art. 32º)

(ii) Na seção relativa à Comissão de Fiscalização de Dados foi inserido normativo referente à restrição de acesso aos dados, de acordo com o qual, «Sem prejuízo do disposto na presente seção sobre fiscalização e do acesso do Secretário-Geral, através dos diretores dos centros de dados do SIS e do SIED, nenhuma entidade estranha a estes serviços pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados».

Por seu turno, em termos semelhantes quanto ao conteúdo substancial, o nº 4 do art. 61º dispõe que «Sem prejuízo do disposto na presente lei sobre fiscalização e do acesso do Secretário-Geral, através dos diretores dos centros de dados do SIS e do SIED, nenhuma entidade estranha ao SIRP pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados».

Salvo melhor opinião, não parece justificado que sobre a mesma matéria, o mesmo núcleo normativo e o mesmo objetivo, coexistam duas normas que, se bem vemos, não se complementam nem contêm qualquer diferente prescrição.

Refira-se que a diferente redação do segmento relativo ao âmbito subjetivo da proibição de acesso direto – no caso do art. 33º *nenhuma entidade estranha a estes serviços*, e no caso do art. 61º *nenhuma entidade estranha ao SIRP* - poderá suscitar dúvidas interpretativas e entendimentos diversos sobre o concreto âmbito subjetivo dessa proibição, que, neste último caso, parece ser mais alargado do que na redação do art. 33º.

Com efeito, o SIRP é um Sistema de Informações composto por diversos órgãos e serviços, pelo que a referência a *entidade estranha ao SIRP* abrangerá, positivamente, no sentido da possibilidade de acesso direto, outros órgãos e serviços que integram o SIRP. Possibilidade que, se bem se alcança o escopo das normas relativas à proteção de dados e dos centros de dados, não parece ter sido pretendida.

Nessa medida, **permitimo-nos sugerir**:

- a ponderação de alteração da redação do art. 61º, no sentido de a adequar ao efetivo âmbito subjetivo do acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados;

- a ponderação da necessidade de duplicação da previsão de restrição de acesso àqueles dados e informações e, em alternativa, a elaboração de uma norma única a inserir na Seção III do Capítulo II, referente ao processamento de dados pessoais.

2.8 – Seção IV – Controlo Prévio

a. Como referido aquando da análise do disposto no nº 2 do art. 78º da Proposta, é criada a Comissão de Controlo Prévio, composta por juízes Conselheiros do STJ, designados pelo CSM.

A Comissão, de acordo com o art. 36º da Proposta, é competente para a *concessão de autorização prévia de acesso à informação e aos dados previstos no nº 2 do art. 78º, sempre que o acesso seja suscetível de contender com a reserva da intimidade da vida privada, velando ainda pelo cumprimento da Constituição e da Lei.* (sublinhado nosso)

Em nosso entender, o sistema proposto de intervenção da Comissão de Controlo Prévio – que, mesmo expurgando do nº 2 do art. 78º da Proposta a menção ao acesso a dados de comunicações, se manterá vigente para os restantes acessos a dados – parece-nos adequados ao respeito pelos princípios da proporcionalidade, adequação e necessidade exigidos pelo art. 18º da CRP.

Concordamos assim com a proposta de que o acesso a dados deverá depender de autorização prévia obrigatória por uma “Comissão de Controlo Prévio”, composta por 3 Juízes Conselheiros.

O carácter obrigatório da intervenção da Comissão resulta, em nosso entender, do nº 2 do art. 78º, parte final, quando determina a obrigatoriedade de autorização da Comissão para efeitos de acesso aos dados e informações no mesmo elencados.

Assim, não parecendo subsistirem dúvidas sobre a obrigatoriedade daquela autorização prévia, afigura-se que o segmento *sempre que o acesso seja suscetível de contender com a reserva da intimidade da vida privada* (constante do art. 36º) não sendo essencial para a definição da

competência da Comissão - que está objetivamente definida – poderá constituir um fator perturbador da interpretação daquelas normas, desde logo quanto à admissibilidade de ponderação e avaliação, pelos serviços de informações, dos casos a submeter à submissão à autorização da Comissão.

A interpretação conjugada dos arts. 36º e 78º nº 2 não permite outra conclusão que não a de que a autorização da CCP é obrigatória em todas as situações de acesso a dados e informações previstas no nº 2 do art. 78º, independentemente do maior ou menor grau de conflito com *a reserva da intimidade da vida privada*.

