



**José Diogo Cunha Vasconcelos Albuquerque**

**O Conselho de Fiscalização do Sistema  
de Informações da República Portuguesa**

Trabalho realizado sob orientação da  
**Professor Doutor António Cândido de Oliveira**

**abril 2022**





**José Diogo Cunha Vasconcelos Albuquerque**

**O Conselho de Fiscalização do Sistema  
de Informações da República Portuguesa**

Dissertação apresentada na Universidade Lusófona do Porto para obtenção do Grau em Direito, na área de Ciências Jurídico Empresarias. Dissertação defendida em provas públicas na Universidade Lusófona do Porto no dia 11/04/2022, perante o júri seguinte:

**Presidente:** Professora Doutora Maria do Rosários Pereira Cardoso dos Anjos  
(Professora Associada da Universidade Lusófona do Porto)

**Arguente:** Professor Doutor Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim  
(Professor Auxiliar da Universidade do Minho e Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona do Porto)

**Orientador:** Professor Doutor António Cândido de Oliveira  
(Professor Catedrático da Universidade Lusófona do Porto)

**abril 2022**

É autorizada a reprodução integral desta tese/dissertação apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

## Agradecimentos

Agradeço a todos os Professores da Universidade Lusófona do Porto que foram docentes das várias unidades curriculares do mestrado em Direito, na vertente de Ciências Jurídico- Publicísticas, pelos valiosos conhecimentos transmitidos.

Um agradecimento muito especial é devido ao Senhor Professor Doutor António Cândido de Oliveira pelo apoio e orientação prestados.

## Resumo

O objeto da presente investigação é a análise do controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa assegurado principalmente pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República, podendo exercer também este órgão de soberania os seus poderes jurídicos e políticos de fiscalização.

O trabalho consiste em cinco partes. A I Parte apresenta o Sistema de Informações da República Portuguesa na sua orgânica e finalidades.

A II Parte refere-se à supervisão e controlo da atividade dos serviços de informação nas diversas ordens estaduais.

A III Parte caracteriza o sistema português de fiscalização dos serviços de informações através do Conselho de Fiscalização considerado como autoridade administrativa independente.

A IV Parte faz a apreciação geral do sistema português de fiscalização dos serviços de informações, e elabora algumas considerações finais e conclusões.

Na V Parte, o trabalho termina após algumas opiniões críticas, com algumas sugestões de melhoria da fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Palavras-chave: serviços de informação; segurança; fiscalização democrática.

## Abstract

The object of the present investigation is the analysis of the legal-political control of the Portuguese Republic Information System which is mainly assured by the Supervisory Board, elected by the parliament, which may also exercise its legal and political powers of inspection.

The work consists in five parts. The first part presents the Portuguese Republic Information System in its organic and purposes.

The second part refers to the supervision and control of the activity of the intelligence agencies of the various countries.

The third part characterizes the portuguese system of inspection of the intelligence services through the Supervisory Board considered as independent administrative authority.

The fourth part makes the general assessment of the portuguese system of inspection of the intelligence services.

This investigation ends with some critical opinions, offering some suggestions regarding the improvement of the inspection activity by the Portuguese Republic Information System (fifth part).

Key-words : Information services ; security ; democratic supervision

## Índice

Agradecimentos .....	3
Resumo.....	4
Abstract .....	5
Lista de siglas e abreviaturas.....	8
INTRODUÇÃO .....	9
I PARTE .....	10
1.O SIRP (Sistema de Informações da República Portuguesa) .....	10
2.Os conceitos de informação, de inteligência, de serviço de informações e de sistema de informações.....	11
3.A importância da atividade dos serviços de informações.....	14
4.Evolução histórica do sistema de informações em Portugal.....	16
5.Finalidades/ objetivos do SIRP.....	19
5.1.Segurança interna.....	21
5.2.Segurança externa.....	24
6.Distinção entre serviços de informação e órgãos de polícia criminal.....	25
7.Sobre a orgânica do SIRP.....	28
8.Do acesso aos dados de telecomunicações e Internet pelos Serviços de Informação Portugueses .....	31
9.Sobre a constitucionalidade do acesso a dados de telecomunicações e internet pelos oficiais de informações do SIS e do SIED. As restrições legislativas dos direitos fundamentais.....	37
II PARTE.....	45
Supervisão e controlo da atividade dos serviços de informação nas diferentes ordens estaduais. ....	45
1.Importância da atividade administrativa de supervisão e fiscalização do Sistema de Informações da República.....	45
2.Vários modelos de fiscalização e controlo dos Serviços de Informações.....	48
3.Direito Comparado das Entidades Fiscalizadoras dos Serviços de Informações.....	53
III PARTE .....	61
Caracterização do sistema jurídico português de fiscalização dos serviços de informações. ....	61
1.A Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.....	61
2.A competência do Conselho de Fiscalização do SIRP (art. 9.º da Lei n.º 30/84).....	68
IV PARTE .....	75
O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa como Entidade Administrativa Independente. ....	75
1.Origem e desenvolvimento das entidades administrativas independentes.....	75
2.Explicação do surgimento das entidades administrativas independentes.....	76
3.Consagração e evolução das entidades administrativas independentes no direito português.....	77
4.Motivos da revisão constitucional de 1997 .....	80
5.As entidades independentes não formam a 4ª função estadual.....	82
6.A questão de se a criação das entidades independentes pelo legislador ordinário poderá prejudicar alguns princípios constitucionais. ....	82
7.Condições que podem prejudicar na prática a verdadeira independência face ao poder político das entidades independentes.....	83

8.A fiscalização das entidades independentes.....	84
9.A fiscalização jurisdicional e política das entidades administrativas independentes.....	84
10.Entendimento sobre o que são juridicamente as entidades administrativas independentes.....	86
11.Classificação das entidades administrativas independentes.....	90
12.As entidades administrativas independentes. Sentido adotado com a intenção de servir de inclusão do Conselho de Fiscalização do SIRP.....	90
13.Classificação do Conselho de Fiscalização do SIRP na tipologia das entidades administrativas independentes.....	92
V PARTE .....	106
Apreciação geral do sistema português de fiscalização dos serviços de informações. ....	106
Considerações finais. Conclusões.....	106
Bibliografia.....	110

## Lista de siglas e abreviaturas

**Art. – Artigo**

**AR – Assembleia da República**

**CFSIRP- Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa**

**CRP- Constituição da República Portuguesa**

**CSI – Conselho Superior de Informações**

**LQSIRP- Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa**

**LSI- Lei da Segurança Interna**

**NATO- Organização do Tratado do Atlântico Norte**

**SIED- Serviço de Informações Estratégicas de Defesa**

**SIRP- Sistema de Informações da República Portuguesa**

**SIS- Serviço de Informações de Segurança**

**STJ- Supremo Tribunal de Justiça**

## INTRODUÇÃO

Entre as tarefas fundamentais mais importantes do Estado estão as seguintes: a garantia da independência nacional e a promoção das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a possibilitam; a garantia dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito do Estado de direito democrático; e a garantia da democracia política ( art. 9.º a).b).c) CRP).

O Estado assegura a defesa nacional, e esta tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra agressões ou ameaças externas (art. 273.º n.ºs 1 e 2 CRP).

É de exclusiva competência da AR, entendida como reserva absoluta, o regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado ( art. 164.º q) CRP).

O Sistema de Informações da República Portuguesa deve ser organizado, com base em lei, que respeite o Estado de Direito Democrático (art. 2.º CRP), e a separação e interdependência dos órgãos de soberania (art. 111.º CRP).

Os serviços de informações portugueses dedicam-se à pesquisa, processamento e difusão de informações necessárias à proteção da segurança interna e externa, à independência e interesses nacionais, e à unidade e integridade do Estado (art. 2.º da Lei n.º 30/84, de 5-9).

Para que estes objetivos se realizem deve existir uma fiscalização ampla por parte da AR e do Conselho de Fiscalização do SIRP, considerado como entidade (autoridade) administrativa independente, cujos membros são eleitos pela AR por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes.

Como metodologia que possibilitou realizar este trabalho de investigação fez-se uma pesquisa bibliográfica, onde se reuniram autores muito relevantes, uma pesquisa documental sempre que possível com a utilização dos documentos oficiais, análise do direito comparado, análise de jurisprudência, e consulta dos meios de comunicação social.

## I PARTE

### 1.O SIRP (Sistema de Informações da República Portuguesa)

O objeto da presente investigação é o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa ( CFSIRP), o qual se integra num sistema mais vasto denominado SIRP (Sistema de Informações da República Portuguesa).

Para tal, será conveniente, antes de mais, identificar o objeto da atividade da referida entidade administrativa independente.

O CFSIRP tem como incumbência principal assegurar o controlo da atividade desenvolvida pelo Sistema de Informações da República Portuguesa ( SIRP), zelando pelo cumprimento da Constituição da República Portuguesa e da lei em geral, o qual deve servir de elemento norteador e limitador das ações desenvolvidas pelo SIRP, aquando da prossecução das suas finalidades. A observância e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias deverá constituir a ótica pela qual o CFSIRP deve analisar a atividade do Sistema de Informações .

De um modo geral, compete ao CFSIRP, o acompanhamento e a fiscalização da atividade do Serviço de Informações e Segurança ( SIS), a atividade do SIED ( Serviços de Informações Estratégicas de Defesa) e do Secretário Geral ( art.º 9.º n.º 1 da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro.)

Em especial, pela Lei n.º30/84, de 5 de setembro, é atribuído ao Conselho de Fiscalização uma série de competências, previstas no art. 9.º da referida lei. Dessa panóplia de competências, será de realçar aquela prevista na alínea a) , que se refere à competência do Conselho de Fiscalização de apreciar os relatórios de atividade de cada um dos serviços de informações.

Sem prescindir da análise rigorosa e extensiva que o CFSIRP pressupõe, que, em momento próprio, será realizada , será necessário, em primeira instância, debruçarmo-nos sobre o papel que os sistemas de informações se propõem ocupar na sociedade portuguesa e global. Vejamos então, uma vez mais, a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa ( Lei n.º 30/84, de 5 de setembro). De acordo com o art. 2.º n.º 2 da referida lei, constitui incumbência dos Serviços de Informação da República Portuguesa, “ 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.”

Ora, a meu ver, este será o momento pertinente para começar a responder às questões relacionadas com o objeto da atividade dos sistemas de informação.

## 2.Os conceitos de informação, de inteligência, de serviço de informações e de sistema de informações.

Uma breve passagem pelo dicionário de Cambridge remete a definição de inteligência para “ a habilidade de aprender, compreender, formular juízos ou ter opiniões baseadas em razão.”

O termo inteligência, ou, se se quiser, *intelligence*, no âmbito da presente investigação, refere-se ao processo através do qual se verifica a formulação de um dado juízo sobre determinados factos, que advém da recolha , análise e disseminação de informações recolhidas.

De acordo com Mark M. Lowenthal, que ocupou o cargo de *Assistant Director of Central Intelligence for Analysis & Production*, a inteligência pode ser concebida como um processo ou um produto ou então, de uma perspectiva orgânica. Concretizando a conceção de inteligência como um processo, a “ Inteligência pode ser entendida como o meio através do qual certas informações são necessárias e solicitadas, coletadas, analisadas e disseminadas e a forma como certos tipos de ações secretas são concebidas e conduzidas”.<sup>1</sup>

Por outro lado, segundo o citado autor, a inteligência é, de igual modo, um produto, na medida em que a “ Inteligência pode ser concebida como um produto desses mesmos processos”.

O referido autor reconhece a existência de um ciclo em que ambas as conceções parecem co-existir pacificamente entre si. Esta realidade decorre da própria natureza das coisas, na medida em que, da conclusão de um processo se verifica um resultado que, por sua vez, poderá, eventualmente, originar um novo processo com novos resultados.

Por último, através de uma perspectiva orgânica, o autor relaciona a definição de inteligência com a própria atividade que é desenvolvida pelas entidades a quem a Lei atribui competências para tal, afirmando que “ Inteligência pode ser entendida como as diferentes unidades que realizam as suas várias funções”.

A inteligência recolhida servirá para iluminar o caminho em relação às ações e omissões do executivo, funcionando como estrutura de apoio à tomada de decisões pelo mesmo. Com base nas palavras do antigo *Director of National Intelligence*, James R. Clapper, nomeado para o cargo pelo antigo Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, um dos objetivos

---

<sup>1</sup> LOWENTHAL, M. Mark, 2005.U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy. JOHNSON, K.Loch, The Oxford Handbook of National Security Intelligence, september, 2010 (consulta internet fevereiro, 2021).

da recolha de inteligência é o de “eliminar ou reduzir a incerteza aquando da tomada de decisões” por parte dos decisores políticos.<sup>2</sup>

Precisamente, compete aos serviços de informações, no âmbito da sua missão, que comporta parte da razão da sua existência, a produção de informações de segurança, procedendo à recolha, processamento e difusão de informações no quadro da segurança interna. O resultado dessa operação será comunicado ao Executivo, que, por sua vez, adequará a sua posição conforme a informação obtida, de modo a antecipar ameaças, a reagir a determinadas ações ou omissões de modo mais eficaz, sempre com vista à preservação da segurança interna e externa, aos interesses nacionais, visando de igual modo, a independência, unidade e integridade do Estado.

Efetivamente, pela reconhecida importância que é atribuída à tomada de decisões acertadas e benéficas aos interesses nacionais, será absolutamente imprescindível, que os decisores políticos se munam de informações reais, credíveis e suscetíveis de constituir uma forte estrutura para a tomada de decisões corretas sobre um determinado assunto. Do mesmo modo, não se poderá conceber como uma realidade viável, que o Executivo adote posições sobre os mais diversos assuntos que afetem os interesses do país, esgotem-se eles no âmbito nacional ou se entrelacem com interesses de outros Estados, sem que para tal, esteja devidamente informado. Com certeza, a experiência que se vem armazenando ao longo da história, dita que as posições de vantagem sobre os adversários políticos ou económicos, não advêm de uma aleatoriedade produzida pela sorte, mas antes, em função de decisões estratégicas, cuidadosamente ponderadas e aplicadas e, portanto, previamente informadas.

O interesse do Estado é constituído por perspectivas estáticas mas também dinâmicas. A independência nacional, a segurança externa e interna são, invariavelmente, elementos fundamentais da existência de um Estado. No entanto, as concretas exigências e desafios que se colocam em função desses interesses variam, sendo que as respostas adequadas a essas mutações devem ser eficazes e contemporâneas. Efetivamente, o cenário das relações internacionais, de onde advém, não exclusivamente, mas de modo complementar, o próprio interesse nacional, é um cenário em constante mudança, pelas mais variadas razões, sejam elas de carácter político, económico, diplomático ou geoestratégico. Precisamente, devido a essa realidade, atualmente, o Estado deve estar especialmente informado quanto aos acontecimentos que regulam o dia a dia do mundo.

---

<sup>2</sup> CLAPPER, R.James, Luncheon Remarks, Association of Former Intelligence Officers. JOHNSON, K.Loch, The Oxford Handbook of National Security Intelligence, september, 2010 (consulta internet fevereiro, 2021).

Não obstante o carácter sigiloso da atividade desenvolvida pelos serviços de informações, será óbvio, ao olhar atento, que a sua atividade é imprescindível a um Estado que queira preservar e dinamizar a sua posição no tabuleiro de xadrez que é a sociedade internacional.

Naturalmente, os decisores políticos recebem informações de várias fontes, não se podendo conceber os serviços de informação como a única fonte de informação do Executivo. A rede de informações de que o executivo dispõe não se poderá esgotar num único órgão. A informação deve ser especializada, logo, em consequência, exige-se a existência de diversas entidades que, em razão da especialidade da matéria, se dediquem, cada uma delas, aos assuntos para as quais são competentes.

O Sistema de informações da República Portuguesa e todos os seus organismos possuem natureza de serviço público, sendo que a sua missão existe para com o próprio Estado, assumindo-se que o interesse nacional é o elemento norteador e a própria finalidade da sua atuação. Não obstante, numa sociedade dominada pelo fenómeno da globalização, os serviços de informação deparam-se com a necessidade de equação entre os interesses nacionais e os interesses de Estados distintos, enquadrando-se estes, ou não, nas diversas organizações internacionais que Portugal possa integrar. Por vezes, existem determinados interesses de certos Estados que são convergentes entre si, sendo certo que, por vezes, tal não se verifica. A União Europeia e a NATO são, a título de exemplo, organizações internacionais que partilham, em princípio, interesses comuns com os Estados integrantes, que devem ser tidos em consideração e enquadrados no âmbito do próprio interesse nacional.

Penso que, atualmente, a complexidade das relações internacionais exige uma clarividência objetiva por parte do SIRP, em identificar concretamente os interesses nacionais. Naturalmente, em virtude do facto do Estado Português ser Estado-Membro da União Europeia e membro da NATO, decorrem certos deveres e obrigações que derivam dessa relação. Então, deverá colocar-se a questão se os interesses nacionais são ou não convergentes com determinadas posições assumidas por essas organizações, e que vinculam o Estado Português. Se estivermos perante interesses convergentes, não se levantarão grandes questões. Não obstante, poderá verificar-se a eventual realidade de que, em certas situações concretas, o interesse nacional poderá não estar de acordo com o interesse dessas organizações internacionais.

Existe, numa perspetiva política, económica e geoestratégica, uma linha geral orientadora que, estruturada em interesses supranacionais, define, de um modo abstrato, as posições dos Estados perante determinados assuntos, sendo impossível que, por vezes, essa linha

orientadora, definida pelos Estados Membros mais poderosos, não se encontre em colisão com os interesses nacionais.

O que se pretende com a exposição desta problemática é o seguinte : - Observando-se o disposto no art. 2º n.º 2 da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, não podemos deixar de verificar um certo grau de abstração quanto aos conceitos de “segurança interna” , “segurança externa” e “ interesses nacionais”. Ora, não se pretende concretizar aquilo que, pela sua própria natureza, não pode ser concretizado em absoluto. Não obstante, em virtude de uma maior transparência da atuação do SIS e do SIED, esses conceitos deveriam possuir um certo grau de concretização, ainda que relativo, de modo a assegurar a transparência e a dar a conhecer aos cidadãos, na medida do possível, aquilo que, efetivamente, se entende por interesse nacional e sob que critérios se deverá definir esse interesse.

### **3.A importância da atividade dos serviços de informações**

Veja-se, a título de exemplo, o que aconteceu com a Guerra do Iraque, mas podiam referir-se outras situações.

Os Estados- Unidos da América, aquando da preparação da invasão do Iraque, reconheceram, em certa medida, pelo menos do ponto de vista diplomático, a necessidade de consultar e conferenciar com os líderes europeus sobre o assunto, uma vez que a sua posição no cenário internacional, em virtude da especificidade daquela situação, aparentava carecer de apoio internacional.<sup>3</sup>

Quatro dias depois da cimeira das Lajes, a 20 de Março de 2003, iniciou-se a invasão do Iraque.<sup>4</sup>

Ora, hoje em dia, é de conhecimento público que o Iraque, não possuía, à data dos factos, armas de destruição massiva. Essa informação, prestada por diversas agências de inteligência e serviços de informações internacionais, serviu de base à fundamentação da invasão do Iraque.

Atualmente, sabe-se, através de inúmeros relatórios e avaliações posteriores à invasão, que as informações prestadas pelos serviços de informações / agências de inteligência internacionais foram intencionalmente deturpadas em função de interesses políticos e geoestratégicos.

Neste âmbito, será de se referir o inquérito público britânico, “ The Iraq Inquiry”, publicado em 2016.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Jornal Público, de 2003.01.30 (consulta internet).