No entanto, num domínio em que a ingerência na vida privada encontra um manto de proteção constitucional apertado, importa que a lei seja clara, de forma a não permitir interpretações divergentes, nomeadamente sobre o conceito de “intimidade da vida privada” em confronto com o direito à “privacidade”, potenciadoras de atuações atentatórias dos direitos fundamentais dos cidadãos, desde logo os que se referem à esfera da sua vida privada.

Acresce que o acesso a este tipo de dados (bancários, fiscais e de comunicações) não permite, regra geral, determinar previamente que tipo de direitos podem ser afetados.

Salvo melhor opinião, o segmento que vimos referindo é o fundamento geral, a justificação constitucional, que preside à previsão da obrigatoriedade de autorização, e não uma condição casuística da solicitação dessa autorização, como, pelo menos numa leitura menos atenta e passível de ocorrer na prática, parece resultar da redação da parte final do nº 1 do art. 36º.

Nessa medida, **permitimo-nos sugerir a ponderação da eliminação do referido segmento daquele normativo**, redigindo-se o preceito eventualmente nos seguintes termos:

«A Comissão de Controlo Prévio é a entidade competente para a concessão de autorização prévia de acesso à informação e aos dados previstos no no nº 2 do art. 78º, no cumprimento da Constituição e da lei.»

b. De molde a manter coerência normativa, justificar-se-á que o nº 2 do art. 78º da Proposta contenha também referência expressa à natureza prévia da autorização da Comissão de Controlo Prévio.

Podendo afigurar-se uma redundância desnecessária, afigura-se que a sensibilidade da matéria exige redobradas cautelas no seu tratamento normativo, **sugerindo-se que a redação do**

respetivo segmento seja revista, eventualmente nos seguintes termos: «(...) mediante autorização prévia e obrigatória da Comissão de Controlo Prévio».

c. Cremos justificarem-se ainda duas outras anotações:

(i) Na al. d) do n.º 2 do art. 37.º prevê-se que as medidas requeridas não podem exceder o prazo máximo *de três meses, prorrogáveis por sucessivos e idênticos períodos quando se mostrar necessário, adequado e proporcional*.

Ou seja, se bem se interpretou a norma, o prazo máximo de três meses pode ser, em tese, prorrogável indefinidamente, desde que verificados os requisitos de *necessidade, adequação e proporcionalidade*.

Uma vez que não está em causa a investigação criminal, entendemos que o prazo de três meses sem qualquer acompanhamento da Comissão poderá demonstra-se excessivo para uma adequada avaliação/aferição da *necessidade, adequação e proporcionalidade* da medida.

Acresce que a norma não aduz qualquer referente de avaliação/aferição da *necessidade, adequação e proporcionalidade* da prorrogação do prazo¹², o que, aliado à não previsão de um prazo limite de acesso poderá suscitar dúvidas sobre a sua conformidade constitucional (sem prejuízo do que já se referiu quanto à não conformidade constitucional dos dados referentes às comunicações), mesmo nos casos em que estejam em causa os dados bancários e fiscais¹³, situações em que se verifica uma menor tutela de proteção constitucional.

Nessa medida, afigura-se que se justificará a ponderação:

- da inclusão de referentes de avaliação/aferição da *necessidade, adequação e proporcionalidade* da prorrogação do prazo de acesso;
- a previsão de apresentação regular dos dados – mensal, pelo menos - à Comissão, para avaliação da justificação da manutenção da medida autorizada.

¹² É certo que o pedido de acesso deve conter as finalidades que o fundamentam (al. b, do n.º 2 do art. 37.º), menção que, contudo, não é, pelo menos, expressamente exigida para o pedido de prorrogação.

¹³ Como aceite pelo Tribunal Constitucional «O segredo bancário não é abrangido pela tutela constitucional da reserva da intimidade da vida privada nos mesmos termos de outras áreas da vida pessoal (Acórdão N.º 42/2007)

- a definição de um prazo limite de prorrogação da autorização, adequado aos valores em confronto.

(ii) No nº 7 do art. 37º prevê-se que o Secretário-Geral ordene a destruição imediata de todos os dados e informações recolhidas mediante autorização da CCP, sempre que não tenham relação com o objeto ou finalidades da mesma.

Mostrando-se necessária uma tal previsão, entendemos, no entanto, **justificar-se a inclusão de um regime de controlo, eventualmente através da comunicação ao Conselho de Fiscalização do SIRP** (ao qual, aliás, se impõe o envio de uma lista dos pedidos de autorização submetidos à Comissão de Controlo Prévio – al. b) do nº 2 do art. 23º).

2.9. O Capítulo I do Título II regula os órgãos de direção, coordenação e consulta – Primeiro-Ministro, Secretário-Geral, Conselho Superior de Informações e Conselho Consultivo.