<sup>4</sup> Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e Estados- Unidos da América, Lisboa, 1.6.1995.

<sup>5</sup> GOV .UK, London, 6.7.2016.

Concluiu-se que, “ desde que as sanções (internacionais) permanecessem eficazes, não seria possível ao Iraque desenvolver uma arma nuclear e que demorariam vários anos para desenvolver mísseis de longo alcance.”

Concluiu-se também que o Reino-Unido “ decidiu juntar-se à invasão do Iraque antes de esgotar todas as alternativas pacíficas para obter o desarmamento. A ação militar não era inevitável.”

O referido relatório concluiu que a atuação do serviço de informações britânico, o MI6, não se pautou pela elevadíssima exigência de certeza que seria de atribuir a questões desta natureza. Do relatório concluiu-se, de igual modo, que parecia haver a convicção generalizada, pelos serviços de informações de diversos países, que o Iraque possuía ADM, sem que, no entanto, houvesse provas concretas da existência das mesmas, que justificassem, de modo inequívoco, uma ação militar que visasse exclusivamente a destruição das mesmas.

Desde logo, será de recordar que Portugal enviou militares portugueses para o Iraque, apenas depois de uma resolução da ONU, que estabelecia um plano de administração do Iraque após a queda do regime político iraquiano.

Antes de mais, as palavras do antigo Presidente da República, Jorge Sampaio, ao jornal Diário de Notícias, merecem, a meu ver, relevância, de modo a evidenciar a questão da legitimidade ou ilegitimidade da posição do Estado Português relativamente ao assunto de conflitos internacionais.

“Cometeu-se um erro gigantesco com toda a questão do Iraque e a situação caótica que hoje se vive é disso, em grande parte, resultado. Mas, quando digo cometeu-se, digo a comunidade internacional, as várias instâncias de concertação regional, os países que prepararam e apoiaram a intervenção militar. Foi um falhanço coletivo. Quanto a essa cimeira, foi, a meu ver, mais um acidente de percurso do que um momento essencial de um processo que, de qualquer forma, estava já em curso há muito tempo, com ou sem cimeira. Não obstante, em termos internos, podemos naturalmente questionarmo-nos em que é que a nossa história teria sido diferente se esta cimeira tivesse tido lugar em Washington, Londres, Barbados ou nas Bermudas, como tinha estado em cima da mesa, ou se a nossa posição tivesse sido outra...”<sup>6</sup>

De acordo com o Parecer anual de 2019 do CFSIRP, “ não podem restar dúvidas de que, nas áreas de atuação que lhes estão cometidas- segurança interna e externa, incluindo a segurança militar- , os Serviços de Informação desempenham uma tarefa, premente e insubstituível, de

---

<sup>6</sup> Cfr. Diário de Notícias, Lisboa, de 8.5.2016.

deteção, o mais precocemente possível, de ameaças com elevado potencial de dano, híbridas e difusas.”<sup>7</sup>

Pretende-se evidenciar que o papel dos serviços de informações, de recolha, processamento e difusão de informações relevantes aos interesses e segurança nacionais é de extrema importância, na medida em que poderá, eventualmente, contribuir para a vinculação do Estado no palco internacional sobre os mais variados assuntos e temas, podendo comportar consequências graves . Os serviços de informações nacionais devem ser totalmente independentes dos entendimentos de outros serviços de informações estrangeiros, devendo contribuir, de modo objetivo, claro e preciso para uma visão e posição do Estado Português, que se quer compatível com os seus próprios interesses e que se deverá sustentar em informações reais e fidedignas , sendo certo que deverão ser livres de qualquer pressão de interesses políticos e de outras ordens, não se admitindo a possibilidade que a missão dos serviços de informações possa ser instrumentalizada e adequar-se de modo discricionário a interesses obscuros ou ilegítimos.

#### **4. Evolução histórica do sistema de informações em Portugal.**

A criação do atual Sistema de Informações da República Portuguesa resultou de um processo histórico e político complexo. A atual configuração do SIRP desenvolveu-se a partir da Revolução de 25 de abril de 1974, a partir da qual se verificou uma profunda mudança de paradigma quanto à matéria das informações.

Durante a vigência do antigo regime, a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado , criada pelo Decreto-Lei n.º 22 992 de 29 de agosto de 1933 , a Polícia Internacional e de Defesa do Estado, criada pelo Decreto-Lei n.º 35046 de 22 de outubro de 1945, e, após a sua extinção, a Direção Geral de Segurança, criada pelo Decreto-Lei n.º 49 401 de 24 de novembro de 1969, desenvolviam, através de um leque de competências próprias atribuídas pelo legislador, no seio de um Estado autoritário, diversas funções ligadas à produção, recolha e processamento de informações. Naturalmente, aquelas instituições possuíam, para além da estrita atividade de recolha, produção e difusão de informações, outras funções e deveres que evidenciavam o carácter autoritário do regime que integravam e que não se compadeciam com a ideia atual de Estado de Direito Democrático, nomeadamente o controlo e a perseguição política que exerciam sobre os opositores do regime político do Estado Novo. O modo de atuação daquelas entidades deixou marcas profundas na sociedade portuguesa no período pós-25 de abril, que encarava a natureza da atividade dos serviços de informações com legítima suspeição e

---

<sup>7</sup> Parecer Anual de 2019 do CFSIRP- publicado no Diário da AR.

desconfiança, considerando o passado recentemente vivido. Como Bacelar Gouveia refere, a “trajetória seguida para a criação legislativa e institucional da atividade de informações do Estado, que se foi desenvolvendo com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de dúvidas existenciais quanto ao modelo institucional a seguir” reflete precisamente a preocupação do poder político sobre a delicada questão que surgiu após o derrube do antigo regime, isto é – a que instituição e em que moldes, se deveria atribuir a tarefa da atividade dos serviços de informações? <sup>8</sup>

De acordo com Bacelar Gouveia, “ Prova mais evidente dessa dificuldade foi o próprio facto de o reconhecimento constitucional específico da atividade de informações do Estado só ter sido feito em 1997, ainda que anteriormente essa mesma atividade se pudesse legitimar com base em instrumentos legislativos, sendo certo que no plano constitucional haveria sempre um mínimo de fundamento jurídico ao nível mais abstrato da proteção da segurança do Estado.” <sup>9</sup>

Efetivamente, a implantação do regime democrático e a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, iniciou Portugal num novo período histórico e político, evidenciando um distanciamento claro com a realidade política vivida em Portugal durante 48 anos, tempo de vigência do Estado Novo.

De acordo com o referido autor, existem cinco períodos que caracterizam a evolução daquilo que pode ser considerado como a atividade dos serviços de informações em território nacional no período pós 25 de Abril de 1974.

O primeiro período, que se delimita entre 1974 e 1984, caracterizava-se pelo facto de a atividade das informações em Portugal estar atribuída aos serviços de informações militares.

O segundo período, compreendido entre 1984 e 1995, que se iniciou pela iniciativa legislativa concretizada na Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (LQSIRP), ficou marcado pela criação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), do qual resultou a criação do Serviço de Informações e Segurança (SIS), o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações Militares (SIM).

O terceiro período, que envolve os anos de 1995 a 2004, resultou na existência de apenas dois serviços de informações, mantendo-se o SIS e estabelecendo o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM).

O quarto período, que se compreende entre 2004 e 2009, foi, de acordo com Bacelar Gouveia, “ de aproximação da atividade dos dois serviços de informações – o SIED e o SIS- através da criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

---

<sup>8</sup> GOUVEIA, Bacelar-Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização, ob.cit. p. 67 .

<sup>9</sup> GOUVEIA, Bacelar- ob.cit. p.68-70.

(SGSIRP)”, que teria a seu cargo, entre outras atribuições, a coordenação das atividades do SIS e SIED, “ com a faculdade da partilha de serviços administrativos comuns àqueles dois serviços, sem ainda olvidar a perda nas atribuições do SIED das informações militares, remetidas ao âmbito do Estado-Maior-General das Forças Armadas”.

O quinto período, que decorre do ano de 2009 até à presente data, caracteriza-se pela “ criação de estruturas administrativas comuns no âmbito do SIRP, além do reforço de meios operacionais dos serviços de informações, com a aprovação da Lei n.º 9/ 2007, de 19 de fevereiro.”

Atualmente, o formato do SIRP, resulta, como já tivemos oportunidade de referir, de um processo relativamente longo que comporta o tempo de vigência do atual regime democrático português. Verificaram-se, ao longo deste tempo, diversas intervenções legislativas que moldaram a atual LQSIRP ( 6ª versão: Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto).

Um dos acontecimentos mais relevantes para a progressiva perceção da importância dada pela sociedade e pelo legislador relativamente à matéria das informações foi, inequivocamente, o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001. Este acontecimento contribuiu, de modo generalizado, no plano global, para uma maior atenção e dedicação dos Estados a este tipo de ameaças, o que contribuiu para uma mudança de paradigma resultante da crescente ameaça que o terrorismo internacional consubstancia.

Também no panorama português se verificou essa crescente preocupação de segurança interna e externa, verificando-se, aquando da introdução no plano legislativo da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, e nas palavras de Bacelar Gouveia “ profundas alterações com vista a melhorar a eficiência da produção de informações, ao mesmo tempo reforçando os poderes de fiscalização sobre essa mesma atividade”.

Das referidas alterações, será de evidenciar o facto de se ter verificado a “centralização da coordenação da atividade de informações” na figura do Primeiro-Ministro, que se opera através do Secretário-Geral do SIRP , possuindo o primeiro a faculdade, de acordo com o previsto no art.17.º c) da LQSIRP, de o nomear e exonerar, verificando-se de igual modo uma relação de dependência direta , art. 15.º n.º 1 da LQSIRP.<sup>10</sup>

A condução superior da atividade do SIS e do SIED, através dos respetivos diretores, passa a ser atribuída ao Secretário-Geral, de acordo com o art. 19.º n.º 3 a) da LQSIRP.

O SIS e o SIED gozam de autonomia administrativa e financeira, como previsto no art. 16.º da LQSIRP.

---

<sup>10</sup> GOUVEIA, Bacelar- ob cit. pp. 71-72.

A expressa disposição do art. 34.º n.º 1 da LQSIRP, no sentido em que o disposto na referida lei não poderá prejudicar as atividades de informações protagonizadas pelas Forças Armadas, que sejam necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar.

A possibilidade de existência de estruturas administrativas comuns em matéria de gestão administrativa, financeira e patrimonial, de acordo com o art. 35.º n.º 1 da LQSIRP, “ com isso se obtendo ganhos de eficiência na atividade não operacional.”

Estas alterações visavam, sobretudo, densificar a capacidade e a agilidade de resposta das entidades incumbidas da atividade de produção de informações, garantindo uma maior eficácia na prossecução dos interesses nacionais relativos a essa matéria, nomeadamente a segurança interna e externa, verificando-se, paralelamente, um controlo acrescido de fiscalização.

Esta missão passou a ser concretizada pelo SIRP, que deverá regular a sua atuação no âmbito de um Estado de Direito Democrático. Das incumbências atribuídas a estes organismos, que, em função das alterações do paradigma político português, têm necessariamente de ser enquadradas por uma ótica política própria democrática que garanta a segurança interior e exterior do Estado.

## **5. Finalidades / objetivos do SIRP**

O Sistema de Informações da República Portuguesa, aprovado pela Lei n.º 30/84 de 5 de setembro, cujo objeto é o de estabelecer as bases gerais do SIRP, art. º 1 da referida Lei, é um sistema público, cuja incumbência é a de “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.” – art. 2.º n.º 2 da referida lei.

Refere-se no Parecer do CFSIRP do I semestre de 2021, p. 9, a propósito dos ciberataques, a necessidade de reponderar os conceitos de Segurança e Defesa, que poderia incluir “ataques preventivos”.

Segundo a presente lei, os objetivos e finalidades do SIRP apenas se poderão realizar, exclusivamente, com base nas atribuições e competências dos serviços previstos naquela lei. – art. 2.º n.º 1

A atividade desenvolvida pelo SIRP é orientada por determinados princípios basilares que estruturam, limitam e moldam a sua atuação.

*Desde logo, o princípio da legalidade e o princípio da constitucionalidade servem de barreira delimitadora à atividade dos serviços de informações, na medida em que a sua atuação encontra-se sujeita à obrigação de observância absoluta e escrupulosa da lei e da própria*

Constituição. Efetivamente, a atividade desenvolvida pelos serviços de informação poderá contender com os direitos fundamentais das pessoas e, portanto, é totalmente necessário e adequado que exista a inevitável previsão legislativa convergente com essa preocupação. Desde logo, especialmente em função do disposto no art. 3.º n.º 1 da LQSIRP, retira-se uma clara imposição legislativa que visa proteger esses mesmos direitos fundamentais e que explana os princípios da legalidade e constitucionalidade.

O *princípio da exclusividade* caracteriza e delimita a atividade dos serviços de informações, encontrando-se explanado no art. 3.º n.º 3 da LQSIRP. Da leitura do referido artigo conclui-se que a atividade dos serviços de informações se encontra limitada às suas próprias atribuições, não se concebendo que a atividade daqueles serviços ultrapasse aquilo que foi previamente definido como sua atribuição específica.

Por seu lado, o art. 4.º n.º 1 da LQSIRP coloca em evidência o *princípio da especialidade*, na medida em que a atividade dos serviços de informações é altamente especializada e individualizada relativamente àquelas que são as competências dos tribunais ou das entidades com funções policiais, não se admitindo qualquer paralelismo de competências entre esses órgãos. O presente artigo, de modo inequívoco, procurou distinguir a atividade dos serviços de informações da atividade dos tribunais e da polícia, evidenciando 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 competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”.

Como tivemos oportunidade de afirmar, noutro momento, a atividade desenvolvida pelos serviços de informações visa, entre outras incumbências enunciadas pelo art. 2.º n.º 2 da LQSIRP, a garantia da preservação da segurança interna e externa do Estado português.

Pertinente será, neste momento, aferir sobre a definição dos conceitos de segurança interna e segurança externa.

Com a implementação da Constituição da República Portuguesa pelo Decreto de 10 de Abril de 1976, o primeiro texto constitucional democrático após a cessação da vigência do regime do Estado Novo, verificou-se uma preocupação clara por parte do legislador em proteger o valor da segurança, que se foi verificando igualmente nas sucessivas revisões constitucionais.

Uma breve análise dos preceitos introdutórios da CRP, demonstra a especial preocupação que o legislador teve em matéria de segurança.

O art. 9.º estabelece como duas tarefas fundamentais do Estado as seguintes :

- “ Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam” art. 9.º a)

- “ Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático” art. 9.º b)

As alusões constitucionais à segurança não se esgotam naquelas tarefas fundamentais explanadas . Como refere Bacelar Gouveia “ Mas esta é uma preocupação que também aflora, agora mais especificamente, em disposições constitucionais atinentes aos direitos fundamentais das pessoas, não apenas se associando o direito à segurança com o direito à liberdade, em contexto da intervenção restrita do Direito Penal e do Direito Processual Penal, bem como se esclarecendo que outros direitos fundamentais- além daquele direito fundamental à liberdade e à segurança- são suscetíveis de limitação em nome de finalidades de segurança do Estado pela alusão ao segredo de Estado e à investigação criminal.”<sup>11</sup> Considerem-se , neste âmbito, os arts. 27.ºn.º1, 268.ºn.º2, 272.º, 273.ºn.º2 e 275.ºn.º1 CRP.

### **5.1.Segurança interna**

Para tal, servirá de base a definição que a Lei de Segurança Interna (LSI) nos concede (Lei n.º53/2008, de 29.8). O art. 1.º n.º 1 da LSI define segurança interna como a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Ainda com base na LSI, a atividade desenvolvida pelas entidades que visam assegurar a segurança interna, desenvolve-se e concretiza-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, como refere o art 4.º n.º 1 da LSI, verificando-se, deste modo, uma delimitação territorial relativa à atuação daquelas entidades. Não obstante o preceituado no referido art. 4.º n.º 1 da LSI, será de referir a possibilidade prevista no n.º 2 do mesmo artigo, de onde se retira que, em função dos compromissos internacionais que o Estado assume e das normas aplicáveis que decorrem do direito internacional, poderá verificar-se uma atuação dessas entidades fora do território sobre jurisdição do Estado português, quando estejam em causa situações de cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais que Portugal integre e quando se vise em especial o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.

Será de concluir que a LSI admite que o conceito de segurança interna assume uma dimensão que não se reduz e esgota apenas ao território nacional, afirmando-se que esse valor que se pretende alcançar e preservar expande-se além fronteiras, sendo certo que, especialmente

---

<sup>11</sup> GOUVEIA, Bacelar- ob.cit. p. 65.

numa sociedade globalizada, a atividade desenvolvida pelas entidades que detêm a incumbência de garantir a segurança interna assume, ao mesmo tempo, uma dimensão nacional e internacional que concretiza o sentido contemporâneo do conceito de segurança interna.

Ainda no âmbito da análise da LSI, será pertinente fazer referência a um momento importante que irá definir e concretizar a própria atividade da segurança interna, que é a política de segurança interna, que se encontra regulada no capítulo II da referida lei.

Efetivamente, uma matéria como a de segurança interna, cuja importância é inegável, exige, naturalmente, uma intervenção e coordenação de determinados órgãos de soberania, com vista à melhor otimização possível das suas finalidades.

Para tal, no que se refere à política de segurança interna, a Assembleia da República, o Governo e o Primeiro-Ministro possuem um papel de inegável importância.

De acordo com o art. 7.º n.º 1 da LSI, a Assembleia da República detém um papel muito relevante quanto à segurança interna, na medida em que “contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução.” É a AR que elege o CFSIRP, que é o órgão que assegura o controlo da atividade do SIRP.

Os partidos da oposição com representação na Assembleia da República participam, de igual modo, no processo relativo à orientação geral da política de segurança interna, mediante o direito de serem previamente consultados pelo Governo no que se refere a esta matéria. ( art.º 7.º n.º 2 LSI)

A Assembleia da República possui ainda o dever de apreciação de um relatório anual, apresentado pelo Governo, sobre a situação do país em matéria de segurança interna ( art. 7.º n.º 3 LSI).

Ao Governo é atribuída, nos termos da CRP, a condução da política de segurança interna, competindo em especial ao Conselho de Ministros o desenho das linhas gerais da política da segurança interna e as respetivas orientações sobre o modo da sua execução ( art. 8.º n.º 1 e n.º 2 a) LSI).

Incumbe ainda ao Conselho de Ministros assumir a programação e a garantia dos meios destinados à execução da política de segurança interna ( art. 8.º n.º 2 b) da LSI ).

É da competência do Governo a aprovação de um plano que vise a coordenação, o controlo e a direção das operações das forças e serviços de segurança e que contemple o seu normal funcionamento. ( art 8.º n.º 2 c) da LSI).

São vários os organismos públicos que desenvolvem a atividade que visa assegurar a segurança interna. A LSI enumera as forças e serviços de segurança que concorrem entre si de modo a alcançar essa finalidade.

De acordo com o art. 25.º da LSI, exercem funções de segurança interna os seguintes organismos:

-A Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; o Serviço de Informações de Segurança; os Órgãos da Autoridade Marítima Nacional; os Órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

A cada um dos referidos organismos públicos, corresponde uma lei orgânica que se completa ainda com eventual legislação complementar que regula o funcionamento de cada um daqueles organismos em matéria de organização, competências e atribuições.

Relativamente à enumeração apresentada pela LSI, será de se referir uma importante particularidade, que se traduz no facto de o SIS não ser considerado, ao contrário da GNR, PSP, PJ e SEF, um órgão de polícia criminal. ( Ver LOIC art. 3.º- Lei n.º 49/2008, de 27.8). Não obstante, conforme se verifica pelo art 2.º n.º 2 da LQSIRP, a segurança interna é uma das principais incumbências do SIS, pelo que se justifica o seu enquadramento no elenco de organismos públicos a que a LSI confere a função de garantir a segurança interna do Estado.

Devido à complexa natureza da tarefa que lhes é atribuída, a lei estabelece uma relação de coordenação e cooperação entre as diversas forças e serviços de segurança, que deve pautar o normal funcionamento da sua atividade, uma vez que concorrem para um objetivo comum, que é a segurança interna. Efetivamente, retira-se do art. 6.º n.º 2 da LSI que se espera uma cooperação entre aquelas entidades, que se concretiza através da comunicação e partilha de informações que “não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado ” (art. 6.º n.º 2 LSI).

Segundo a Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (LSI), o Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, é presidido pelo Primeiro-Ministro, e, entre várias autoridades, dele fazem parte os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do SIRP, e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança. Estas entidades, entre outras, também fazem parte do Gabinete Coordenador de Segurança, estando estas entidades representadas na Unidade de Coordenação Antiterrorismo- arts. 12.º, 21.º e 23.º.

Penso que a concretização do ideal de segurança interna não poderia deixar de observar princípios de cooperação e coordenação de atividades e informações entre os vários

organismos incumbidos dessa missão, na medida em que se assiste, nos dias de hoje, a uma progressiva sofisticação dos recursos e dos meios de atuação de grupos e indivíduos que ameaçam a segurança interna do Estado, quer pelo avanço tecnológico que não discrimina quem tira proveito do mesmo, quer pela dificuldade em identificar uma ameaça concreta e séria, visto que, até os programas de segurança interna dos EUA, que ocupam uma grande percentagem do seu orçamento, não são impermeáveis a falhas que se exprimem por vezes em atentados terroristas com consequências gravíssimas. Pelo que, uma efetiva e pragmática colaboração, que se quer pouco burocratizada, daqueles organismos públicos, é uma necessidade a ser observada, que deve incluir não só o momento de reação como também o momento de prevenção de eventuais ameaças, de modo a que as ações daqueles organismos públicos sejam mais céleres, eficazes e pragmáticas.

Está previsto um protocolo entre o Banco de Portugal e o SIS sobre partilha de informações no âmbito do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, à luz da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto- Parecer do CFSIRP do I semestre de 2021, p. 18.

## 5.2. Segurança externa

Já tivemos oportunidade de constatar a importância que a CRP atribui à matéria da segurança. A atitude do legislador, relativamente a esta matéria, é notória, constatando-se através de diversos preceitos espalhados pela Lei fundamental. Aliás, o contrário nunca se poderia verificar, uma vez que aquela preocupação é inerente e indissociável do conceito de Estado de Direito Democrático e constitui uma função deste.

Seguindo de perto Bacelar Gouveia, “ com a aprovação de um texto constitucional democrático, tributário de uma forte conceção de Estado de Direito, naturalmente que a segurança não podia deixar de se refletir no conjunto das opções constitucionais que foram sendo feitas, ora no momento inicial, ora mais tarde aquando das diversas revisões constitucionais posteriores.”<sup>12</sup>

Como tivemos oportunidade de referir anteriormente, seguindo o artigo 2.º da LQSIRP, podemos concluir que uma das atribuições, que compõem a panóplia de incumbências que a lei atribuiu aos serviços de informações, é a segurança externa.

A segurança externa, a par da segurança interna, é, atualmente, uma das principais preocupações do Estado e constitui uma obrigação do mesmo perante os seus cidadãos. Ao direito correspondente do cidadão à segurança, corresponde, naturalmente, uma obrigação do Estado de garantir e viabilizar esse direito.

---

<sup>12</sup> GOUVEIA, Bacelar-ob.cit. p. 65.

Inúmeros foram, e continuam a ser, os fatores que contribuíram para uma crescente preocupação dos Estados e da sociedade internacional com a segurança. Inevitavelmente, sobre este aspeto, “a concretização do direito à segurança tem o seu fundamento, e a sua causa de existência, nos próprios direitos pessoais enraizados na promoção do respeito da dignidade da pessoa humana. É um direito do cidadão e, paralelamente, é também um dever do Estado, a quem compete garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático – al. b) do art. 9.º da CRP”<sup>13</sup>.

A perspetiva de segurança externa de que falamos, neste âmbito, é a segurança coletiva, isto é, da própria sociedade, que deve acompanhar o dia a dia dos cidadãos, sendo esta considerada uma incumbência do Estado, constitucionalmente consagrada no art. 9.º b) da CRP, no âmbito das tarefas fundamentais do Estado. Segundo Jorge Miranda, “as tarefas mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado”<sup>14</sup>.

O objetivo do SIRP, para além da segurança interna, tem a ver com a produção de informações relacionadas com a segurança externa, que são informações geradas no exterior sobre situações ou factos, ou ameaças suscetíveis de fazerem perigar a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações (art. 273.º n.º 2 CRP).

Para além da segurança coletiva, existe o conceito de segurança individual, que tem que ser incluída neste estudo, e que se refere ao direito positivo que assegura o bem estar da esfera pessoal e patrimonial do cidadão.

## **6. Distinção entre serviços de informação e órgãos de polícia criminal**

Será pertinente, neste momento, referir que existe uma clara distinção entre os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações que a lei em análise prevê e os órgãos de polícia criminal, que têm competência própria, especializada e distinta daquela que delimita o âmbito de atuação dos serviços de informação. – art. 4.º n.º 1 da LQSIRP. Sem descurar aquilo que poderá ser considerado como uma vasta panóplia de diferenças entre o papel que os órgãos de polícia criminal desempenham e a atividade do SIS, será de realçar que o legislador teve a clara necessidade de evidenciar, desde logo, no art. 4.º n.º 2 da referida lei, que “é expressamente proibido aos funcionários e agentes, civis ou militares, dos serviços de informações proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais.”

---

<sup>13</sup> CABRAL, Santos J.A.- Revista Jurídica Julgar online, 2012- Do Direito à Segurança à Segurança do Direito, p.2.

<sup>14</sup> MIRANDA, J.-MEDEIROS, Rui- Constituição Portuguesa Anotada, cit. , t.2, p. 97.

Desde logo, de acordo com a Lei de Organização de Investigação Criminal ( Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, são considerados órgãos de polícia criminal de competência genérica os seguintes:

- A Polícia Judiciária ( Lei n.º 37 /2008, de 06 de agosto) – A PJ é, de acordo com a definição dada pela referida lei orgânica, o “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça”, sendo um serviço central da administração direta do Estado, possuindo autonomia administrativa. A PJ tem por missão colaborar e apoiar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolvendo e promovendo as acções de prevenção, deteção e investigação pertinentes, que sejam da sua competência ou que lhe sejam atribuídas pelas autoridades judiciárias competentes. De acordo com Marcello Caetano, a Polícia Judiciária desenvolve uma “atividade parajudicial”.<sup>15</sup>

-A Guarda Nacional Republicana ( Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro) – A GNR é caracterizada por ser uma força de segurança de natureza militar, hierarquicamente organizada, que possui autonomia administrativa, possuindo natureza de serviço público. A GNR tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

-A Polícia de Segurança Pública ( Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto) – A PSP é uma força de segurança, hierarquicamente organizada, que possui natureza de serviço público, sendo caracterizada pelo facto de deter autonomia administrativa. A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.

-Sobre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, será de referir, quanto à sua natureza, que é entendido como um serviço de segurança, dotado de autonomia administrativa, que possui uma estrutura hierárquica e que se encontra na dependência do Ministro da Administração Interna, art. 1.º do DL 252/2000, de 16 de outubro. É considerado um órgão de polícia criminal de competência específica – art. 3.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto e art. 1.º n.º 2 do referido DL.

A cada um dos referidos órgãos de polícia criminal corresponde uma lei orgânica específica, que regula a sua atividade, estrutura, delimitação do âmbito da sua atuação, atribuições e outras questões relevantes ao funcionamento específico que acompanham a sua própria natureza.

---

<sup>15</sup> CAETANO, Marcello- Manual de Direito Administrativo, 8ª ed., T.2, p. 1067.

Marcello Caetano afirma que podemos entender o conceito de Polícia “como o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir” , concluindo o referido autor que “ A polícia é um modo de actividade administrativa.”<sup>16</sup>

Tendo por base esta definição do autor, será seguro concluir que o conceito de polícia pressupõe um poder de autoridade estabelecido por lei, que se exerce e que se manifesta pela ideia de coação, que é inerente à essência da atividade policial e que garante a sua eficácia.

Sobre o facto de constituir uma “ intervenção no exercício de actividades individuais” , tal o é, devido à ideia de que a atividade policial terá de partir do pressuposto inequívoco da existência de normas que incidem sobre a vida dos cidadãos e, naturalmente, a eventualidade da sua não observância.

Ainda tendo como referência a definição de Marcello Caetano, será de atender à concretização do âmbito em que se realiza a atuação da Polícia. O Autor afirma que aquela intervenção na vida dos indivíduos, se faz quando aquelas atividades sejam consideradas “susceptíveis de fazer perigar interesses gerais.” Isto é, apenas os factos e circunstâncias capazes de “ projectar-se na vida pública interessa à polícia, e não o que apenas afecte interesses privados ou a intimidade das existências pessoais.” Portanto, tudo aquilo que será de se entender como pertencente, de modo exclusivo, ao domínio particular, não deverá integrar o escopo da atividade da polícia. Não obstante, essa panóplia de elementos que incorporam aquilo que é entendido como particular, poderá, eventualmente, constituir risco ou perigo daquilo que já será de se considerar de interesse público, como a segurança, a perturbação da ordem pública, ou a saúde pública. Nesse momento, a verificar-se aquele pressuposto do risco, haverá legitimidade para se considerar pertinente a devida intervenção da polícia.

“ A polícia é actuação da autoridade”. Esta é a condição essencial da sua atividade, na medida em que a sua atuação está relacionada com um “poder condicionante de actividades alheias” , que constitui elemento imprescindível da concretização das suas atribuições, e que se revela através da ideia de coação.<sup>17</sup>

A natureza das coisas dita que não será possível ao legislador formular de modo taxativo todas as situações em que seja de conceber uma intervenção da polícia. Efetivamente, as leis não conseguem delimitar exaustivamente todas as ações ou omissões que se considerem como

---

<sup>16</sup> CAETANO, Marcello- ob.cit., p.1066.

<sup>17</sup> CAETANO, Marcello-ob.cit. p.1067. RAPOSO, João-Direito Policial I, Lisboa, 2006.

fatores idóneos de desencadear oportunidades de atuação por parte da polícia. Ora, o reconhecimento desta realidade, é a razão do “ carácter normalmente discricionário dos poderes de polícia.” Este poder discricionário, é, antes de mais, um poder jurídico. Seguindo as palavras de Marcello Caetano “ Este carácter é garantido pelo menos por dois traços : fazerem parte de uma competência conferida por lei e visarem a realização de fins legalmente fixados.”<sup>18</sup>

Os poderes discricionários da polícia têm necessariamente que ter em consideração os fins legais que a lei estabeleceu para o desenvolvimento da respetiva atividade policial. O que se quer afirmar é que o poder discricionário terá, sempre, que corresponder ao interesse público da Administração, não se admitindo um livre arbítrio do agente que se regule pelo seu próprio interesse. O poder discricionário do agente norteia-se de acordo com esse fim de interesse público previamente definido por lei, sendo que os atos discricionários do agente que não se identifiquem com aquele fim, ou que visem a realização de interesses distintos da Administração, podem ser considerados inválidos por desvio de poder.<sup>19</sup>

Será importante referir que a atividade atribuída ao SIRP é da competência exclusiva dessa entidade, verificando-se um impedimento legal que estabelece a impossibilidade de outros serviços prosseguirem os objetivos e atividades que são atribuídos àquela entidade. – art. 6.º . Os dirigentes e oficiais dos serviços de informações não são, portanto, órgãos de polícia criminal, mas, com fundamento e nos termos legais, podem exercer competências discricionárias.

O SIS é um organismo público que faz parte das forças e serviços de segurança. Consideram-se autoridades de polícia os funcionários superiores indicados nas respetivas leis orgânicas (arts. 25.º e 26.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).

## **7. Sobre a orgânica do SIRP**

O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) é uma estrutura complexa inserida na Administração Pública,

O SIRP é constituído por uma série de organismos, que se encontram previstos no art. 7.º da Lei n.º 30/84 de 05 de setembro, sendo eles :

O Conselho de Fiscalização do SIRP

O Conselho Superior de Informações

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP

O Secretário Geral do SIRP

O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)

---

<sup>18</sup> CAETANO, Marcello-ob.cit. p. 1069.

<sup>19</sup> CAETANO, Marcello- ob.cit. p. 1071. FREITAS DO AMARAL-Curso ob.cit., vol.II,3ª ed.p. 65 ss.

O Serviço de Informações e Segurança (SIS)

Sobre a matéria em análise, será de se referir o art. 164.º al. g) CRP, de onde se retira que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado.

Nas palavras de Jorge Miranda, “ com poucas exceções, as matérias incluídas nos artigos 164.º e 165.º têm assento constitucional e, por conseguinte, as leis produzidas no seu âmbito podem ser consideradas leis de execução ou de complementação da Constituição.”

O referido autor considera ainda que “doutro prisma : a execução da Constituição cabe à Assembleia da República, seja a título exclusivo – reserva absoluta- seja, em princípio, com possibilidade de colaboração do Governo e, em parte, das Assembleias Legislativas regionais.”<sup>20</sup>

Quando o legislador opta por incluir uma determinada matéria na reserva de competência da Assembleia da República, seja ela absoluta ou relativa, deverá entender-se que o faz, englobando por inteiro a matéria em análise, isto é, tudo o que se refira àquela matéria. No âmbito do processo legislativo, terá necessariamente que ser objeto de lei da Assembleia da República, quando esteja em causa matéria de reserva de competência absoluta, ou de decreto-lei autorizado, quando se trate de reserva relativa. Nas palavras de Jorge Miranda, “ a reserva de competência é tanto para a feitura de normas legislativas como para a sua entrada em vigor, interpretação, modificação, suspensão ou revogação.” <sup>21</sup>

O Governo nunca poderá substituir-se à Assembleia da República aquando do processo legislativo que incida sobre matéria reservada, sob pena de inconstitucionalidade orgânica.

Jorge Miranda propõe a análise do Acórdão n.º 3/99 de 11 de janeiro, do Tribunal Constitucional. Deste acórdão, segundo o referido autor, “podem ser discernidos três níveis”. Num primeiro nível, considerado como o mais exigente, verifica-se que o processo legislativo de determinadas matérias, devido à sua especial natureza, encontra-se reservado exclusivamente à Assembleia da República.

Num segundo nível, considerado como menos exigente, relativamente às matérias que se incorporam na esfera que se fez referência, verifica-se que a reserva da Assembleia da República se reporta apenas a um regime geral. Portanto, será da competência da AR definir o regime geral dessa matéria, sendo que o Governo possui a faculdade de definir regimes especiais que devem respeitar o regime geral estabelecido pela AR.

---

<sup>20</sup> MIRANDA, J.- MEDEIROS, Rui- Constituição ob.cit., t.2, p. 516.

<sup>21</sup> MIRANDA, J.- MEDEIROS, R.- ob.cit, t.2, p. 518.

O terceiro nível, considerado como o mais elástico, em termos de exigência quanto ao processo legislativo sobre as matérias que cabem na sua esfera, verifica-se que a competência da AR é reservada apenas em relação às bases gerais dos regimes jurídicos das matérias.<sup>22</sup>

Jorge Miranda aponta que “algumas alíneas prestam-se a dificuldades de leitura”, que se fica a dever à sua própria formulação e “ pelo modo como entroncam nas normas constitucionais de fundo definidoras dos correspondentes institutos.”

Assumindo a existência da possibilidade de conflitos de interpretação, segundo Jorge Miranda, tendo em mente os princípios político-constitucionais, “ deve adoptar-se a interpretação que seja mais adequada ao primado do Parlamento”, isto é, “deve preferir-se a reserva absoluta e não a relativa”.<sup>23</sup>

De acordo com o art. 14.º da Lei n.º 30/84, de 05 de setembro, pode-se retirar que os organismos que integram o Sistema de Informações são serviços públicos, isto é, têm a natureza de serviços públicos.

O surgimento do conceito de serviço público emergiu de um litígio judicial entre um privado e a Administração, em França, que ficou conhecido por Acórdão *Blanco*, proferido pelo Tribunal dos Conflitos, em 8 de fevereiro de 1873.

De acordo com J.Caupers, “ o serviço público, tal como aí formulado, assentava na ideia de uma atividade de interesse geral prosseguida por uma pessoa coletiva pública, seguindo regras de direito público.”<sup>24</sup>

O conceito de serviço público, de acordo com Duguit, constituía um dos elementos que integravam o conceito de Estado, sendo considerado como elemento basilar desse conceito.

Seguindo de perto J.Caupers , o conceito de serviço público pode ser entendido como sinónimo de um outro conceito, o de organização pública. Segundo o referido autor, podemos considerar as organizações públicas como “ estruturas organizativas encarregadas de preparar e executar as decisões dos órgãos das pessoas coletivas que prosseguem uma atividade administrativa pública”.<sup>25</sup> O SIRP integra a administração central direta do Estado.

---

<sup>22</sup> MIRANDA, J.-MEDEIROS, R.-ob.cit. , t.2, p.517.

<sup>23</sup> MIRANDA, J.- MEDEIROS, R.- ob.cit., t.2, p. 517-518.

<sup>24</sup> CAUPERS, J.-EIRÓ, V.- Introdução ao Direito Administrativo, cit. p. 146.

<sup>25</sup> CAUPERS, J.- EIRÓ, V., ob.cit. p147.

## 8. Do acesso aos dados de telecomunicações e Internet pelos Serviços de Informações Portugueses

Nos tempos que correm, a atual sociedade alicerça-se e fundamenta a sua dinâmica no progressivo e galopante desenvolvimento da tecnologia, encontrando-se cada vez mais dependente desta, nas mais variadas áreas. Esta dependência que, ao olhar despreocupado de muitos, apenas produz benefícios, ao olhar atento do Direito, invoca, necessariamente, preocupações e a necessidade da criação de mecanismos adequados ao controlo de uma correta utilização da mesma, ao combate de eventuais abusos por parte de quem a controla e à defesa de quem se conforma com a necessidade da sua utilização.

A sociedade de informação é um fenómeno que resultou de décadas de evolução tecnológica, que moldou a disseminação e o acesso da informação por entidades privadas e públicas, nas quais se encontra o Estado e os seus organismos. Efetivamente, a quantidade de informação existente, fornecida pelos dados de internet e telecomunicações, juntamente com o seu fácil acesso, constituem fatores que comportam a denominada “pegada informática”. Este termo, que descreve corretamente, e sem exageros, a realidade em que o cidadão atua, merece uma breve reflexão no âmbito do presente trabalho.

O cidadão, no decorrer da vida em sociedade, produz a tal “pegada” informática, ou se preferir, tecnológica, que resulta de atos praticados em público, atos jurídicos, atos comerciais, atos bancários, atos em hospitais, atos em seguradoras, etc.

À partida, sem se considerar a possível perversidade que resulta da tentação do abuso e do controlo excessivo daqueles dados, a sociedade de informação deverá corresponder a uma sociedade mais transparente, onde os serviços de informações atuam com facilidade relativa, alertando para crimes de “colarinho branco”, atos terroristas, etc. Este cenário é observado numa escala global, em função do facto da sociedade de informação ser uma sociedade global.