Neste âmbito anota-se, positivamente, a melhor sistematização e clareza do regime relativo àquelas estruturas orgânicas e das suas competências, bem como a previsão de criação de um Secretário-Geral Adjunto, com competências de coadjuvação e de substituição, podendo também ser-lhe delegadas competências de direção e coordenação.

As competências destes órgãos mantêm-se, no essencial, idênticas às atualmente previstas, tal como a composição dos órgãos coletivos.

Anota-se apenas, o que parece ser um mero lapso nas alíneas a) e b) do nº 2 do art. 46º - indicação, duplicada, do Secretário-Geral como membro daquele Conselho.

2.10. Seção II – Serviços de Informações (Capítulo II, Título II)

Relativamente aos serviços de informações – SIS e SIED –, na esteira sistematizadora da Proposta, concentra-se nos arts. 56º a 60º a regulação nuclear da respetiva estrutura e competências, recolocando-se todos os aspetos administrativos no âmbito do Estatuto do pessoal do SIRP.

Afirma-se expressamente o seu funcionamento na dependência do Primeiro-Ministro e a exclusividade de cada um dos serviços para a produção da informação relativa às respetivas missões.

Não se alcançam alterações significativas quanto às competências daqueles serviços e dos respetivos dirigentes.

2.11. Título III – Estatuto de pessoal do sistema de Informações da República Portuguesa

Capítulo I – Disposições gerais

Seção II – Garantias de imparcialidade e isenção

Em seção dedicada às *Garantias de imparcialidade e isenção* estão previstos procedimentos de segurança de todo o pessoal do SIRP, aos quais têm o dever de se sujeitar no decurso do processo de recrutamento e procedimentos de admissão, no exercício de funções, e pelo prazo de três anos após a cessação de funções.

Tais procedimentos, da competência da unidade responsável pela segurança, passarão a constar de regulamento classificado, aprovado por despacho do Secretário-Geral, pelo que não serão externamente conhecidos.

Em qualquer caso, o n.º 5 do art. 86.º prevê que aqueles procedimentos podem incluir o *polígrafo*.

Sendo de saudar a previsão de um regime de procedimentos de segurança que permitam detetar situações potencialmente geradoras de desvios por parte do pessoal do SIRP, o não conhecimento da tipologia desses procedimentos apenas não suscitará dúvidas de legalidade por, conforme disposto na al. g) do n.º 2 do art. 22.º a Proposta, se prever como competência do Conselho de Fiscalização do SIRP a *verificação das regularidades das normas e regulamentos internos relativos aos procedimentos de segurança, bem como apreciar eventuais desvios de padrão face às normas e boas práticas internacionais*.

Em todo o caso, subsiste, contudo, a questão relativa à possibilidade de recurso ao polígrafo.

Trata-se de um método proibido em sede de processo penal e, ao que se sabe, sem qualquer regulamentação a nível interno.

Por outro lado, a sua eficácia e a validade científica dos seus resultados são discutíveis, o que poderá não justificar o recurso a um método que, pela forma como se deve processar o seu uso, suscita dúvidas sobre a sua adequação constitucional e legal.

Com efeito, trata-se de um método intrusivo, designadamente porque a obtenção de resultados exige que se abordem questões de âmbito pessoal, designadamente a respeito de convicções pessoais e políticas, ou de natureza similar que, integrando um núcleo essencial da reserva da vida privada, não deixará de suscitar reservas de natureza constitucional.

Por outro lado, importa realçar que a Proposta de Lei prevê já um conjunto de procedimentos de segurança que, se devidamente utilizados e controlados, poderão conduzir a resultados mais objetivos. É o caso da credenciação de segurança (art. 87º); do registo de interesses (art. 88º), do regime de impedimentos e período de nojo após a saída do SIRP (art. 89º), da Declaração de património e rendimentos (art. 91º) e dos regimes de exclusividade funcional (art. 92º).

Crê-se assim que os objetivos pretendidos com a utilização do *polígrafo* poderão ser igualmente alcançados com o recurso a outros procedimentos de segurança menos intrusivos e mais fiáveis, desde que ocorra um efetivo e sistemático controlo, quer por parte dos serviços competentes nesse domínio, quer por parte dos órgãos externos de fiscalização e dos órgãos dirigentes que, também neste campo, têm especiais obrigações de controlo.