Verifica-se, portanto, uma constante e crescente tensão com a difícil relação que se estabelece entre o tão almejado desenvolvimento tecnológico que, aparentemente, não conhece limites, e um leque de direitos, liberdades e garantias, nomeadamente no que concerne a diversos direitos pessoais, como aqueles elencados pelo art. 26.º n.ºs 1 e 2 CRP.

Este desenvolvimento tecnológico, por um lado, representa um enorme desenvolvimento da sociedade, porém, contribuiu para o aumento do poder dos sistemas de vigilância que operam sobre a mesma, sendo absolutamente necessário que a atuação daqueles que controlam esta tecnologia, seja pautada por uma inquestionável transparência.

J.G. Canotilho e V.Moreira denotam precisamente essa realidade. Nas suas palavras , “ o desenvolvimento dos meios tecnológicos e o crescente recurso a meios eletrónicos que deixam “pegadas eletrónicas” ( movimentação de contas bancárias, comércio eletrónico, portagens eletrónicas, utilização de telefone móvel, visita de sites na internet, meios de videovigilância eletrónica, etc.) tornam cada mais importantes as garantias contra o tratamento e a utilização abusiva de dados pessoais informatizados”.<sup>26</sup>

Como tivemos oportunidade de referir anteriormente, constitui incumbência dos Serviços de Informações assegurar, com plena observância e no estrito respeito da Lei e da Constituição, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, tal como à independência, interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado, conforme dita o art. 2.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro).

Desde logo, relativamente à matéria do acesso aos dados de telecomunicações e internet por parte dos serviços de informações portugueses, será de referir e, naturalmente, analisar a Lei orgânica n.º 4/2017, de 25 de Agosto, que regula o procedimento especial de acesso aos referidos dados de telecomunicações e internet , por parte dos oficiais de informações do SIS e do SIED.

Em larga medida, a direção que a tecnologia ligada à investigação e à vigilância tomou, ficou-se a dever a determinados acontecimentos que marcaram a história contemporânea. Um exercício de reflexão sobre os atentados terroristas de 11 de setembro em Nova Iorque, de Madrid, em 2004, os de Londres, em 2005, explana, de modo claro, o sentido da instrumentalização da tecnologia em virtude da defesa de certos direitos e interesses dos cidadãos. Aqueles acontecimentos expuseram uma realidade indesejável, isto é, tornou-se claro que os Estados, ou a maioria deles, não estavam preparados em matéria de prevenção daquele tipo de atos. Verificou-se, portanto, uma mudança de paradigma impulsionada pelo fenómeno terrorista, que contribuiu, em larga medida, para a implementação de políticas direcionadas para a prevenção e para o combate daquele fenómeno terrorista. Em consequência dessa alteração de paradigma, e em função da necessidade de dar resposta ao fenómeno do terrorismo, verificou-se uma preocupação legislativa acentuada, que visava possibilitar às autoridades competentes os meios necessários para prevenir e evitar mais atentados. Veja-se, a título de exemplo, a Diretiva de 2006/24/CE, de 15 de março. Da leitura do art.º 1.º n.º 1 deste diploma, retira-se uma imposição legislativa, que se traduz na obrigação,

---

<sup>26</sup> CANOTILHO, Gomes- MOREIRA, Vital- Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, p. 550. SILVA, Tiago M. Martins- Do Acesso aos Dados de Telecomunicações e Internet pelos Serviços de Informações Portugueses, Lisboa, Univ. Nova de Lisboa, 15.9.2018, p. 8 (tese de mestrado).

por parte dos fornecedores de serviços de comunicações eletrónicas, de procederem à conservação de determinados dados por eles gerados, de modo a que se possa garantir a disponibilidade destes, para efeitos de investigação, deteção e repressão de crimes graves.

Naturalmente, e a seu tempo será analisada, levanta-se a questão de uma eventual colisão deste tipo de normas com determinados direitos, liberdades e garantias do cidadão.

Do art. 1.º da Lei orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto retira-se o objeto que a mesma visa, concretizando-se, através do n.º 1 do referido artigo, que “a presente lei regula o procedimento especial de acesso a dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que se mostrem estritamente necessários para a prossecução da atividade de produção de informações pelo Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) relacionadas com a segurança interna, a defesa, a segurança do Estado e a prevenção da espionagem e do terrorismo, o qual é sujeito a acompanhamento do Ministério Público e controlo judicial.”

De modo a que se possa explicar o que a lei entende por dados de telecomunicações e dados de internet, será pertinente que se recorra à definição fornecida pelo artigo 2.º n.º 1 a) e b) da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto.

De acordo com o referido diploma, que regula o acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED a dados de telecomunicações e internet, são considerados :

Dados de comunicações – “ os registos ou informação constantes de bancos de dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas relativos à prestação de serviços telefónicos acessíveis ao público e à rede de suporte à transferência, entre pontos terminais da rede, de comunicações vocais, serviços de mensagens e multimédia e de outras formas de comunicação”

Dados de internet – “ os registos ou informação constantes de bancos de dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, relativos a sistemas de transmissão e a equipamentos de comutação ou encaminhamento que permitem o envio de sinais ou dados, quando não deem suporte a uma concreta comunicação.”

Sobre o acesso propriamente dito, merece uma breve análise o art. 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto. Esta norma prevê a faculdade, por parte dos oficiais de informações do SIS e do SIED, de poderem ter acesso a dados de base e de localização de equipamento, quando se vise a produção de informações consideradas como necessárias à salvaguarda da defesa nacional, da segurança interna, da prevenção de atos de sabotagem, espionagem, terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e criminalidade altamente organizada.

Em relação aos dados de tráfego, art. 2.º n.º 2 c) , conforme dita o art. 4.º do referido diploma, aos oficiais de informações do SIS e do SIED, apenas é permitido aceder a dados de tráfego, quando se vise a produção de informações necessárias à prevenção de atos de espionagem e do terrorismo. Quanto a estes artigos n.ºs 3 e 4 da Lei Orgânica n.º 4/2017 ver à frente, no n.º 9 , a referência ao Acórdão do TC n.º 464/2019, quanto à inconstitucionalidade dos mesmos.

No entanto, este acesso não depende, como não poderia deixar de ser, do livre arbítrio dos oficiais de informações do SIS e do SIED. O acesso a dados de telecomunicações e internet no âmbito da atividade de pesquisa depende de autorização judicial prévia e obrigatória. É da incumbência de uma formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, constituída pelos presidentes das secções e por um juiz designado pelo Conselho Superior da Magistratura, que autorizam esse acesso. Para além deste controlo judicial, o processo de autorização de acesso aos dados é sempre comunicado ao Procurador-Geral da República, conforme dita o art. 5.º n.º 2 do referido diploma, o que parece fortalecer, a transparência e o controlo pelo qual deve ser pautado este delicado processo.

Como se retira do art. 6.º da lei em análise, o pedido de acesso apenas pode ser autorizado mediante a verificação de certos requisitos cumulativos que se compatibilizam com determinados princípios estruturantes do Estado de Direito democrático, nomeadamente os princípios da *necessidade, adequação, e proporcionalidade*.

Portanto, para além da exigência da diligência ser considerada como necessária, adequada e proporcional, exige-se, de igual modo, que aquela diligência se destine à obtenção de informação sobre um dado alvo ou intermediário determinado – art. 6.º n.º 1 a) , ou se houver razões sustentadas que levem a crer que a obtenção das informações seria “ muito difícil ou impossível de obter de outra forma ou em tempo útil para responder a situação de urgência.” – art. 6.º n.º 1 b) .

O impulso, que gera o procedimento da autorização judicial prévia do acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED aos dados de telecomunicações e internet, tem a sua origem numa iniciativa que parte dos diretores do SIS e do SIED e que consiste num pedido elaborado por estes, enviado pelo Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, dando-se conhecimento ao Procurador-Geral da República , conforme dita o art. 9.º n.º 1 da Lei orgânica n.º 4/2017 , de 25 de agosto. Este pedido deverá reunir um leque de exigências formais e materiais elencadas no n.º 2 do referido artigo. Nomeadamente, aquele pedido deverá ser apresentado por escrito, sendo acompanhado de uma fundamentação concreta, detalhada e circunstanciada, exigindo-se que sejam reduzidos a escrito os factos que suportam o pedido, as finalidades que se visam alcançar

com o que a lei apelida de “medidas especiais pontuais de acesso” devendo-se entender por tal, “ as providências de recolha de dados, por transferência autorizada e controlada caso a caso, com base numa suspeita concreta e individualizada, que não se prolongam no tempo, sendo a sua duração circunscrita, e que não se estendem à totalidade dos dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, não admitindo a aquisição de informação em larga escala, por transferência integral dos registos existentes, nem a ligação em tempo real às redes de comunicações eletrónicas.”, de acordo com o art. 9.º n.º 3 da Lei orgânica. Juntamente com os factos que integram o pedido, naturalmente que, nas situações em que tal seja possível, isto é, quando as pessoas visadas sejam conhecidas, o pedido deverá identificar a pessoa ou as pessoas que venham a ser afetadas pelas medidas pontuais de acesso requeridas.

Por último, este procedimento prevê um requisito temporal que deverá ser observado e que se traduz na indicação, no pedido escrito, da duração das medidas requeridas que, segundo o disposto no art. 9.º n.º 2 alínea d) do referido diploma, “não pode exceder o prazo máximo de três meses, renovável por um único período sujeito ao mesmo limite, mediante autorização expressa, desde que se verifiquem os respetivos requisitos de admissibilidade.”

Note-se o cuidado com que o legislador atuou aquando da elaboração desta lei, podendo-se verificar, ao longo das normas que a compõem, uma clara definição das situações de admissibilidade do pedido e dos exigentes requisitos que deverão integrar o mesmo.

São vários os momentos do acentuado controlo que a lei impõe nesta matéria, senão vejamos:

- O artigo 8.º prevê um controlo judicial e uma autorização prévia por parte de uma formação das secções criminais do STJ.
- Existe uma apreciação judicial que incide sobre a necessidade, adequação e proporcionalidade do pedido efetuado, “designadamente no que se refere à justa medida da espécie e da escala de informação obtida”, art. 10.º n.º 1, que se deverá operar de acordo com uma ótica de proibição do excesso que visa interditar o acesso indiscriminado a todos os dados de telecomunicações e internet de um cidadão.
- Sobre o acesso em concreto aos dados autorizados será de se referir o art. 11.º n.º 1 da presente lei, de onde se retira uma especial complexidade de um processo pautado por exigências legais, podendo-se ler que “ a transmissão diferida dos dados de telecomunicações e Internet obtidos de acordo com o regime consagrado na presente lei processa-se mediante comunicação eletrónica, com conhecimento da formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça prevista no artigo 8.º e ao Procurador-Geral da República, nos termos das

condições técnicas e de segurança fixadas em portaria do Primeiro-Ministro e dos membros do governo responsáveis pelas áreas das comunicações e da cibersegurança, que devem observar um grau de codificação e proteção o mais elevado possível, de acordo com o estado da técnica ao momento da transmissão, incluindo métodos de codificação, encriptação ou outros adequados, sem prejuízo da observação dos princípios e do cumprimento das regras relativos à qualidade e à salvaguarda da confidencialidade e da segurança dos dados, previstos na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, e na Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto, que a republicou, sob fiscalização e controlo da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, nos termos da presente lei.”

- O art. 12.º , com a epígrafe “Garantias” concretiza que o tal controlo judicial, realizado pelas secções criminais do STJ, tem como finalidade garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias e também pelo princípio da legalidade de recolha.

Ainda mais se constata sobre este controlo judicial, prevendo o n.º 3 do referido artigo, a possibilidade das secções criminais do STJ determinarem, em qualquer momento, o cancelamento de procedimentos em curso de acesso a dados de telecomunicações e internet e, caso determinados dados tenham sido obtidos ilegalmente ou de forma abusiva, ou que não se enquadrem no âmbito previamente definido pela autorização judicial prévia, é da competência daquelas secções do STJ determinar a destruição imediata desses dados.

A acrescentar ao controlo procedimental que se expôs , será de referir que os diretores do SIS e do SIED são responsáveis pelos dados de telecomunicações e internet que são processados e conservados nos seus respetivos centros de dados, nos termos que a lei estabelece no regime de proteção de dados pessoais – art. 14.º n.º 1 da Lei Orgânica n.º 4/2017.

Pode-se retirar do art. 14.º n.º 2 , um conjunto de incumbências que se atribuem ao responsável pelo tratamento dos dados inseridos no centro de dados do SIS e o SIED e que, no âmbito da sua função, deverá assegurar que tal será feito de forma lícita, observando-se sempre o princípio da boa fé, entre outras, nomeadamente que seja feita de forma compatível com as finalidades que justificaram a sua recolha. De especial relevância é o n.º 4 do artigo em análise, onde se afirma que, relativamente aos dados de telecomunicações e internet constantes dos centros de dados do SIS e SIED, se aplicam os prazos de conservação, eliminação e destruição que são definidos em regulamento aprovado pelo Conselho de Ministros, após parecer obrigatório da CFDSIRP e apreciação do CSI.

Também no âmbito da análise do presente artigo, será de se salientar o n.º 5, que se refere ao segredo de Estado, afirmando-se que este procedimento de acesso aos dados de telecomunicações e internet é sujeito àquele no âmbito da sua aplicação ao SIRP.

Perante as gravosas consequências derivadas de um eventual desrespeito ou não observância das normas que visam regular o acesso dos oficiais de informações do SIS e SIED aos dados de telecomunicações e internet, existem entidades fiscalizadoras que, entre um complexo leque de competências, detêm o poder dever de fiscalização deste processo.

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP é, de acordo com o art. 15.º n.º 1 da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, a autoridade pública a quem compete a fiscalização da observância dos princípios e regras “relativos à qualidade e à salvaguarda da confidencialidade e da segurança dos dados obtidos de acordo com o procedimento obrigatório e vinculado” previstos na lei em análise.

Trata-se de uma fiscalização oficiosa – art. 15.º n.º 2 .

Aos diretores dos centros de dados do SIS e do SIED é exigido um “especial apoio” à Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP – art. 15.º n.º 4 , o que parece atribuir uma fluidez e transparência necessária que se deverá exigir a um processo desta natureza.

Da eventual deteção de irregularidades, deverá a CFDSIRP dar conhecimento, através de um relatório, ao CFSIRP. – art. 15.º n.º 5

Os cidadãos possuem o direito de acesso aos dados processados ou conservados nos centros de dados do SIS e SIED através da CFD do SIRP – art. 15.º n.º 6.

É da competência da CFD do SIRP, nas situações em que se detetem violações de direitos, liberdades e garantias previstos na CRP ou em lei, determinar o cancelamento ou a retificação dos respetivos dados de telecomunicações e internet – art. 15.º n.º 7.

O Conselho de Fiscalização do SIRP também possui poderes de fiscalização relativos ao procedimento de acesso e aos próprios dados de telecomunicação e internet obtidos no âmbito da presente lei, analisando regularmente listas dos pedidos de autorização de acesso a dados de telecomunicações e internet, a receber do Secretário-Geral, possuindo a faculdade de solicitar esclarecimentos e informações adicionais que se enquadrem no âmbito dos seus poderes de fiscalização – art. 16.º n.º 1 e n.º 2 , o que parece contribuir para uma consolidação do processo de fiscalização, sendo de louvar a pluralidade orgânica que se verifica em virtude do número de entidades envolvidas, que contribuem para um maior e melhor controlo.

**9. Sobre a constitucionalidade do acesso a dados de telecomunicações e internet pelos oficiais de informações do SIS e do SIED. As restrições legislativas dos direitos fundamentais.**

Desde logo, em virtude da natureza da atividade que se discute no presente trabalho e em função das técnicas desenvolvidas e utilizadas para a prossecução da missão do SIS e do SIED, é imperativo que se aluda à questão da relação entre tal atividade e a Lei Fundamental.

De acordo com o exposto na LQSIRP torna-se claro que a atividade dos serviços de informações deve ser enquadrada e regida pela lei e tem limites, constatando-se um forte controlo legislativo. Analisando o art.º 3.º da LQSIRP, retira-se uma objetiva posição legislativa quanto a esta questão.

O art.º 3.º da LQSIRP diz respeito aos limites das atividades dos serviços de informações, podendo-se ler no n.º 1 do referido artigo 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.” O n.º 2 do mesmo artigo refere ainda que “ ficam os serviços de informação sujeitos a todas as restrições legalmente estabelecidas em matéria de defesa dos direitos, liberdades e garantias perante a informática.”

O art.º 3.º n.º 3 refere ainda que “ cada serviço só pode desenvolver as atividades de pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas”.

Seguindo de perto Bacelar Gouveia, “a atividade dos serviços de informações está sujeita ao escrupuloso respeito pela Constituição e pela lei, designadamente em matéria de proteção dos direitos fundamentais das pessoas, especialmente quanto à utilização de dados informatizados”.<sup>27</sup>

Bacelar Gouveia refere ainda que “ o Estado de Direito incorpora a atividade de produção de informações, bem como os organismos que as produzem, dentro da juridicidade pública, com tudo o que isso implica de fundamento e de limite à sua intervenção, serviços de informações que, a despeito do uso da palavra “secretos”, o não são porque só existem e agem dentro da juridicidade, e não fora dela”.<sup>28</sup>

Como já se teve oportunidade de referir, é notória a especial preocupação do legislador na redação das normas que balizam a atividade dos serviços de informação. Pode-se constatar através das normas que regulam o acesso, por parte dos oficiais de informações do SIS e do SIED, a dados de telecomunicações e internet, que a lei estabeleceu um processo estruturado para que tal se verifique. Trata-se de um processo, como já se teve a oportunidade de

---

<sup>27</sup> GOUVEIA, Bacelar- ob.cit. p. 65.

SILVA, Tiago M. Martins- Do Acesso aos Dados ob. cit. p. 50.

<sup>28</sup> GOUVEIA, Bacelar- ob.cit. p. pp.65.

SILVA, Tiago M. Martins- Do Acesso aos Dados ob. cit. p. 49.

especificar, sujeito a um substancial controlo e apreciação por parte de diferentes órgãos que possuem essa mesma incumbência.

Não obstante, a realidade é apenas uma e existe tal como é. Quer-se, portanto, constatar, com aquela afirmação, que é absolutamente indissociável a relação íntima entre a atividade dos serviços de informação, aquando do acesso aos dados de telecomunicações e internet, com certos direitos fundamentais dos cidadãos.

Sem margem para dúvida de que falamos de intromissões na esfera privada do cidadão. É certo que se trata de intromissões autorizadas por lei da Assembleia da República. No entanto, independentemente da legitimidade de tal diploma, e por maior controlo e objetividade legislativa que exista e que vise regular esta matéria, estamos perante uma intromissão na esfera jurídica fundamental do cidadão.

São vários os preceitos constitucionais com os quais a atividade dos serviços de informações se relaciona, não se podendo desconsiderar o facto de que esses direitos constitucionalmente protegidos, são considerados de especial importância e próprios de um Estado de Direito Democrático, sendo certo que será ambição de todos nós, que essa conceção de Estado seja materialmente verdadeira, absoluta e não meramente aparente. Com certeza que se ambiciona, de igual modo, a existência de um sentido e espírito legislativo que vá de encontro à consolidação desse conceito de Estado e dessas normas constitucionalmente protegidas. A prática da atividade dos serviços de informações deve corresponder e respeitar integralmente o disposto na lei.

Desde logo, o art. 26.ºn.º1 da CRP, em tom claro, afirma que a todos os cidadãos é reconhecido o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar. A lei estabelecerá garantias contra a obtenção e utilização abusivas ou contrárias à dignidade humana de informações relativas às pessoas (art. 26.ºn.º2 CRP). É proibida a ingerência das autoridades públicas nas telecomunicações, etc., salvo nos casos previstos na lei em processo criminal (artigo 34.ºn.º4 CRP).

O art. 34.º, com a epígrafe de tom imperativo, inviolabilidade do domicílio e da correspondência, afirma que “o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada são invioláveis.”

O art. 35.º CRP, que prevê e regula abstratamente a utilização da informática, estabelece no n.º 4 a proibição do acesso a dados pessoais de terceiros, salvo nos casos excecionais previstos na lei. Todos têm direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei (art. 35.º n.º1 CRP).

Antes de mais, sobre a análise em concreto das normas constitucionais que, à primeira vista, podem contender com a atividade desenvolvida pelos serviços de informações, convém referir o art. 1.º da Lei Fundamental, que reza o seguinte : “ Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” Jorge Miranda considera que a dignidade da pessoa humana fixa os “fundamentos e os limites da ação do Estado.”

O art. 26.º CRP, segundo Jorge Miranda, “constitui expressão directa do postulado básico da dignidade humana” , considerando ainda que, “ Por ser expressão directa do postulado básico do respeito pela dignidade humana, o princípio consignado neste art. 26.º constitui uma “pedra angular” na demarcação dos limites ao exercício dos outros direitos fundamentais.”<sup>29</sup>

Continuando a acompanhar a análise de Jorge Miranda relativa ao art. 26.º CRP, “ A especial força normativa dos direitos pessoais aqui consagrados é aliás confirmada pelo regime processual privilegiado que a Constituição impõe para sua tutela e pelo facto de alguns deles não poderem ser sequer afectados pela declaração de estado de sítio ou do estado de emergência”.

Naturalmente, em função das necessidades de investigação e prevenção de determinados atos e comportamentos que se incluam na esfera de interesses dos serviços de informações, isto é, a sua missão atribuída por lei, será expectável, como se verifica aliás, de semelhante modo no âmbito da investigação criminal, que se equacione uma problemática entre certas técnicas admitidas por lei e utilizadas pelos serviços de informações, no âmbito daqueles procedimentos, e a reserva da intimidade da vida privada.

Como o referido autor reconhece ainda, “ o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar é possivelmente um dos que tem maior alcance prático.” , afirmando de igual modo que “este direito é, além disso, um daqueles que apresenta um maior índice de conflitualidade possível de antecipar, desde logo, com a simples leitura das normas constitucionais que se referem á inviolabilidade do domicílio e da correspondência ( art. 34.º ), à liberdade de expressão e comunicação ( arts. 37.º e 38.º), ao direito de informação e ao princípio do “arquivo aberto” da administração ( art. 268.º n.º 1 e 2) e, ainda, à atuação da polícia ( art. 272.º n.º 2).”<sup>30</sup>

O art. 34.º n.º 1 CRP consagra a inviolabilidade do domicílio e o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada e corresponde a “uma das formas de tutela do direito à reserva da vida privada, consagrado pelo art. 26.º da Constituição”.

---

<sup>29</sup> MIRANDA, J.-MEDEIROS,R.- ob.cit.,t.1,pp. 53, 282, 283.

<sup>30</sup> MIRANDA, J.- MEDEIROS, R.- ob.cit.,t.1, pp. 283 , 290.

É considerado um direito fortemente estabelecido no nosso ordenamento jurídico, dotado de tradição constitucional, em virtude de as Constituições anteriores à atual sempre o reconhecerem.

Segundo Jorge Miranda, “ o conteúdo do direito ao sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada que o n.º 1 estabelece abrange todas as espécies de comunicação de pessoa a pessoa, escrita ou oral, incluindo objectos ( encomendas) que não contenham qualquer comunicação escrita ou oral. Continuando a seguir de perto o referido autor , “ A garantia do sigilo abrange não só o conteúdo das comunicações, mas o próprio tráfego (espécie,hora,duração).”

Em consequência da evolução dos tempos, sendo que a evolução tecnológica ditou que assim fosse, houve necessidade de uma revisão constitucional sobre o n.º 4 desta norma constitucional, de modo a que se passasse a incluir no texto da norma termos adequados aos tempos que se vivem, tendo o referido corpo do referido artigo sido alterado, aquando da 4ª Revisão Constitucional, introduzindo-se as palavras “ e nos demais meios de comunicação” , leia-se *internet e e-mail*. De acordo com Jorge Miranda , “ o n.º 4 visa a protecção do direito ao sigilo das comunicações privadas, mediante a proibição de toda a ingerência das autoridades públicas nos meios de comunicação, o que envolve a liberdade de envio e de recepção de todo o tipo de comunicações, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo penal.”<sup>31</sup>

O tempo é força motora do Direito, influencia-o e este adapta-se àquele. O art. 35.º é um dos exemplos de normas constitucionais que refletem essa realidade. A força da evolução tecnológica ditou relevantes alterações ao artigo em análise, desde os tempos da sua inclusão na Constituição. Essas alterações, segundo Jorge Miranda, são “plenamente justificadas pela natureza da matéria a regular, e pela necessidade de adaptar o conteúdo da regulamentação às normas e directivas comunitárias que foram entrando em vigor neste domínio”. Veja-se por exemplo a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

A Lei orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, que regula o acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED a dados de telecomunicações e internet, é um exemplo claro de que, em consequência da natureza da atividade desenvolvida por estes, é claro que existem intromissões na vida privada dos cidadãos e que se restringem certos direitos fundamentais destes. Aliás, como se sabe, ao longo do CPP existem também, por razões de investigação e da

---

<sup>31</sup> MIRANDA, J.- MEDEIROS, R.- ob.cit., t.1,pp. 372, 373.

descoberta da verdade material, diversas restrições aos direitos fundamentais, sendo que a utilização das escutas telefónicas é exemplo claro dessa realidade.

O espírito constitucional encontra-se atento e em sintonia com as necessidades de mudança, sem descuidar a proteção inerente a certas categorias de direitos especialmente protegidas, como é o caso dos direitos, liberdades e garantias.

Desde logo, “são destinatárias dessas normas, estão vinculadas aos direitos, liberdades e garantias, antes de mais, as entidades públicas seja qual for a sua forma e seja qual for a sua forma de actuação, e não apenas o Estado.”<sup>32</sup>

Pode-se concluir, portanto, que os órgãos do poder encontram-se vinculados aos preceitos constitucionais .

Continuando a seguir Jorge Miranda, aquela vinculação opera-se em dois momentos . O primeiro, de acordo com as palavras do referido autor, “ em relação a cada norma constitucional e a cada lei ou outro acto do Estado que com esse preceito venha a ser confrontado e que lhe deve ser conforme ( art. 3.º , n.º 2 da Constituição)”.

O segundo acontece quando “ em relação ao conjunto dos preceitos constitucionais e ao conjunto dos actos jurídico-públicos, os quais devem tender a criar condições objectivas capazes de permitir aos cidadãos usufruírem efectivamente dos seus direitos, liberdades e garantias no âmbito do Estado de Direito democrático”.

Efetivamente, o art. 18.º n.º 2 da Lei Fundamental prevê a restrição daquele catálogo de direitos, mediante a observância de exigentes critérios.

Do art. 18.º n.º 2, retira-se que a lei apenas poderá restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, impondo que essas restrições se limitem ao necessário para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

De acordo com Vieira de Andrade, “ o primeiro problema suscitado pelas leis restritivas de direitos, liberdades e garantias é justamente o que resulta da necessidade de autorização constitucional expressa para a restrição estabelecida no art. 18.º n.º 2” .<sup>33</sup> Não obstante, em determinados preceitos, não se verifica uma previsão expressa de quaisquer restrições legislativas.

Em certos preceitos constitucionais, “a Constituição autorizou a lei ordinária a restringir determinados direitos em alguns aspectos ou para determinadas finalidades, ou então atribuiu-

---

<sup>32</sup> MIRANDA, J.-MEDEIROS, R., t.1, ob.cit., p. 153.

<sup>33</sup> ANDRADE, Vieira J. – Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 6ª ed., p.298.

Ihe expressamente uma competência de regulação geral da matéria que pode ser interpretada como incluindo poderes de restrição”.

Neste momento, considera-se pertinente uma abordagem ao conceito do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. Desenvolveram-se, no âmbito da doutrina constitucional alemã, que influenciou, como se sabe, a Constituição portuguesa, duas teorias distintas que se referiam a esta questão do conteúdo essencial do direito. São elas a teoria absoluta e a teoria relativa.

Os defensores da teoria absoluta, entendiam que a ideia do conteúdo essencial do direito, corresponderia, de acordo com Vieira de Andrade a “ um núcleo fundamental, determinável em abstrato, próprio de cada direito e que seria, por isso, intocável” .

Por outro lado, os defensores da teoria relativa, segundo Vieira de Andrade, “reconduzem o conteúdo essencial aos princípios da exigibilidade e da proporcionalidade” , sendo que uma eventual restrição “só seria legítima quando fosse exigida para realização de bens jurídicos que devessem ser considerados ( no caso) como mais valiosos e- acrescenta-se- só na medida em que essa exigência se imponha ao direito fundamental.” <sup>34</sup>

Sobre o tema em análise neste trabalho, pensa-se que as restrições legislativas àqueles direitos, nomeadamente previstas pela Lei Orgânica n.º4/2017, de 25 de agosto, impostas pela natureza da atividade dos serviços de informações, podem não estar em conformidade com o artigo 18.º n.º 2 da Constituição, na medida em que:

- não cumprem as regras da necessidade, adequação e da proporcionalidade (artigo 18.ºn.º2 CRP)
- embora visem defender interesses igualmente constitucionais como a segurança interna e externa do Estado (artigos 18.ºn.º2, 7º.n.º 6, 9.º a), 272,ºn.º1, 273.ºn.º2 CRP)
- e porque o conteúdo essencial daqueles direitos fundamentais pode ser afetado, quer na ótica da teoria absoluta, quer na ótica da teoria relativa ( artigo 18.ºn.º3 CRP) .
- acrescenta-se ainda que a intensa e permanente fiscalização, por parte do Conselho de Fiscalização do SIRP, da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, do Ministério Público e pelas secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça contribuem para o entendimento de aquelas restrições não serem totalmente consideradas inconstitucionais.

Pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 464/2019, de 21 de outubro que fiscalizou a constitucionalidade dos arts. 3.º e 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2017 , decidiu-se:

- a) Não declarar a inconstitucionalidade da norma constante do art. 3.º , na parte em que admite o acesso dos oficiais de informações destes serviços no âmbito das suas atribuições,

---

<sup>34</sup> ANDRADE, Vieira J.- ob.cit., pp. 298,304.

relativamente a dados de base e de localização de equipamento, quando não dão suporte a uma concreta comunicação, para efeitos de produção de informações necessárias à prevenção de atos de sabotagem, espionagem, terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e criminalidade altamente organizada.

- b) Por violação dos arts. 26.º n.º1, e 35.º n.ºs 1 e 4 e art. 18.º n.º2 CRP, declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma constante do art. 3.º, na parte em que admite o acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED, relativamente a dados de base e de localização de equipamento, quando não dão suporte a uma concreta comunicação para efeitos de produção de informações necessárias à salvaguarda da defesa nacional e da segurança interna.
- c) Por violação dos arts. 26.º n.º1, 35.º n.ºs 1 e 4, art. 18.º n.º2, e art. 34.º n.º4 CRP, declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma do art. 4.º no que diz respeito ao acesso aos dados de tráfego que envolvem comunicação intersubjetiva e no que se refere ao acesso a dados de tráfego que não envolvem comunicação intersubjetiva.

Por deliberação n.º 1008/2017 da CNPD, concluiu-se que a Lei n.º 32/2008, sobre conservação de dados pelos fornecedores de serviços, viola a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Constituição (respeito pela vida privada e comunicações, proteção dos dados pessoais, princípio da proporcionalidade), pelo que devido ao princípio do primado do Direito da União Europeia e da prevalência da Constituição, a CNPD deliberou desaplicar a Lei n.º 32/2008 nos casos que lhe sejam submetidos.

A Provedora de Justiça, em 26 de agosto de 2019, requereu ao TC a fiscalização da Lei n.º 32/2008, “por violação do princípio da proporcionalidade na restrição dos direitos à reserva da intimidade da vida privada e familiar (art. 26.º n.º1) e ao sigilo das comunicações (art. 34.º n.º1) e por violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva (art. 20.º n.º1), incluindo o art. 6.º desta Lei relativo ao dever das operadoras de comunicações eletrónicas conservarem os dados pelo período de um ano.

Todas estas questões são acompanhadas pelo CFSIRP- ver o Parecer do I semestre de 2021 do CFSIRP, p. 8, publicado no DAR, bem como a eventual ratificação da Convenção 108+ do Conselho da Europa (Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal).

## II PARTE

Supervisão e controlo da atividade dos serviços de informação nas diferentes ordens estaduais.

A atividade de supervisão e controlo dos serviços de informação costuma ser estudada apenas em relação aos Estados democráticos. No entanto, convém alargar um pouco a investigação a Estados autoritários, até para se obter uma visão comparativa. Também as organizações internacionais, de carácter militar ou não, podem possuir serviços de informação (exemplo: a NATO). Nos estados autoritários de democracia não parlamentar, a questão do controlo e supervisão dos serviços de informação também pode ter alguma relevância, não numa perspetiva de proteção dos direitos fundamentais, mas numa perspetiva de eficiência e de não captura do poder executivo autoritário pelos serviços de informação.

### **1.Importância da atividade administrativa de supervisão e fiscalização do Sistema de Informações da República.**

A governação age cada vez mais com base em informações, sendo a aquisição destas uma tarefa essencial à governação. A meu ver, não é uma atribuição primária do Estado, mas uma atividade instrumental que permite uma governação esclarecida. A recolha e análise da informação é disponibilizada pelos serviços de informação ao poder executivo para este se habilitar a formular as políticas públicas.

A atividade pública da informação não visa fazer o controlo da sociedade, mas permite proteger a segurança, a defesa nacional, a competitividade dos mercados, a inteligência económica, a proteção da inteligência científica, a antecipação de cenários de crise ou que envolvam riscos.

A supervisão e a fiscalização dos serviços de informação visam assegurar o cumprimento da legalidade, podendo o controlo dos serviços de informação ser assegurado pelo próprio executivo, pelo parlamento, pelos tribunais, e por órgãos independentes. Estes vários controlos podem coexistir.

Por outro lado, a atividade de informação e o seu controlo jurídico não são incompatíveis. Um serviço de informações sem qualquer controlo pode tornar-se ineficiente e de certeza que perde legitimidade perante os cidadãos. Não tem de haver antinomia entre inteligência, democracia e transparência. O controlo externo pelos cidadãos que necessitam de estar bem

informados e com um bom nível de cultura política, impede eventuais abusos dos serviços de informação e atribui maior legitimidade à sua intervenção que tem tendência, por definição, a ser pouco transparente. Nos vários países, os serviços de informação habituaram-se a ter ampla autonomia de intervenção, o que pode possibilitar uma prática informal e extensiva de desvio das normas legais da competência dos serviços de informação.

O objetivo desta tese é naturalmente conceber formas de assegurar que a aquisição da informação pelos serviços de informações seja respeitadora dos direitos fundamentais, dos valores democráticos, o que exige o cumprimento das normas respeitantes à prestação de contas e à transparência, e órgão de supervisão e fiscalização eficazes. Os serviços de informação não atuam, pois, num espaço de legalidade enfraquecida, antes pelo contrário, onde pode haver alguma dificuldade, por vezes, com a transparência, devem existir fiscalização e supervisão acrescidas.

Existem serviços de informação desde tempos não recentes, o que é relativamente recente é a afirmação de que é imperativo o controlo jurídico, político e social dos serviços de informação, que aparecem assim bastante legitimados perante os cidadãos.

Os serviços de informação precisam bastante de legitimidade perante os cidadãos, porque podem ser autorizados por lei a praticar administração de forma que não se pratica em outros setores estaduais, como escutas, vigilância secreta, captura de imagens de propriedades privadas, infiltração de agentes, etc. Os outros setores estaduais não estão habilitados a praticar estas condutas, pense-se, por exemplo, o que seria se os serviços de finanças pudessem utilizar os métodos dos serviços de informação.

A consciência da opinião pública sobre a necessidade de controlar os serviços de informação resultou, geralmente, após a ocorrência de vários escândalos em que estiveram envolvidos certos serviços de informação, em países como os Estados- Unidos, Canadá e Austrália, nos anos 70-80. Foram relevantes os trabalhos da Comissão CHURCH, e da Comissão MACDONALD. O 11 de setembro abalou a confiança que os cidadãos depositavam na capacidade de antecipação face a potenciais riscos dos serviços de informação, o que provocou mudanças nas estruturas dos mesmos e do respetivo controlo político e pelos cidadãos.<sup>35</sup>

Como se sabe, há várias possibilidades de fiscalização dos serviços de informações.

A possibilidade de fiscalização externa, por exemplo, através do parlamento, talvez seja o meio politicamente mais significativo. De qualquer modo, os deputados geralmente não são especialistas no tema das informações e dedicam-se também às restantes áreas da

---

<sup>35</sup> HENRIQUES, J.Manuel Nunes- Os Serviços de informações nos Sistemas Democráticos-Supervisão e Controlo da Atividade das Agências de Informações- FCSH, p.100-104.

governança. Também se poderia prever a realização de auditorias por entidades externas especializadas. A supervisão pode ser assegurada por vários órgãos estaduais, pela sociedade civil e pelos meios de comunicação social.

Efetivamente é possível prever um controlo interno , de autorregulação, que incida na ética profissional, profissionalismo e neutralidade dos serviços de informação.

Desde logo, as finalidades dum sistema de fiscalização dos serviços de informação consistem em potenciar a eficácia, assegurar os valores democráticos e do Estado de direito, a legitimação dos serviços perante a opinião pública, a transparência dos serviços e a sua submissão sem exceções aos fundamentos legais. Tem de se vigiar no sentido dos serviços de informação acautelarem a segurança nacional, e não a segurança deste ou daquele governo. A meta a acautelar são os direitos dos cidadãos, e não proteger o partido político governamental. O sistema de fiscalização deve fazer um teste contínuo ao estado de eficácia em cada momento perante as ameaças cada vez mais visíveis do terrorismo, da grande criminalidade, dos ataques cibernéticos a grandes indústrias, das intromissões cibernéticas externas a propósito dos processos eleitorais, e até das ameaças pandémicas globais . O sistema de fiscalização externa avalia a qualidade e fiabilidade da informação política, económica, científica, técnica e militar colocada à disposição dos decisores políticos em cada momento, sendo esta informação devidamente tratada e interpretada.<sup>36</sup>

Será pertinente constatar que os serviços de informação não são uma polícia política, nem podem ser serviços secretos sem uma transparência democrática , nem o seu papel é contribuir para a perpetuação dum governo no poder. O objetivo da fiscalização, ou como alguns preferem, da supervisão e controlo , dos serviços de informações , é vigiar continuamente as atividades destes serviços em termos da constitucionalidade, legalidade, adequação, proporcionalidade, eficácia, eficiência, e boa administração.