II

Projeto de Lei Orgânica nº 997/XII – Aprova o regime de fiscalização da Assembleia da República sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa e fixa os limites da atuação dos Serviços que o integram (Sexta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro)

1. O Grupo Parlamentar do PCP, em reação à Proposta de Lei 345/XII do Governo, em particular por força da previsão constante do nº 2 do art. 78º daquela Proposta – *admissibilidade de acesso a dados de tráfego, de localização celular ou a outros dados conexos das comunicações* – vem retomar proposta anteriormente apresentada sobre a matéria relativa à fiscalização do SIRP, designadamente quanto à composição e funcionamento do Conselho de Fiscalização¹⁴.

Simultaneamente, como se refere na Exposição de Motivos vem «*confrontar diretamente a proposta do Governo de reforçar os Serviços de Informações, estabelecendo, de forma clara os*

¹⁴ Projeto de Lei nº 302/XII/2ª.

limites das suas atuações, vedando absolutamente aos Serviços de Informações a possibilidade de aceder, direta ou indiretamente, a quaisquer dados obtidos por via de ingerência da correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, incluindo dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações».

1.1. O Projeto de Lei, que pretende introduzir alterações à Lei- Quadro 30/84, de 5 de Setembro), incide sobre os seguintes aspetos do Regime do SIRP:

- a. Limites de atuação dos serviços de informações;
- b. Comissão de Fiscalização do SIRP
- c. Acesso a documentos classificados como segredo de Estado
- d. Revogação dos dispositivos constantes da Lei Orgânica 2/2014, que aprova o regime de segredo de Estado, em tudo o que se refere a documentos e informações classificados como segredo de Estado.

2. Análise

2.1. Limites de atuação – art- 3º da Lei 30/84

a. Pretende o projeto de lei que na Lei- Quadro do SIRP fiquem expressas as atividades que estão vedadas à atuação dos serviços de informações, para o que propõe a seguinte redação para os nºs 1, 5 e 6 do art. 3º (*Limites das atividades dos serviços de informações*):

1. Os Serviços de Informações estão exclusivamente ao serviço do interesse público, estando-lhes especialmente vedadas quaisquer atividades ao serviço de entidades privadas, bem como quaisquer atuações ou ingerências em atividades de partidos políticos, associações sindicais ou outras associações de natureza social, económica ou cultural.

2. (Atual n.º 1).

3. (Atual n.º 2).

4. (Atual n.º 3).

5. É absolutamente vedado aos Serviços de Informações aceder, direta ou indiretamente, a quaisquer dados obtidos por via de ingerência da correspondência, nas telecomunicações e

nos demais meios de comunicação, incluindo dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações.

6. A prática dolosa de atos em violação do disposto no presente artigo constitui crime punível com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

b. Relativamente à matéria objeto do **nº 5 do art. 3º**, foi já tomada posição a propósito da Proposta de Lei 345/XII do Governo, conforme ponto **2.1. b.**, remetendo-se para o ali expandido sobre a questão relativa à admissibilidade constitucional do acesso aos dados em causa.

De qualquer modo, sempre se dirá que a expressa previsão de norma proibitiva tal como proposta pelo Projeto de lei, face aos que já consta da lei 30/84 a propósito dos limites de atuação dos serviços de informação, poderá revelar-se desnecessária.

Com efeito, para além do regime constitucional relativo à ingerência nas telecomunicações (art. 34º, nº 4 da CRP), que tornaria desnecessária a consagração legal daquela expressa proibição nos termos propostos, as leis reguladoras do SIRP contêm já diversas normas delimitadoras da atuação daqueles serviços no estrito cumprimento da Constituição e da lei e na defesa dos direitos fundamentais, nos quais se inserem os direitos protegidos pela proibição de ingerência nas telecomunicações e na correspondência.

Assim,

(i) O nº 1 do art. 3º da Lei 30/84 - que o projeto de lei mantém como nº 2 - dispõe já que «*Não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei*»:

(ii) O nº 2 do art. 3º da Lei 30/84 - que o projeto de lei mantém como nº 3 – dispõe que «*Para efeitos do número anterior, ficam os serviços de informações sujeitos a todas as restrições legalmente estabelecidas em matéria de defesa de direitos, liberdades e garantias perante a informática*»;

(iii) O art. 4º daquela lei – que o projeto não altera – dispõe que «*Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer*

poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou da competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais» (nº 1)

(iv) o nº 4 do art. 3º da Lei 9/2007¹⁵ estabelece que *«O SIED e o SIS estão exclusivamente ao serviço do Estado e exercem as respetivas atribuições no respeito da Constituição e da lei, de acordo com as finalidades e objetivos do SIRP».*

Creemos, pois, que a consagração expressa da proibição de acesso, tal como proposto, não adita nada de novo aos limites de atuação dos serviços de informações, já de si delimitados nesta matéria pelo facto de inexistir norma legitimadora do acesso àqueles dados, pela proibição constitucional de acesso fora do âmbito de um processo penal, e pelas normas já existentes no seu regime legal.

c. Alteração ao nº 1 do art. 3º

O projeto pretende que a Lei-Quadro do SIRP consagre expressamente que *«Os Serviços de Informações estão exclusivamente ao serviço do interesse público, estando-lhes especialmente vedadas quaisquer atividades ao serviço de entidades privadas, bem como quaisquer atuações ou ingerências em atividades de partidos políticos, associações sindicais ou outras associações de natureza social, económica ou cultural»*

Creemos que a Lei 30/84, e também a Lei 9/2007, são claras quanto à exclusiva sujeição dos serviços de informação ao interesse público.

Sujeição que resulta, desde logo, das finalidades dos serviços de informações - art. 2º, 20º e 21º da Lei 30/84, e 3º da Lei 9/2007 – *assegurar, no respeito da Constituição e da lei, 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* – e do qual se não devem, nem podem, desviar, mesmo quando, para assegurar as suas finalidades, se mostre necessária a defesa de interesse privados.

¹⁵ Alterada pela Lei 50/2007 – estabelece a orgânica do Secretário-Geral do SIRP e dos Serviços de Informações (SIED e SIS)

Nessa medida, compreendendo-se o que determina a proposta de alteração, crê-se, no entanto, que se mostra também desnecessária, face ao que são já as legais finalidades do SIRP e dos seus serviços de informações.

Relativamente à 2ª parte da norma «*bem como quaisquer atuações ou ingerências em atividades de partidos políticos, associações sindicais ou outras associações de natureza social, económica ou cultural*», afigura-se também desnecessária por essa limitação resultar já do atual regime legal, designadamente do nº 1 do art. 3º, ao dispor que *não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que atentem contra direitos, liberdades e garantias constitucionalmente garantidos*.

Nessa medida, não parece justificar-se a reafirmação, nos termos propostos, do que é já uma limitação legal, de extensão constitucional aos direitos subjacentes à norma proposta, da atividade dos serviços de informação.

Por outro lado, os termos “*quaisquer atuações ou ingerências*”, associados ao objeto destas atuações - *atividades de partidos políticos, associações sindicais ou outras associações de natureza social, económica ou cultural* -, sem que se preveja qualquer salvaguarda das finalidades dos serviços e dos valores que a atividade dos serviços de informações visa proteger, não permitem interpretar o verdadeiro sentido e amplitude da proposta de alteração.

d. O projeto prevê a tipificação criminal dos atos dolosos que violem o disposto no art. 3º, prevendo a pena abstrata de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal (nº 6 do art. 3º do Projeto).

Suscitam-se algumas dúvidas sobre a necessidade desta nova tipificação, mesmo com as demais alterações previstas para o art. 3º, na medida em que não se vislumbram razões de política criminal acrescidas que imponham a criação de um novo tipo de crime que puna condutas violadoras de deveres funcionais e de direitos fundamentais dos cidadãos.

Tais condutas encontram já tutela penal em diversos tipos de crime previstos no Cód. Penal, pese embora a estrutura típica, designadamente ao nível da conduta objetiva, se afigure menos exigente na previsão ora proposta.

Refira-se, em todo o caso, que a Lei 30/84 prevê a agravação das penas dos crimes *de quem, por violação dos seus deveres legais ou abusando das suas funções, for condenado por crime*

previsto no Cód. Penal contra direitos fundamentais dos cidadãos (liberdade, honra, reserva da vida privada) – art. 30º da Lei 30/84.

2.2 – Orgânica – Comissão de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

Acesso a documentos classificados como segredo de Estado

a. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista retoma, no essencial, o Projeto de lei 302/XII, propondo a alteração não só da designação do Conselho de Fiscalização do SIRP, como igualmente a sua natureza, estrutura e composição.

Questiona a eficácia do modelo de fiscalização atualmente previsto – através do Conselho de Fiscalização do SIRP – e defende um modelo de fiscalização parlamentar com efetiva intervenção e representatividade da Assembleia da República.

Considera aquele Grupo Parlamentar que o sistema proposto, para além de garantir uma efetiva fiscalização da atuação do SIRP, permitirá, igualmente, resolver o problema da garantia do *«direito dos Deputados consagrado no artigo 156º da Constituição, de requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato»*

Liga-se, também, a questão, se bem se compreendeu o fundamento aduzido e a proposta, com o regime especial de segredo de Estado aplicável ao SIRP e com a necessidade de, face a esse regime, se encontrar *«um mecanismo de conciliação de valores que essa classificação visa acautelar e eventuais abusos a que possa dar lugar. Trata-se de impedir que os Serviços de Informação possam funcionar como um instrumento de limitação abusiva dos direitos de fiscalização parlamentar»*.