O sistema de fiscalização pode ter uma índole mais política, isto é, o modo como são executadas pelos serviços de informações as orientações políticas do Executivo, ou uma índole mais jurídica no sentido de haver uma atenção máxima pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Os cidadãos podem convencer-se do bom uso dos dinheiros dos impostos, aplicados nos serviços de informação. Estes serviços podem não ter uma transparência máxima, devido à peculiaridade das suas atividades, por isso é muito importante o trabalho das comissões parlamentares, ou de órgãos especializados. Outros serviços públicos como os tributários, os

---

<sup>36</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes, ob.cit, p. 104.

FONSECA, VICTÓRIA D.M.-A Globalização e a Necessidade de Conhecer, ob.cit. p.103ss.

do serviço nacional de saúde são tendencialmente mais transparentes que os serviços de informação. Uma transparência relativa dos serviços de informação aumenta a confiança dos cidadãos no bom desempenho destes serviços. O Conselho de Fiscalização é um meio de responsabilizar os serviços de informações, e que protege a maneira como são vistos pelos cidadãos, aumentando a confiança destes. Esta tarefa de manter um grau de confiança dos cidadãos, por vezes, será difícil, em comparação com outros setores da administração pública, porque, por natureza, os serviços de informações atuam de forma discreta ou até secreta, e não há escrutínio público sobre os resultados das atividades dos serviços de informações. O Conselho de Fiscalização atua no sentido de que em democracia tem de haver sempre responsabilização dos serviços de informações, o que não exclui também a atenção fiscalizadora do Governo, do Parlamento e dos cidadãos.

Ora, a segurança nacional e os interesses nacionais não podem prejudicar o Estado de direito. O Conselho de Fiscalização deve acautelar um equilíbrio entre a proteção das liberdades e as necessidades de segurança nacional. O papel do Conselho de Fiscalização não impede o controlo pelas comissões parlamentares e pelos tribunais no caso de serem praticados pelos serviços de informações ilícitos criminais ou a produção de danos que configurem responsabilidade civil pública. O Conselho de Fiscalização exerce um controlo diferente do de outras instâncias como o Ministério Público ou o Provedor de Justiça, pois envolve fiscalização não só no aspeto jurídico, mas também o controlo da constitucionalidade, da legalidade e da boa administração.

Os serviços de informações habituaram-se, nos vários Estados, a possuírem grande liberdade de ação e a atuarem segundo a “razão de Estado”, ora, no Estado de Direito, isso já não é possível, porque deve haver democracia e transparência face aos cidadãos. A lei parlamentar, na medida em que se trate de direitos fundamentais, estabelece as limitações e os métodos de atuação dos serviços de informações.

O Conselho de Fiscalização do SIRP (Portugal) relaciona-se com a ideia da divisão constitucional de poderes, sendo uma forma de controlo do parlamento sobre o executivo que orienta e coordena os serviços de informações.

Sem dúvida, que o CFSIRP desempenha relevantes funções de fiscalização-controlo:

- avalia o desempenho dos serviços de informações, quer no aspeto jurídico, quer no aspeto da boa administração
- denuncia quaisquer práticas sem cobertura constitucional, legal ou arbitrárias
- deve ser um promotor ativo na defesa dos direitos, liberdades e garantias

- pronuncia-se, como competência própria, sobre iniciativas legislativas relativas ao sistema de informações e a aspetos organizatórios destes serviços
- assegura a responsabilização e transparência dos serviços de informações
- acompanha as modalidades de permuta de informações entre os serviços competentes e sujeitos ao dever de cooperação .<sup>37</sup>

## 2.Vários modelos de fiscalização e controlo dos Serviços de Informações.

É uma evidência a necessidade de fiscalização dos serviços de informações, mas são possíveis vários modelos de controlo democrático dos serviços de informações. Nesta atividade de fiscalização geralmente há um sistema misto de colaboração naquela fiscalização por parte dos vários poderes, o executivo, o legislativo e o judicial.

No plano internacional também se percebe a necessidade de haver um controlo democrático dos serviços de informações.

O Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) salienta desde 2002 a importância do controlo democrático de todas as forças de segurança conforme o princípio da governação democrática.

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) exige um controlo político e democrático dos serviços de informações, e aprovou nesse sentido um código de conduta.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (Recomendação 1402 de 1999) salienta que os serviços de segurança interna se submetem à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e devem existir leis claras e adequadas sobre serviços de segurança interna.

A Agenda 2000 do Parlamento Europeu refere os critérios de Copenhague para a respetiva adesão que incluía meios de responsabilizar os serviços secretos e a polícia.

Mais decisivo parece o contributo da OCDE, na Reforma e Governabilidade do Sistema de Segurança de 2004: o sistema de segurança que inclui os serviços de informações deve cumprir os mesmos critérios de responsabilidade e transparência que se aplicam ao restante setor público, referindo a necessidade de uma supervisão de carácter civil.

Por último, no plano internacional, não há um ente internacional de controlo dos serviços de informações, porém, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos pode receber pedidos de apreciação de atos praticados pelos serviços de informações contrários aos direitos da Convenção.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes- ob.cit. p. 107-108.

<sup>38</sup> VILLALOBOS, Concepción P.- El control de los servicios de inteligencia en los Estados Democráticos, pp. 4,5,6,9.

Precisamente, as possíveis configurações dos sistemas de fiscalização dos serviços de informações relacionam-se com as tradições políticas, culturais e de cada regime constitucional.

- sistema presidencialista (USA), presidencialismo dualista francês, e parlamentarismo ( inglês, espanhol, alemão)

-os países europeus continentais preferem o controlo parlamentar dos serviços de informações, enquanto os países de *common law* dão ênfase ao controlo judicial.

- também depende do carácter unitário ou federal , pois pode suceder que num Estado federal, é o que ocorre na Alemanha, cada Estado tenha um serviço próprio de informações que coopera com o serviço federal.<sup>39</sup>

Já se disse que a preocupação pela supervisão democrática dos serviços de informação é relativamente recente (Born, Johnson e Leigh) .

Até à década de 1970, a fiscalização dos serviços de informações era uma reserva dos executivos, mesmo nos países democráticos. Os representantes parlamentares não dispunham de poderes sobre os serviços de informações. A regulamentação destes cabia mais aos decretos e instruções do executivo, do que a legislação proveniente do parlamento.

Foi a ocorrência, de um modo geral, de alguns escândalos ocasionados por práticas abusivas de direitos humanos pelos serviços de informações que fizeram mudar o panorama das coisas nos Estados- Unidos que através de legislação mais controladora das atividades dos serviços secretos entregaram o papel principal do sistema de fiscalização ao Congresso americano.

A partir daí outros países anglo-saxónicos, como o Canadá e a Austrália, pelos anos 80, introduziram meios de controlo jurídico dos serviços de informações, com o elemento democrático do papel dos parlamentos.

O controlo democrático dos serviços de informações acentuou-se com o final da Guerra Fria, nos anos 90, ampliando-se para países que antes pertenciam à órbita soviética.

Antes do termo da Guerra Fria, os países democráticos europeus propendiam para a ideia que a melhor opção era reconhecer um grande grau de autonomia aos próprios serviços de informação.

Após este período político, é que nos Estados democráticos começou a aceitar-se a importância da neutralidade política dos serviços de informação, da observância dos direitos fundamentais incluídos na legislação e em códigos de conduta dos funcionários dos serviços , e uma fiscalização independente com origem parlamentar.

Os responsáveis pela fiscalização podem ser supervisores internos, isto é funcionários pertencentes ao Executivo , órgãos de carácter judiciário, deputados ou órgãos parlamentares,

---

<sup>39</sup> VILLALOBOS, Concepción P. ob.cit. p.7.

auditores externos, órgãos especializados de fiscalização independente, e meios de comunicação social.<sup>40</sup>

Assim, o controlo pode ser interno, exercido pelo Executivo a nível administrativo através do primeiro-ministro, ou pelo presidente nos regimes presidencialistas, por comissões ministeriais, assessores, auditores ou inspetores.

O controlo-fiscalização pode ser externo, podendo intervir em diferentes papéis o parlamento, os tribunais e a sociedade civil.

O parlamento pode intervir através de comissões parlamentares ou de comissão de fiscalização independente.

O controlo por parte da sociedade civil pode ser pelos *media*, por ONG's, e grupos de cidadãos interessados .

A entidade de fiscalização tem de ter meios para recolher informações sobre os serviços de informações; pode pedir esclarecimentos e dialoga com os serviços de informações; seguidamente emitirá , mediante as conclusões que retirar da recolha de informações, pareceres e recomendações.

Como disse, a entidade de fiscalização incide nos aspetos da adequação, da proporcionalidade, da eficiência, da eficácia, da constitucionalidade, da legalidade, e de alguns aspetos éticos da atividade dos serviços de informações.

A entidade de fiscalização (CFSIRP) não tem competências exclusivas da fiscalização da atividade dos serviços de informações, e deve atuar em colaboração com outras entidades com competências na matéria (exemplos: comissões parlamentares, ministério público, provedor de justiça ).

No entanto, qualquer serviço de informações deve possuir controlos internos. Para além de exercerem as suas competências, fazem de ponto de ligação com os controlos externos como as comissões parlamentares ou entidades especializadas. Os controlos internos são importantes, porque estabelecem dentro dos serviços uma cultura de autorregulação no sentido de evitar abusos de poder e desrespeito pelos direitos e liberdades.

No regime democrático, o papel central da fiscalização política e jurídica dos serviços de informações cabe ao parlamento.

Os tribunais também desempenham um papel, por exemplo, se for necessária alguma intromissão nas telecomunicações, e no caso de ilícitos criminais.

O Executivo é o responsável máximo pelas atividades dos serviços de informações, e convém que estes serviços respondam perante o mais elevado escalão do Executivo, isto é, o Conselho

---

<sup>40</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes, ob.cit., pp., 111,116.

de Ministros ou o 1º ministro. O Executivo responde politicamente perante o parlamento pelas atividades prosseguidas pelos serviços de informações, segundo as orientações e as prioridades emanadas pelo Executivo. Em alguns países, pode haver um único ministro encarregado de fiscalizar os serviços de informações.

A notícia pública de certas falhas ou ilegalidades dos serviços de informações, pode causar embaraços políticos ao ministro responsável, ou ao governo no seu conjunto, pelo que a função de fiscalização interna pelo Executivo pode não se mostrar suficiente. Por esse motivo, a tarefa de fiscalização dos serviços de informações também deve caber a outros órgãos, como o parlamento, os órgãos judiciários, e a sociedade civil.

É tida como regra de boa conduta política nas democracias, a previsão duma fiscalização parlamentar e por uma entidade independente da atividade dos serviços de informações.

A fiscalização parlamentar pode ser feita por comissões especializadas, mas se o poder legislativo for bicameral, pode existir uma comissão bicameral (ex.: Reino-Unido), ou por comissões paralelas de cada uma (ex.. Estados- Unidos).

A fiscalização parlamentar dos serviços de informações fundamenta-se na ideia que normalmente a competência de fazer leis sobre os serviços de informações se considera uma reserva do parlamento, atuando os deputados eleitos como representantes dos cidadãos na tarefa concreta de fiscalizar a atividade dos serviços de informações. Os parlamentos podem atuar através de comissões parlamentares normais, através de comissões parlamentares especializadas, e também se podem apoiar no trabalho de órgãos externos especializados que elaboram relatórios para a comissão parlamentar.

Os serviços de informações exercem a atividade com secretismo, pelo que o número dos membros das comissões parlamentares ou das comissões especializadas não costuma ser numeroso, para limitar as fugas de informação.

As entidades independentes ou as comissões especializadas divergem, precisamente, do sistema das comissões parlamentares comuns porque podem não ser compostas por políticos profissionais, mas por especialistas em informações que podem ser contratados para uma atividade de fiscalização com exclusividade de funções.<sup>41</sup>

Como entidade independente do Executivo, certos Estados adotaram um Inspetor-Geral independente, enquanto outros preferem um conselho ou comissão independente.

Um papel central, por motivo do princípio da governança democrática cabe à comissão parlamentar que pode solicitar acesso a todas as informações classificadas, devendo o restrito

---

<sup>41</sup> HENRIQUES, J.Manuel Nunes- ob.cit. pp. 125,126,127, 130, 131.

número desses parlamentares ser de grande confiança dos partidos políticos da maioria e dos próprios serviços de informações que formam uma nomenclatura burocrática.

A influência parlamentar sobre os serviços de informações é considerada alta nos EUA, média no Reino-Unido e em Portugal, e baixa no Canadá, França e Espanha.

Os tribunais, nos casos concretos, decidem se os abusos ou intromissões na privacidade dos cidadãos por parte dos serviços de informações foi proporcional às necessidades de segurança.

As autoridades judiciárias podem autorizar, nos casos previstos legalmente, as escutas telefônicas ou outras intromissões nas telecomunicações - sistema de autorização prévia por juiz.

Certos países criaram a figura de provedor com a competência de apreciar queixas dos cidadãos contra os serviços de informações, mas neste caso não estaremos propriamente com uma entidade fiscalizadora, mas como uma entidade garante de direitos subjetivos dos cidadãos.

Outros países utilizam auditorias externas à atividade dos serviços de informações, sobretudo no aspeto financeiro ou orçamental.

Podem existir também órgãos de controlo formados por peritos, e que são independentes dos serviços de informações, do governo e do parlamento. Estas comissões de peritos podem ser nomeadas pelo parlamento, mas diversamente das comissões parlamentares, não são formadas por membros do parlamento, o que pode contribuir para a sua independência.

A sociedade civil, colocada fora da órbita do poder político, é formada por jornalistas de investigação, universidades, ONG's, associações de advogados, e também exercem fiscalização informal sobre os serviços de informações, e são estas entidades privadas que por vezes estão na origem de posteriores investigações pelos órgãos formais institucionalizados.

### **3. Direito Comparado das Entidades Fiscalizadoras dos Serviços de Informações.**

#### **3.1. A fiscalização dos serviços de informações em ESPANHA**

Diversamente de outros países, a Espanha tem um Serviço de Informações único (CNI). As funções não estão repartidas por diferentes serviços, o que facilita a coordenação e partilha de informações.

O CNI integra-se no Ministério da Presidência, cabendo a coordenação com outros departamentos a uma Comissão Governamental Delegada para os Assuntos de Inteligência que

é presidida pelo vice-presidente do Governo. A fiscalização e controlo da atividade das informações cabe aos três poderes estaduais, o legislativo, o executivo e o judicial.

Os organismos incluídos no Sistema de Inteligência Nacional são supervisionados pela Comissão Bicameral, no aspeto do respeito pelas normas constitucionais e legais e dos direitos individuais garantidos na Constituição.

a) Controlo político pelo Governo

O Governo define anualmente os objetivos do CNI (Centro Nacional de Inteligência) emanando a Diretiva de Inteligência, como esfera que delimita as atividades do Centro. A Comissão Delegada acompanha e faz a avaliação do cumprimento dos objetivos do CNI. O Secretário de Estado Diretor é nomeado por Decreto- Real.

A Comissão Delegada do Governo para as matérias de Inteligência faz a proposta ao Presidente do Governo sobre os objetivos anuais do CNI que constam da Diretiva de Inteligência.

O controlo governamental cabe mais diretamente ao vice-presidente do Governo, de quem dependem o CNI e a Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência. O Governo aprova os objetivos do CNI e a Diretiva Nacional de Inteligência .

b) Controlo interno

O controlo cabe ao Secretário de Estado Diretor, o qual elabora a proposta de estrutura orgânica, o anteprojeto orçamental e a nomeação dos órgãos diretivos.

O Diretor do CNI assegura a conformidade das atividades às funções e controlos legais.

Na necessidade de interceção das comunicações e intromissão no domicílio, o Diretor referido solicita autorização judicial e deve destruir o material não relacionado com o objeto da missão.

c) Controlo parlamentar

O controlo parlamentar externo em Espanha está na linha das democracias ocidentais. Este controlo cabe à Comissão que controla os gastos reservados, presidida pelo presidente da Câmara dos Deputados, estando representados todos os grupos parlamentares. Verifica os objetivos do CNI e acede à informação anual sobre as atividades e cumprimento dos objetivos. Há limitações no acesso a matérias classificadas vindas de serviços de inteligência estrangeiros e à não retenção de originais e cópias dos documentos.

As comissões e um ou mais grupos parlamentares com pelo menos um quarto dos membros podem solicitar informações sobre matérias classificadas. Se a matéria tem a classificação de Secreto, o Governo disponibiliza a informação a um deputado por cada Grupo Parlamentar, eleito pelo Pleno da Câmara. Se a matéria tem a classificação de Reservada, o Governo informa os porta-vozes dos Grupos Parlamentares ou os seus representantes na Comissão.

O Tribunal de Contas faz um controlo económico externo das despesas e a Intervenção Geral do Estado o controlo económico interno.<sup>42</sup>

#### d) Controlo judicial

Existe controlo judicial prévio de atividades do CNI relativamente a direitos constitucionais como a inviolabilidade do domicílio e o sigilo das comunicações, que cabe a um magistrado do Supremo Tribunal indicado pelo Conselho Geral do Poder Judicial por um período de 5 anos, mas sem dedicação exclusiva à matéria de inteligência.

As ações a autorizar por este magistrado são requeridas pelo Secretário de Estado Diretor e devem ter clareza quanto ao tipo de atividade pretendida, os motivos, os locais e a identificação das pessoas.

A duração das medidas relativas à inviolabilidade do domicílio não podem ser superiores a 24 horas e a 3 meses quanto se trate de comunicações.

O magistrado autoriza ou rejeita os pedidos no prazo de 72 horas ou 24 horas se houver urgência.

Nos termos legais, nenhum organismo poderá realizar tarefas repressivas, deter faculdades compulsórias, cumprir por si funções policiais ou de investigação criminal, salvo na presença de requerimento de autoridade judicial numa causa submetida à sua jurisdição ou que se encontre autorizado por lei. Parece efetivamente que esta regra contém uma exceção demasiado ampla que altera neste caso o carácter do serviço de informações espanhol.

Será conveniente indicar que a lei espanhola proíbe produzir informação ou armazenar dados sobre pessoas pela sua raça, fé, simpatia partidária. Também está proibida qualquer influência na vida política, social, e económica do país.

### 3.2.A fiscalização dos serviços de informações em França

- a) Quer a França, quer o Reino-Unido têm a nível mundial sistemas de informações muito desenvolvidos.

---

<sup>42</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes, ob.cit. p.165.

Em França, diversamente de Espanha, não há um serviço de inteligência único, embora todos os serviços estejam integrados no Ministério da Defesa. Há um único Secretariado Geral da Defesa e da Segurança Nacional, que inclui várias direções de serviços de inteligência: a exterior, a interna e a militar.

b) Em França, não existe, em termos efetivos, um órgão parlamentar especializado de acompanhamento dos serviços de informações exceto naturalmente em matéria orçamental.

c) Délégation Parlementaire au Renseignement (DPR)

É uma delegação comum ao Senado e à Assembleia Nacional, que controla a atividade e a política do Governo em matéria de informações. Recebe informações sobre a estratégia nacional de informações, relatórios sobre despesas dos serviços, e relatórios sobre a atividade anual dos serviços de informações. Pode pedir ao primeiro-ministro a comunicação dos relatórios da inspeção dos serviços de informações. A DPR é constituída por 4 deputados e 4 senadores.

d) Inspection des Services de Renseignement (ISR)

Tem a tarefa de inspeção dos Serviços de Informações. Esta inspeção é pontual, depende do primeiro-ministro, e elabora auditorias e avalia os vários serviços especializados de informações e a Academia de Informações. Os membros da Inspeção são designados pelo primeiro-ministro, com parecer prévio do Coordenador Nacional de Informações. A inspeção tem acesso a todos os documentos e informações que considere úteis.

e) Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

É uma autoridade administrativa independente. Fiscaliza se os serviços de informações respeitam os limites legais e não usam meios inapropriados. Apreciam a relação da utilização dos meios para alcançar os objetivos.