Pretende, pois, o projeto, regular o acesso, pelos Deputados, a informações detidas pelos serviços de informações do SIRP, atribuindo a mediação e decisão, em caso de recusa, à Comissão de Fiscalização que ora pretende criar.

Assim, e em síntese, o projeto de lei propõe as seguintes alterações:

(i) Alteração à al. a) do art. 7º da Lei 30/84, com a criação da Comissão de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (que substituirá o Conselho e Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa);

(ii) Alteração do art. 8º da referida lei, relativo à orgânica e composição da Comissão de Fiscalização, que será criada junto do Presidente da Assembleia da República e por ele presidida, ou, por delegação, pelo Vice-Presidente da AR. A Comissão será integrada pelos Presidentes dos Grupos Parlamentares, pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional e pelo Presidente da Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros.

(iii) Alteração do art. 9º, respeitante às atribuições e competências da Comissão de Fiscalização.

A Comissão, nos termos do projeto, tem como atribuições *«assegurar o acompanhamento e a fiscalização parlamentar da atividade do Secretário-Geral do SIRP e dos Serviços de Informações, zelando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente no que se refere à fiscalização parlamentar dos atos do Governo e da Administração e à salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos»*.

As competências da Comissão de Fiscalização mantêm-se, no essencial, as mesmas do atual Conselho de Fiscalização, sendo-lhe apenas aditada a competência para *«c) Tomar conhecimento dos despachos emitidos ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º da Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa»*¹⁶.

(iv) Alteração do art. 11º da Lei 30/84, que passará, nos termos do projeto, a versar sobre o acesso aos documentos e informações classificados como segredo de Estado.¹⁷

O preceito encontra-se formulado na perspetiva da regulação da recusa de acesso requerido por Deputados, prevendo-se a intervenção da Comissão de Fiscalização, nos seguintes termos:

- A recusa tem de ser expressa e acompanhada de Parecer do Secretário-Geral do SIRP, com indicação dos interesses que essa recusa visa proteger e dos motivos ou

¹⁶ Despacho, do competente membro do Governo, de autorização para acesso, pelos funcionários e agentes civis ou militares que exercem funções policiais, aos dados e informações na posse dos serviços de informação.

¹⁷ O atual art. 11º da Lei 30/84 regula a matéria relativa às imunidades dos membros do Conselho de Fiscalização, que, na economia das alterações propostas para a composição da Comissão, deixará de fazer sentido na medida em que estão em causa as mesmas imunidades de que beneficiam os Deputados.

circunstâncias que a justificam, a enviar ao Presidente da Assembleia da República e aos Deputados requerentes;

- O Presidente da Assembleia da República dá conhecimento da recusa e respetiva fundamentação à Comissão de Fiscalização, que pode pronunciar-se sobre a matéria a pedido de algum dos seus membros, e que, se considerar a recusa injustificada, solicita que a informação ou documento em causa lhe seja entregue diretamente, informa os deputados requerentes dos termos em que as informações podem ou não ser publicitadas e procede ao seu encaminhamento para aqueles Deputados, sendo-lhe entregues, direta e pessoalmente pelo Presidente da Assembleia da República. A Comissão pode também determinar a não publicação dos documentos no Diário da Assembleia da República ou por qualquer outra forma de publicitação de acesso geral, podendo ainda exigir aos destinatários a declaração, sob compromisso de honra, de que se comprometem a guardar confidencialidade das informações;

(v) Alteração do art. 13º, que passa a versar sob a responsabilidade de quem tenha acesso a documentos ou informações classificados como segredo de Estado¹⁸;

(vi) Aditamento do art. 11º-A, também relativo à apreciação da recusa de acesso – possibilidade de a Comissão de Fiscalização do SIRP poder solicitar ao Primeiro-Ministro esclarecimentos adicionais sobre a recusa e procedimentos atinentes;

(vii) Aditamento do art. 11º-B, relativo à autorização de acesso.

Para além daquelas alterações, o art. 3º do Projeto prevê a revogação do disposto na Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto - Regime do Segredo de Estado - *em tudo o que se refere a documentos e informações classificados como Segredo de Estado ao abrigo da Lei-Quadro do SIRP*.

Mais prevê que *«todas as referências constantes da Lei-Quadro do SIRP ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa passam a ser referidas à Comissão de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa»*.

b. As questões suscitadas pelo projeto em matéria de fiscalização da atuação do SIRP e dos seus serviços de informações assume, no contexto do projeto, contornos de natureza política que, salvo melhor opinião, se afigura não deverem ser abordados na análise solicitada à Procuradoria-Geral da República.