É composta por 3 membros do Conselho de Estado, 3 magistrados do Tribunal de Cassação e uma personalidade especialista em comunicações eletrónicas, nomeada por proposta da Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, e por 3 deputados e 3 senadores.

A CNCTR autoriza procedimentos, conhece os dados recolhidos, e tem registo, com centralização de informações, gravado de todas as informações, o que permite o controlo *a posteriori*.

### 3.3.A fiscalização dos serviços de informações no Reino-Unido

- a) A Central Intelligence Machinery agrupa três serviços principais (M15, M16, GCHQ), mais o Defence Intelligence, além de órgãos de coordenação a nível ministerial e órgãos departamentais.

O Intelligence Coordinator dirige o Joint Intelligence Committee, que faz planeamento interdepartamental das ações de inteligência, a ligação com as agências de inteligência externas, e produz relatórios analíticos finais para o Governo.

Os objetivos dos serviços de informações são definidos anualmente pelo Governo, sendo dado pleno conhecimento ao parlamento.<sup>43</sup>

Os serviços de informações são regulados de maneira detalhada pela lei, incluída a sua organização interna, e as responsabilidades das várias instâncias estão bem estabelecidas.

- b) O Comité de Segurança e Inteligência fiscaliza os três serviços de informações referidos, e compõe-se por nove parlamentares designados pelo primeiro-ministro, no início de cada legislatura, após consulta ao líder da oposição.

O primeiro-ministro e o Comité atuam de acordo com o Memorando de Entendimento. O Comité aprecia os gastos, as operações dos serviços de inteligência, pode examinar operações específicas, pode solicitar informações ao dirigente do serviço de inteligência, em princípio sem respeitar a questões operacionais em concreto, embora algumas informações não devam ser divulgadas se forem consideradas sensíveis na perspetiva da segurança nacional pelo Secretário de Estado.

- c) O primeiro-ministro coordena e supervisiona os serviços de informações através do Ministerial Committee on Intelligence Services. Nesta tarefa também colabora o Secretário do Gabinete, através do Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services.

O Intelligence and Security Committee é um comité conjunto de parlamentares das duas Câmaras.

As agências de inteligência atuam sob o controlo dos respetivos dirigentes que respondem perante os ministros. Cada serviço responde perante um Secretário de Estado específico. O primeiro-ministro é o responsável político final.

---

<sup>43</sup> HENRIQUES, J.Manuel Nunes-ob.cit. p. 179.

A supervisão ministerial efetiva a responsabilização democrática das agências, pois os ministros dão instruções às agências, e respondem perante o parlamento.

O Secretário dos Negócios Estrangeiros responde perante o parlamento relativamente à atividade do M 16 e do GCHQ, e o Secretário do Interior responde nas questões relacionadas com o M 15.

O Primeiro-ministro é o responsável final geral pelos assuntos de inteligência perante o parlamento.

Através do Intelligence and Security Committee a atividade das agências é controlada democraticamente pelo parlamento, o que se vê, com certeza, como uma evolução positiva.

### 3.4.A fiscalização dos serviços de informações nos Estados-Unidos

- a) Como é óbvio, os serviços de informações norte-americanos foram considerados sempre uma área primordial de atuação da potência hegemónica mundial. Três dos mais importantes fracassos que se podem apontar são o caso da “Baía dos Porcos”, o atentado do 11 de setembro, e as dúvidas levantadas à existência de armas de destruição maciça iraquianas.

Após o 11 de setembro tem-se aperfeiçoado a interconexão colaborativa dos vários serviços de informações.

Os serviços de informações são descentralizados, cerca de 17 agências e organizações, sendo a estrutura normativa complexa.

O FBI é um serviço de inteligência interior, e a CIA trata da dimensão externa. As forças armadas possuem a inteligência militar.

O Director of National Intelligence centraliza o sistema de informações.

- b) Controlo dos serviços de informações pelo Congresso

É um controlo recente, e a sua importância resultou de uma série de escândalos dos serviços secretos nos anos 70 e 80, podendo dizer-se que neste momento desempenha o papel de controlo externo mais importante. Na sequência do Comité *Church*, a opção foi a criação de comissões no Senado e na Câmara dos Representantes para fiscalizarem todas as atividades dos serviços de informações e a observância das leis federais, das políticas presidenciais e das diretivas internas.

O Senate Select Committee on Intelligence autoriza anualmente as dotações e pode realizar inquéritos de controlo dos serviços e acompanha as nomeações presidenciais para os cargos de Director of Central Intelligence e do vice-diretor da CIA.

O United States House Permanent Select Committee on Intelligence pode realizar investigações e inquéritos de fiscalização e autoriza as dotações anuais dos serviços de informações.

- c) O Inspetor-Geral da CIA é designado pelo Presidente e confirmado pelo Senado, e investiga as eventuais irregularidades ou deficiências na gestão do programa.

O Inspetor-Geral do Departamento de Defesa responde perante o Secretário da Defesa.

- d) O Intelligence Oversight Board é um comité permanente do President's Foreign Intelligence Oversight Board que fiscaliza a atividade geral dos serviços de informações e regula os meios de controlo interno das agências de informações.

- e) O Procurador-Geral emana diretivas sobre recolha e análise de informações sobre cidadãos americanos e estrangeiros admitidos para residência permanente.

Todos os agentes das agências respondem em processo judicial por atos ilegais no exercício das funções, e podem ser intimados pelos tribunais a divulgarem informações.

A lei proíbe a CIA de usar poderes de polícia ou funções de execução em matéria de segurança interna.

Uma ordem judicial do Tribunal de Vigilância de Inteligência Estrangeira pode permitir que as agências americanas realizem vigilância eletrónica e pessoal de contra-espionagem em território americano.<sup>44</sup>

### 3.5.Cooperação internacional entre órgãos fiscalizadores dos serviços de informações

Com a globalização, as ameaças do terrorismo, do crime organizado, os crimes cibernéticos, e as pandemias são ameaças que tocam a todos os países. Apesar disso, nota-se uma carência de cooperação internacional dos órgãos de supervisão nacionais dos serviços de informações, não tendo a matéria um desenvolvimento normativo suficiente.

A cooperação internacional neste campo não é regular, mas pode haver alguma cooperação entre organismos nacionais de supervisão de carácter *ad hoc*.

A International Intelligence Review Agencies Conference ocorre semestralmente relacionando órgãos de supervisão não parlamentar, mas tem um carácter informal.

---

<sup>44</sup> HENRIQUES, J.Manuel Nunes- ob.cit. p. 208.

Para partilhar experiências e as melhores práticas, existe na União Europeia, a Rede Europeia dos Fiscalizadores dos Serviços de Informações que agrega órgãos de fiscalização parlamentar de todos os Estados-membros da União europeia.<sup>45</sup>

3.6. Análise sumária e comparativa dos vários sistemas de fiscalização nacionais apresentados: Espanha, França, Reino-Unido, Estados- Unidos.

a) Espanha

Como em Espanha existe um único Serviço de Informações, parece que este sistema único poderá ser melhor fiscalizado pela entidade competente, por haver um sistema menos complexo.

A fiscalização do serviço de informações cabe, a nível governamental, ao vice-presidente do Governo, diversamente de em Portugal em que os serviços de informações e o Secretário-Geral dependem diretamente do Primeiro-Ministro.

Tem-se considerado que em termos de fiscalização, a situação espanhola é do mesmo nível das democracias europeias.

A fiscalização parlamentar é uma inovação do sistema, porém, o Centro Nacional de Inteligência (CNI) continua com transparência limitada devido à restrição legal de acesso aos documentos do CNI. O controlo parlamentar não acede a matérias classificadas provenientes de serviços de informações estrangeiros.

Diversamente de Portugal, o acesso do CNI nas questões da inviolabilidade do domicílio e do segredo das comunicações é realizado apenas por um magistrado do Supremo Tribunal, indicado pelo Conselho Geral do Poder Judicial.

A exceção prevista na lei espanhola do serviço de informações poder ter funções policiais ou de investigação criminal se houver requerimento da autoridade judicial competente numa causa concreta submetida à sua jurisdição, parece ser um desvio à lógica do sistema de separação entre serviço de informações e serviço policial.

b) França

A fiscalização dos serviços de informações pelo parlamento parece ser reduzida, por exemplo, face ao muito maior controlo governamental.

O sistema de informações francês tem sido considerado pouco transparente, existindo restrições de acesso às informações classificadas, e os serviços de informações na prática dependem do ministério da defesa.

---

<sup>45</sup> HENRIQUES, J.M. Nunes- ob.cit. pp. 209, 213,214

A autoridade administrativa independente francesa compõe -se por 13 elementos, e inclui magistrados e parlamentares, diversamente de Portugal, a qual se compõe por 3 personalidades, e não tem juízes.

c) Reino-Unido

A atividade de informações no Reino-Unido tem sido considerada pouco transparente, sendo frequente utilizar o conceito de interesse nacional para não divulgar informações aos interessados.

O controlo parlamentar que fiscaliza os serviços de informações é composto por 9 parlamentares nomeados pelo Primeiro-Ministro, após consultar o líder da oposição, parecendo que se está a privilegiar o aspeto governamental do sistema.

Outras diferenças, de um modo geral, do sistema português, é a de os serviços de informações serem dependentes dos ministros, e de os Secretários de Estado poderem emanar mandados que autorizam as agências a intercetar comunicações e outras ações de vigilância.

d) Estados-Unidos

O Congresso é um meio de fiscalização dos serviços de informações americanos, sendo este controlo muito efetivo, fazendo mesmo uma fiscalização política das atividades, em termos de direito comparado.

Não obstante, tem-se considerado que é muito difícil fiscalizar a atividade desses serviços, porque as atividades podem ser consideradas secretas e têm orçamentos secretos.

Será de concluir que há alguma perceção dos cidadãos no sentido das agências de informação seguirem por vezes na prática interpretações próprias das leis e das políticas presidenciais.

### III PARTE

Caracterização do sistema jurídico português de fiscalização dos serviços de informações.

#### 1.A Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa

O sistema de informações tem a sua base normativa na Lei nº 30/84, de 5 de setembro, e esta lei já vai na sua 6ª versão.

Legislar sobre o “regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado” é de exclusiva competência da Assembleia da República, que reveste a forma de lei orgânica, não sendo possível uma lei de autorização legislativa ao Governo- arts. 164.º q., e 166.º.2 CRP.

O sistema de informações e o segredo de Estado são considerados setores de importância constitucional relevante, considerados âmbitos de reserva legislativa absoluta, e considerando-os a Constituição setores interrelacionados.

### **1.1.O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa**

É de criação legal (Lei n.º 30/84), diversamente de outros órgãos ou entidades como o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria Geral de República, o Provedor de Justiça, o Conselho Económico Social, o Conselho de Estado, e a Entidade Reguladora da Comunicação Social.

O fundamento constitucional do Conselho de Fiscalização deduz-se dos arts. 267.º3, 266.º1, 164.ºal.q., 162.ºa), 111.º1 e art. 18.º1 CRP.

### **1.2. Finalidades e objetivos do Conselho de Fiscalização do SIRP**

Concretamente, a finalidade deste Conselho é fazer o controlo do sistema de informações, sendo eleito pela Assembleia da República. A atividade deste Conselho não prejudica os poderes de fiscalização da Assembleia da República enquanto órgão de soberania – art. 162.ºa.- CRP. A Assembleia da República faz esse controlo em plenário ou em comissões, podendo fazer inquéritos e audições.<sup>46</sup>

A tarefa essencial do Conselho de Fiscalização do SIRP é acompanhar e fiscalizar a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, garantindo o cumprimento da Constituição e da lei, com especial atenção pela proteção de direitos, liberdades e garantias (art. 9.ºn.º1 da Lei n.º 30/84).

Ao Conselho de Fiscalização do SIRP compete, em especial, garantir que o SIRP na sua atividade respeita a Constituição, a lei e os direitos dos cidadãos de acordo com as prioridades definidas pelo Conselho Superior de Informações.

A segunda finalidade tem a ver com a verificação da eficiência e eficácia do SIRP na produção de informações necessárias à proteção da segurança interna e externa, à independência nacional e aos interesses nacionais e à unidade e integridade de Portugal. O Conselho de Fiscalização impõe, como autoridade independente e ao abrigo das suas competência legais, ao SIRP uma dupla limitação:

---

<sup>46</sup> GOUCHA, Roberto M.H-O Sistema de Informações em Portugal- ob. cit., p.45 ss.

SILVA, Tiago M.M. Silva- Do Acesso aos Dados de Telecomunicações e Internet pelos Serviços de Informações Portugueses- ob.cit. p. 111 ss.

BATISTA, D.M. Sobral- As Informações em Portugal- ob.cit.p. 80 ss.

- a) A pesquisa, processamento e difusão de informações apenas prossegue as finalidades legalmente tipificadas
- b) O SIRP apenas pode utilizar os meios instrumentais previstos na respetiva lei estatutária.

O Conselho de Fiscalização verifica se a atuação de cada um dos serviços de informações é útil e conveniente às finalidades legais, se realiza as tarefas em tempo útil, e se há colaboração interna com a atuação policial, a investigação criminal e os outros serviços de informações, e cooperação internacional bilateral ou multilateral com serviços de informações estrangeiros.

No Parecer do ano de 2019 (assinado em 30/04/2020), o Conselho de Fiscalização do SIRP verifica a atuação dos serviços de informações sobre a Covid-19, que considera ser um assunto de segurança nacional. A deteção precoce pelos serviços de informações de sinais pandémicos habilita os decisores à adoção das melhores políticas públicas.

De um modo geral, a governação democrática na prevenção e gestão das crises facilita a adesão dos cidadãos às políticas e previne o perigo dos extremismos e populismos, o que fortalece amplamente a resistência e superioridade das democracias (Parecer de 2019, p. 7). Nesta parte, observamos o compromisso do Conselho de Fiscalização do SIRP com a democracia, num ponto de vista de defesa ativa da democracia pluralista. O Conselho de Fiscalização do SIRP assume-se como um garante dos valores democráticos, no âmbito crucial dos serviços de informações.

O Conselho de Fiscalização do SIRP verifica, efetivamente, através dos relatórios de informações do SIS, como está a ser feita a análise das ameaças de natureza económica, a disponibilização de bens essenciais, as ciberameaças, a desinformação, os extremismos e radicalismos. Dá-se atenção no Parecer do I semestre de 2020, p. 10 e ss. à questão dos movimentos migratórios, da criminalidade organizada, aos vários tráficos, à espionagem, sabotagem e subversão. Não se esquece a ameaça terrorista, não apenas a de origem islamista jihadista. Está atento ao extremismo da postura identitária de supremacia branca- vd. Parecer de 2019, p. 9. Segue a questão delicada do regresso dos denominados combatentes estrangeiros e suas famílias- vd . Parecer de 2019, p.10. O Conselho de Fiscalização procurou sensibilizar os serviços de informações para as ameaças a uma ecologia integral e de anteciparem ameaças de natureza ambiental para dotar de informações as políticas públicas.

O Conselho de Fiscalização do SIRP integra a atividade do SIS na linha da necessária eficácia da produção de informações sobre tudo que “ possa alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”- Parecer do I semestre de 2020, p.10.

Constitui incumbência do Conselho de Fiscalização do SIRP verificar, em quantidade e qualidade, a atuação do SIED, ao qual compete produzir e difundir informações que, geradas

no exterior, possam prevenir lesões aos interesses nacionais. O SIED está incumbido de produzir informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado português- art. 20.º da Lei n.º 30/84. No I semestre de 2020, o SIED produziu três grandes núcleos de relatórios de informações. O Conselho de Fiscalização do SIRP entende que a forma de atuação do SIED é determinada pelas suas características de serviço de informações externas, e pode atuar em articulação com as Forças Armadas no decurso das missões externas destas- Parecer do I semestre de 2020, p. 9.

O Conselho de Fiscalização do SIRP fez uma análise de direito comparado, a propósito do Acórdão do Tribunal Constitucional Federal alemão de 19/5/2020, que conclui pela necessidade duma melhor fiscalização do Serviço Federal de Informações Externas alemão-BND, que está autorizado a fazer interceções internacionais genéricas de comunicações, porém, a lei portuguesa não confere esta competência aos serviços de informação nacionais- Parecer do I semestre de 2020, p. 9.

O Conselho de Fiscalização do SIRP , no I semestre de 2020, efetuou 3 ações de inspeção ao SIED, e 4 contactos à distância com a respetiva direção.

O papel do Conselho de Fiscalização do SIRP é “atestar” que o SIRP desempenha permanentemente com eficiência e eficácia, face aos meios orçamentais disponíveis, as missões legais, de acordo com as prioridades anualmente fixadas pelo Primeiro-Ministro e pelo Conselho Superior de Informações. O “ Parecer” semestral “atesta” também que essa eficiência respeitou a Constituição e a lei, e os direitos , liberdades e garantias dos cidadãos- Parecer do I semestre de 2020, p. 17.

O Conselho de Fiscalização do SIRP “atua de forma discreta, como determinado por lei, mas assertiva, intrusiva e persistente; acautelando também que a sua ação de controlo não macule a eficiência e eficácia dos Serviços de Informações”- Parecer do I semestre de 2020, p. 16.

“Assumindo por inteiro o seu direito-dever de conhecer tudo quanto ocorre no SIRP, o CFSIRP impõe a sua presença, procurando inculcar em todos quanto servem o SIRP uma postura de permanente rigor nos seus desempenhos e de não desconfiança perante o acompanhamento e fiscalização a que não podem deixar de estar sujeitos”. .... O CFSIRP “ procura agir com a sensibilidade exigida pela não descaracterização do desempenho dos Serviços de Informações e pela não imposição de devassas...”- vd. Parecer de 2018, pág.12.

### 1.3.Composição do Conselho de Fiscalização do SIRP

É composto por três cidadãos 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. No caso do Provedor de Justiça ou dos 10 juizes do Tribunal Constitucional, a eleição pela Assembleia da República também é por maioria de 2/3 dos deputados presentes “desde que superior à maioria absoluta “dos deputados em efetividade de funções- art. 163.º h. CRP.

A meu ver, parece um sistema que dá mais independência que o regime inglês de nomeação do *Intelligence and Security Committee*, como disse atrás. Neste aspeto, o controlo norte-americano é mais adequado que o regime inglês, pois é feito através de dois comités do Congresso.<sup>47</sup> Os “cidadãos de reconhecida idoneidade” significa que são cidadãos com um percurso de atividade profissional ou pessoal que tenham provas dadas. Têm de estar no pleno gozo dos direitos civis e políticos. O perfil deve dar garantias de respeitar no exercício das funções e após a sua cessação os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente de independência, imparcialidade e isenção. Podem ser filiados em partidos, mas não devem pertencer a associações secretas. Destes deveres todos são importantes, não se possibilitando qualquer hierarquia de valores. Quanto à “reconhecida idoneidade” e ao “perfil que dê garantias de independência”, trata-se de os deputados fazerem uma apreciação política e de prognose do perfil e da idoneidade, com margem de apreciação.

A eleição dos membros do Conselho de Fiscalização é precedida de audição pela comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias que aprecia o perfil, o currículo e o registo de interesses dos candidatos. Esta comissão dá um parecer obrigatório, mas não vinculativo.

A eleição é feita por lista nominal ou plurinominal e vale por 4 anos, sem prejuízo de cessação por impedimento definitivo, por renúncia ou demissão. A lei não prevê um segundo mandato que não é próprio destes cargos em que é muito necessária a independência, não obstante, não há proibição.