¹⁸ Na Lei vigente o art. 13º respeita aos direitos e regalias dos membros do Conselho de Fiscalização, conteúdo normativo que deixa de fazer sentido no contexto das alterações propostas.

Os modelos de controlo e fiscalização dos serviços de informações (da *intelligence*) criados e em funcionamento nos diversos países diferem de acordo com as opções dos órgãos políticos e legislativos respetivos e fundamentam-se em contextos e circunstancialismos de regime distintos.

Daí que se considere que caberá às instâncias político-legislativas competentes a decisão sobre o modelo de controlo e fiscalização externa dos serviços de informações – um modelo de fiscalização direta pelo Parlamento, eventualmente através de uma comissão integrada por Deputados, ou um modelo de fiscalização pelo Parlamento mediado por uma comissão ou conselho de fiscalização composta por elementos eleitos por aquele órgão de soberania, como o atualmente existente.¹⁹

De qualquer forma, cremos poder salientar que a natureza dos serviços de informações e do SIRP e as finalidades que prosseguem exigem que o seu regime, considerado na sua globalidade, seja coerente e garantístico da salvaguarda dos interesses nacionais e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para tanto, cremos que será importante que a sua regulamentação não permita nem potencie desvios daquelas finalidades, seja do ponto de vista do funcionamento interno dos serviços de informações seja do ponto de vista externo, designadamente dos órgãos de controlo e fiscalização.

Exige-se, pois, um regime estruturado, coerente e sistematizado, pois só desta forma se garantirá o seu efetivo controlo.

¹⁹ Em Espanha, por exemplo, o controlo do *Centro Nacional de Inteligencia* é exercido pelos três poderes do Estado – político, legislativo e judicial -, de acordo com os aspetos que se relacionam com as respetivas competências. O controlo pelo Parlamento é exercido através da Comissão do Congresso dos Deputados que controla as despesas reservadas, e presidida pelo Presidente da Câmara. O Centro Nacional de Inteligencia submete àquela Comissão a informação pertinente sobre o seu funcionamento e as suas atividades, sendo as respetivas sessões e deliberações secretas. A Comissão conhecerá também os objetivos dos serviços de informações estabelecidos anualmente pelo Governo nesta matéria, e do relatório anual elaborado pelo Diretor do Centro, relativo à avaliação das atividades e grau de cumprimento dos objetivos definidos. A Comissão terá também conhecimento das matérias classificadas, com exceção das relativas às fontes e meios do Centro Nacional de Inteligencia e das que procedam de serviços estrangeiros ou organizações internacionais nos termos estabelecidos nos correspondentes acordos de intercâmbio de informação classificada.

Salvo melhor opinião, o projeto, ao prever alterações pontuais à regulamentação do SIRP e dos seus serviços de informações, não permite a criação de uma regulamentação estruturada e sistematizada, criando o risco de verificação de incoerências e de espaços potenciadores de desvios, ou de diminuição das garantias de que esses desvios não ocorrerão, ou de que poderão ser facilmente detetados e sustados.

c. Sem prejuízo da eventual necessidade de reforço dos poderes de fiscalização da Assembleia da República – matéria relativamente à qual a Procuradoria-Geral da República não deverá pronunciar-se – cremos poder salientar que o regime ora proposto para o acesso a documentos e informações sobre segredo de Estado poderá, no sistema globalmente considerado, suscitar dúvidas sobre a sua adequação à defesa dos interesses nacionais.

Não está em causa o conhecimento dessas informações por parte da Assembleia da República, ou mesmo da Comissão proposta, mas, sobretudo, a pouca clareza do regime previsto no art. 11º e a revogação dos dispositivos legais constantes da Lei 2/2014 (relativa ao segredo de Estado) que respeitem ao especial regime das informações detidas pelo SIRP.

d. Com efeito, o art. 11º do Projeto refere o “*acesso a documentos e informações classificadas como segredo de Estado ao abrigo da presente lei, requerido por Deputados ...*».

Esta formulação poderá suscitar a dúvida sobre se estão em causa os Deputados que integram a Comissão de Fiscalização ou qualquer Deputado à Assembleia da República.

Tendo em consideração a forma como a norma se encontra redigida e o disposto nos nºs 2 e 3, poder-se-á entender que está em causa a possibilidade de qualquer Deputado solicitar o acesso a documentos e informações sob segredo de Estado.

Este entendimento é, aliás, reforçado pelo teor da Exposição de Motivos, quando afirma que «*Por outro lado, esta Comissão resolveria um problema que permanece em aberto que é o de garantir o direito dos Deputados consagrado no artigo 156º da Constituição, de requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato*»

Ora, a admitir-se a solução proposta, o projeto deveria contemplar a regulamentação das condições de formulação do pedido e respetiva fundamentação, o que não faz.

Em todo o caso, e salvo melhor opinião, sendo criada uma Comissão de Fiscalização do SIRP, integrada por Deputados à Assembleia da República, competirá a essa Comissão proceder à

atividade de Fiscalização e, se para tanto for necessário, ter acesso aos documentos e informações sob segredo de Estado, não se vislumbrando razões para que esse acesso possa ser disponibilizado a outros Deputados.

e. O projeto de lei revoga o disposto na Lei 2/2014, relativa ao segredo de Estado, em tudo o que se refere a documentos e informações classificados como segredo de Estado ao abrigo da lei do SIRP.

Tal revogação implica, salvo melhor opinião, que aqueles documentos e informações se passem a reger pelo regime geral de classificação de segredo de Estado, na medida em que é por força das exceções previstas naquele diploma legal que esse regime, constante da Lei 30/84, opera.

Tal significa, se bem interpretamos a matéria, a necessidade de alteração das normas da lei do SIRP relativas ao segredo de Estado, o que não é contemplado no projeto.

f. De qualquer forma, considerando um ou outro dos regimes, sempre se colocam dúvidas quanto ao que se prevê relativamente à possibilidade de publicitação dos documentos e informações fornecidas nos termos regulados no projeto.

Com efeito, o regime proposto parece permitir que os documentos e informações sob segredo de Estado que sejam fornecidos possam ser divulgados ou publicitados, de acordo com a decisão que, sobre essa matéria, venha a ser tomada pela Comissão.

Ora, o facto de se dar acesso aos documentos sob segredo de Estado não equivale à sua desclassificação, ato para o qual aquela Comissão não tem competência, quer seja ao abrigo do regime geral do segredo de Estado, quer seja ao abrigo das normas constantes da lei 30/84.

Na verdade, de acordo com o nº 2 do art. 7º da Lei 2/2014 (relativa ao regime de segredo de Estado), a competência para a desclassificação é da entidade que procedeu à classificação ou do Primeiro-ministro. Por outro lado, nos termos da Lei 30/84, a competência para a desclassificação dos documentos e informações na posse do SIRP é também do Primeiro-Ministro (art. 32º-A).

Nessa medida, se o acesso for concedido mas não tiver ocorrido desclassificação por parte da entidade competente para esse ato, não se vê como possam os documentos ou informações ser publicitadas.

Com efeito, se não tiver havido decisão de desclassificação os documentos continuam sob segredo de Estado, pelo que não é admissível a sua publicitação, ficando, quem aos mesmos acedeu, sujeito a dever de sigilo, como imposto pela Lei 2/2014 (art. 10º).

Diga-se, aliás, que o art. 11º do projeto se encontra estruturado no pressuposto de que os documentos e informações cujo acesso se requereu se encontram sob segredo de Estado, pelo que se torna incompreensível o regime previsto para a publicitação e também para as salvaguardas relativas ao compromisso de manutenção da confidencialidade.

Regime que contrasta, aliás, com o que se propõe no art. 13º relativamente à obrigação de sigilo.

Nessa medida, dada a sensibilidade e importância da matéria, importará ponderar a clarificação do regime proposto, de modo a que não restem dúvidas sobre o efetivo objeto do art. 11º e a legalidade e coerência dos procedimentos previstos.

g) Finalmente, anota-se a desnecessidade da previsão do art. 13º no âmbito da lei do SIRP.

Com efeito, na referida lei, o art. 28º regula o dever de sigilo *por quem, em razão das suas funções, tenha acesso matéria classificada na disponibilidade dos serviços de informações.*

Por seu lado, a Lei 2/2014, no nº 2 do art. 10º, impõe o *dever de sigilo a todos aqueles que por qualquer meio tenham acesso a documentos ou informações classificados como segredo de Estado.*

Acresce que, para além desse dever geral de sigilo, a al. c) do nº 1 do art. 12º da Lei do SIRP impõe igualmente o sigilo previsto no art. 28º aos membros do Conselho de Fiscalização – preceito que não é objeto de alteração no projeto (com exceção da alteração da designação de Conselho para Comissão, por força do disposto no nº 3 do art. 3º da proposta).

Nessa medida, afigura-se que o âmbito de aplicação do art. 13º do projeto, quer subjetivo, quer objetivo, se encontra já previsto nos referidos normativos legais, nada acrescentando aos mesmos.