É causa de impedimento o exercício de funções incompatíveis com a natureza do cargo. A demissão dos membros do Conselho de Fiscalização só pode ocorrer no caso de violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discricção e não estão previstas outras situações.

A Assembleia da República verifica os impedimentos após parecer obrigatório mas não vinculativo, porque a Assembleia da República é um órgão de soberania, da Comissão para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, na sequência de audição do mesmo, sendo que a demissão exige a mesma maioria prevista para a respetiva eleição. Art. 8º da Lei nº 30/ 1984.

---

<sup>47</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes- ob.cit. p. 204

#### 1.4.Registo de interesses

Do currículo a apresentar junto da Assembleia da República pelos candidatos ao Conselho de Fiscalização consta o registo de interesses, que inclui:

-todas as atividades públicas ou privadas, remuneradas ou não, atividades comerciais ou empresariais e exercício de profissões liberais

- cargos, funções e atividades públicas e privadas a exercer cumulativamente com o mandato. *Não obstante*, será que um conselho de fiscalização de apenas 3 membros , não deveria ter pelo menos alguém em exclusividade?

- filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa. A meu ver, justifica-se face à necessidade de independência e inclui-se todas as associações mesmo as religiosas e as secretas ou discretas.

- desempenho de quaisquer cargos sociais mesmo gratuitamente.

- apoios ou benefícios recebidos para o exercício das respetivas atividades de entidades públicas ou privadas estrangeiras ou internacionais.

- entidades a quem sejam ou tenham sido prestados serviços remunerados de qualquer natureza. *Não obstante*, devia também ser incluída a prestação de serviços gratuita

- sociedades em cujo capital o titular disponha de capital, por si, pelo cônjuge, pelo unido de facto ou pelos filhos. *Sem dúvida*, devia incluir-se também outros membros da família, como por exemplo, o ex-cônjuge ou os pais.

O registo de interesses é atualizado pelo interessado junto da Assembleia da República no caso de alteração superveniente das situações.

O incumprimento destas regras origina a inelegibilidade ou a cessação do mandato.

Art 8.º da Lei n.º 30/84.

*Será de concluir* que o registo de interesses é uma peça fundamental que garante a independência e a isenção dos mandatos.

#### 1.5.Posse e renúncia

Os membros do Conselho de Fiscalização tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República no prazo de 10 dias a contar da publicação do resultado da eleição, sob forma de resolução, na 1ª série do DR. É uma medida que acentua a dimensão parlamentar da divisão de poderes, afastando este controlo externo do Governo e do Presidente da República.

A eventual renúncia dos membros do Conselho de Fiscalização é feita por declaração escrita apresentada ao Presidente da Assembleia da República, a publicar na II s. do DR, e não precisa de ser fundamentada.

#### 1.6. Imunidades

Os membros do Conselho de Fiscalização são civil, criminal e disciplinarmente irresponsáveis pelos votos ou opiniões que emitirem no exercício das suas funções. Esta irresponsabilidade é corolário da independência do órgão. Corresponde às imunidades dos deputados prevista no art. 157.º n.º 1 CRP, sendo que este artigo não contém a restrição da 2ª parte do art. 11.º n.º 1 da Lei nº 30/84 “sem prejuízo do cumprimento das obrigações que lhes são aplicáveis nos termos da presente lei”, que parece ser uma interpretação redutora da dita irresponsabilidade. A irresponsabilidade dos juízes pelas suas decisões consta do art. 216.º n.º 2 CRP. A responsabilidade política, civil e criminal dos titulares dos cargos políticos no exercício das suas funções consta do art. 117.º n.º 1 CRP.

Nenhum membro do Conselho pode ser detido ou preso preventivamente sem autorização da Assembleia da República salvo por crime punível com pena superior a 3 anos e em flagrante delito. Trata-se de norma semelhante ao art. 157.º n.º 3 CRP, de imunidade dos deputados.

Movido procedimento criminal contra algum membro e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, salvo no caso de crime punível com pena superior a 3 anos, a Assembleia deliberará se deve ou não ser suspenso. Trata-se de uma prerrogativa da Assembleia da República como órgão de soberania. Corresponde ao art. 157.º n.º 4 CRP da imunidade dos deputados.

#### 1.7. Direitos e regalias (art. 13.º da Lei n.º 30/84)

Os membros do Conselho de Fiscalização não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente, considerando-se justificadas para todos os efeitos as faltas dadas ao serviço por motivo das reuniões do Conselho. Trata-se de uma garantia social e profissional compreensível. De qualquer modo, dá um pouco a ideia de que as funções no Conselho são um pouco uma espécie de “complemento” do tal emprego permanente. A ida às reuniões tem um carácter um tanto ocasional ou “amador”, o que poderá prejudicar a tarefa de fiscalizar.<sup>48</sup>

Nos Estados-Unidos, os comités do Congresso defenderam a ideia da importância de existirem órgãos permanentes de monitorização da atividade dos serviços de informações.

---

<sup>48</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes- ob.cit. p. 204.

Os membros do Conselho de Fiscalização têm remuneração fixa, de montante fixado por despacho-conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela Administração Pública, acumulável com qualquer outra remuneração pública ou privada. No aspeto financeiro, há, não obstante, uma certa dependência do Governo, o que pode prejudicar a independência do órgão.

#### 1.8. Deveres especiais

O art. 12.º da Lei n.º 30/84 refere estes especiais deveres, portanto existem outros deveres gerais que são comuns ao pessoal ao serviço do Estado.

Como deveres especiais surgem o exercício do cargo com independência, a isenção e o sentido de missão. Dentre estes, parece que o único especial é a “independência”.

É dever o contributo pelo seu zelo, a sua dedicação e o seu exemplo para a boa aplicação da Lei n.º 30/84.

Também devem guardar sigilo, que se mantém mesmo após a cessação dos mandatos. Este também é um dever genérico do pessoal que exerce cargos públicos.

#### 2. A competência do Conselho de Fiscalização do SIRP (art. 9º da Lei nº 30/84)

As competências legais são enumeradas no art. 9.º n.ºs 1, 2 e 3 da Lei n.º 30/84. As competências são tipificadas, mas a enumeração, segundo o Parecer do CFSIRP, do I semestre de 2021, p. 11, não tem “carácter exaustivo”.

O acompanhamento e fiscalização pelo Conselho de Fiscalização do SIRP também abrange as atividades de produção de informações das Forças Armadas, e o mesmo ocorre com a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP que também acompanha e fiscaliza a produção de informações das Forças Armadas (art. 26.º da Lei n.º 30/84), mas sem prejuízo das atividades de informações realizadas pelas Forças Armadas e na estrita medida em que sejam necessárias às suas missões específicas e à garantia da segurança militar (art. 34.º da Lei n.º 30/84).

Em especial, as atividades de produção de informações das Forças Armadas são as necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar (art. 34.º da Lei n.º 30/84), em conformidade com o conceito estratégico de defesa nacional e o conceito estratégico militar, abrangendo as atividades de informações, de contrainformação, contra-terrorismo, contraespionagem, contra-sabotagem, contra-subversão e contracriminalidade organizada e garantia da segurança militar.

O Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) é o órgão responsável pela produção de informações das Forças Armadas. O CISMIL está integrado no EMGFA, e o Conselho de Fiscalização do SIRP constata positivamente que por opção do atual CEMGFA o CISMIL tem uma vocação essencialmente de apoio à atividade operacional das Forças Armadas. Durante o I semestre de 2020, o Conselho de Fiscalização reuniu com o chefe do CISMIL e analisou o respetivo Relatório Anual de Atividades de 2019. Foi objeto de análise pelo Conselho de Fiscalização o protocolo-base da cooperação entre o SIED e o CISMIL- Parecer de 2018, p. 19.

O Conselho de Fiscalização verifica efetivamente a quantidade e qualidade do intercâmbio de informações entre os serviços de informações portugueses e estrangeiros, de forma bilateral ou multilateral, e também o grau de colaboração do SIRP com o Sistema de Segurança Interna.

É verificada se existe a colaboração interna dos serviços de informações com as polícias, a investigação criminal e os serviços congéneres estrangeiros.

Tem um significado de independência o Conselho de Fiscalização funcionar junto da Assembleia da República que lhe assegura os meios indispensáveis ao cumprimento das suas competências, isto é, instalações condignas, pessoal de secretariado e apoio logístico e inscreverá no seu orçamento a dotação financeira necessária de forma a garantir a autonomia da atividade de inspeção.

Nesta dotação deviam constar as remunerações fixas dos membros do Conselho de Fiscalização, por motivo de preservar a independência da função de fiscalização, criticando-se a solução do art. 13.º da Lei n.º 30/84.

No I semestre de 2020, o Conselho de Fiscalização do SIRP e a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP continuaram a atuar coerentemente entre si, mantendo contactos regulares. Compete à Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP a fiscalização do Centro de Dados do SIED e do Centro de Dados do SIS, bem como do tratamento dos dados do CISMIL, devendo comunicar ao Conselho de Fiscalização as irregularidades que detete.

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP verifica periodicamente os programas, dados e informações, por amostragem, com ou sem referência nominativa, e detém poderes de administração ativa, diversamente do que, em princípio, sucede com o Conselho de Fiscalização do SIRP:

- a) Pode ordenar o cancelamento ou a retificação de dados ilícitos
- b) Pode exercer a ação penal

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP incide sobre o Centro de Dados do SIED e o Centro de Dados do SIS, e sobre os dados do CISMIL. O Conselho de Fiscalização do SIRP fiscaliza

toda a demais informação inserida em outros suportes tecnológicos dos Serviços de Informações- Parecer do I semestre de 2020, p. 13.

O CFSIRP tem dialogado estreitamente com a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, e partilham informação sobre as respetivas atividades e têm efetuado visitas conjuntas de inspeção aos Centros de Dados do SIED e do SIS- Parecer de 2018, pág.20. A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP tem dado a conhecer ao CFSIRP o seu Relatório da Atividades anual- Parecer de 2018, p. 21.

Desde logo, costuma distinguir-se entre atribuições e competências, sendo que as atribuições, como as finalidades de interesse público, são prosseguidas pelas pessoas coletivas e as competências são os poderes jurídicos exercidos pelos órgãos no desempenho daquelas atribuições. O Conselho de Fiscalização como entidade-autoridade prossegue a atribuição do controlo do Sistema de Informações da República (art. 8.º1 da Lei n.º 30/84).

É aplicável o art. 36.º do CPA sobre a irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência, porque o Conselho de Fiscalização é uma entidade administrativa- art. 2.º.n.º4. al.c. do CPA.

As competências enumeradas no art. 9.º da Lei n.º30/84 devem conter-se dentro das finalidades do nº1 do art. 9.º .

Será de se concluir que as competências do art. 9.º são exclusivas do Conselho de Fiscalização, e não próprias ou conjuntas. Não pode ocorrer recurso hierárquico porque é uma entidade independente. A competência é determinada por lei porque é reserva absoluta da Assembleia da República, e não por regulamento, nem por contrato administrativo.

Estas competências não são suscetíveis de renúncia, de alienação ou de delegação, porque o “regime do sistema de informações” é reserva absoluta da Assembleia da República (art. 164.ºq. CRP). Algumas competências são de exercício discricionário ou com margem de livre apreciação (exemplo: art. 9.º.n.º2. d.,f., k. da Lei n.º 30/84 ).

As matérias do sistema de informações e do conselho de fiscalização não podem ser privatizadas ou objeto de concessão a empresas privadas de informações, por motivo de se tratar do núcleo dos poderes de soberania estaduais (arts. 9.º a.b., e 164.ºq. da CRP).Vd. Cabral de Moncada,L.- Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed, Quid Juris: Lisboa, 2019 , p. 165 s.

### **2.1. As competências genéricas do Conselho de Fiscalização do SIRP**

a) Acompanha e fiscaliza a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, não se abrangendo a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações , nem o Conselho Superior de Informações.

De um modo geral, assegura o cumprimento da Constituição e da lei, especialmente quanto à incidência de preservação de direitos, liberdades e garantias. Não é uma pura função de fiscalização, mas também de acompanhamento, e em caso de verificar ilegalidades que atentem contra direitos e liberdades, deve comunicar ao Provedor de Justiça e ao Ministério Público, não tendo de utilizar a via da al. k. do art. 9º.2 da Lei n.º 30/84 . Não é apenas uma função de fiscalização, mas também de acompanhamento e controlo da atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações.

Os poderes do Conselho de Fiscalização são tipicamente **fiscalizadores**, e não tem poderes de supervisão ou de superintendência sobre o Secretário-Geral.

O Conselho de Fiscalização “**acompanha**” a atividade dos serviços de informações, isto significa uma atenção continuada, e não esporádica, pontual ou por amostragem aleatória.

O Conselho **fiscaliza**, isto é, averigua se há eventuais indícios de irregularidades face às leis, aos direitos e liberdades, e face aos códigos de conduta e boas práticas.

O Conselho de Fiscalização controla o sistema de informações no sentido de que fixa parâmetros de cumprimento obrigatório que funcionam como limites da atividade dos sistemas de informações- Parecer do I semestre de 2020, p. 15.

O Conselho de Fiscalização do SIRP concretiza ao Secretário-Geral do SIRP e às Direções do SIS e do SIED as orientações anuais ou periódicas de controlo para cada ano civil.

Nas matérias que dependem diretamente do Secretário-Geral do SIRP, este, “no exercício das suas competências, tem de executar as determinações do Primeiro-Ministro e as deliberações dos órgãos de fiscalização do SIRP, incluindo do Conselho de Fiscalização do SIRP”- Parecer do I semestre de 2020, p. 14.

Para além do acompanhamento e fiscalização da atividade do Secretário-Geral do SIRP, o Conselho de Fiscalização do SIRP faz “um acompanhamento constante e direto, sem intermediações, dos serviços de informações, incluindo das Estruturas Comuns do SIRP”- Parecer do I semestre 2020, p. 13.

As ações de controlo do Conselho de Fiscalização do SIRP junto do Secretário-Geral são diversificadas conforme as competências por este exercidas:

- a) Inspeção e superintendência dos serviços de informações
- b) Condução superior e coordenação dos serviços de informações
- c) Direção das Estruturas Comuns e do Centro de Dados de cada serviço de informações- Parecer de 2018, p. 15.

No I semestre de 2020, o Conselho de Fiscalização acompanhou com apreciação positiva as designações dos novos responsáveis pelo departamento comum de segurança, pelo

departamento comum de recursos humanos e pelo departamento comum de tecnologias de informação.

O Conselho de Fiscalização salienta a importância da conclusão da renovação das infraestruturas tecnológicas do SIRP- Programa de Transformação Digital do SIRP que vai permitir melhores procedimentos de tratamento de toda a informação e a articulação com o Centro de Dados de cada serviço de informações e simultaneamente vai permitir uma maior transparência e facilidade das ações de fiscalização e controlo .

A tarefa de controlo, na dupla vertente de acompanhamento e fiscalização, não é idêntica todos os anos, e a respetiva orientação geral deve ser, em cada ano, previamente comunicada aos serviços.

Como orientação geral, o acompanhamento deve incidir:

- na dimensão operacional dos Serviços de Informações
- na respetiva colaboração com o Sistema de Segurança Interna
- na operacionalização das Estruturas Comuns
- no funcionamento dos meios de informação e comunicação utilizados por cada serviço de informações e respetivo Centro de Dados
- na operacionalização da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25-8.

Em certa medida, controlar a atividade do SIRP exige do CFSIRP “ a assimilação da cultura e *modus operandi* dos serviços de informações, evitando...sujeitá-los a ...desnecessários ónus de fiscalização, mas não deixando de aceder a todo o conhecimento sobre como atuam, o que produzem, como utilizam a informação produzida, como preservam a sua segurança, que sistemas de informação e comunicação utilizam e como tratam os seus dados e...como são recrutados, formados e geridos os recursos humanos...” - vd. Parecer de 2018, pág.14.

b) Aprecia os relatórios de atividades de cada um dos serviços de informações.

No caso da cooperação externa, verifica-se se há cumprimento das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral, conforme as orientações definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações- vd. Parecer de 2019, p. 23.

c) Recebe do Secretário-Geral, pelo menos duas vezes por mês, lista integral dos processos em curso

d) Conhece junto do Primeiro-Ministro os critérios de orientação governamental sobre a pesquisa de informações e obtém do Conselho Superior de Informações os esclarecimentos sobre as questões de funcionamento do Sistema de Informações

e) Verifica a regularidade das normas e regulamentos internos respeitantes aos procedimentos de segurança operacional, e aprecia eventuais desvios de padrão face às normas e boas práticas internacionais. Comprova se há despesas classificadas, e analisa-as- vd. Parecer de 2019, p.22.

f) Verifica os critérios e procedimentos de admissão do pessoal para exercer funções nos serviços.

O Conselho de Fiscalização do SIRP acompanha o recrutamento, a formação e a gestão dos recursos humanos, e chama a atenção para a importância de uma sólida formação deontológica de base dos agentes, e contacta diretamente com o pessoal dos serviços, no sentido de que as tarefas de acompanhamento e fiscalização não lhes deve criar desconfiança. Analisa os perfis de competências e deontológicos dos recursos humanos. Tem acompanhado a instauração de algum procedimento disciplinar a algum agente- Parecer de 2019, p. 19.

g) Verifica a efetivação e adequação dos mecanismos internos de controlo relativos ao pessoal, com o objetivo de identificar situações de incompatibilidade, adequação de perfil ou conflito de interesses que possam prejudicar o normal funcionamento dos serviços.

h) Pronunciar-se sobre iniciativas legislativas sobre o SIRP, e sobre os modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal dos serviços.

Interessante tem sido o acompanhamento pelo CFSIRP dos trabalhos do *Relator Especial para o Direito à Privacidade*, designado pelo Alto-Comissário para os Direitos Humanos da ONU, no âmbito do *International Intelligence Oversight Forum*, que se dedica a desenvolver boas práticas e à salvaguarda do direito à privacidade no setor da segurança e das informações. A missão específica do CFSIRP é que os serviços de informações respeitem os direitos de liberdade, entre os quais a privacidade (art. 9.º.n.º1 da Lei n.º 30/84)- Parecer de 2018, p. 22.

i) Organizar um registo classificado, atualizado e exaustivo da atividade de controlo e fiscalização.

As atividades são registadas mediante a aprovação e subscrição de atas sujeitas à adequada classificação de segurança. Por exemplo, no I semestre de 2020 existem 15 atas de atividades.

j) Acompanha e conhece as modalidades admitidas de permuta de informações entre serviços, e o tipo de relacionamento dos serviços com outras entidades, especialmente de polícia, incumbidos de garantir a legalidade e o dever de cooperação.

O Conselho de Fiscalização do SIRP tem reunido com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no sentido de verificar a articulação operacional e a partilha de informações entre os Serviços de Informações e os demais serviços de segurança.

O CFSIRP também tem reunido com a Autoridade Nacional de Segurança responsável pelo Gabinete Nacional de Segurança e pelo Centro Nacional de Cibersegurança, analisando a Estratégia Nacional de Cibersegurança e do Ciberespaço (Lei n.º 46/2018, de 13-8.

k) Pode pontualmente requerer à Assembleia da República meios e recursos técnicos que considere necessários para garantir a autonomia da atividade de inspeção.

## **2.2. Competências instrumentais constantes do art. 9.º da Lei n.º 30/84.**

a) Solicitar e obter esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao cumprimento da função de fiscalização, a propósito da lista integral dos processos em curso, a receber do Secretário-Geral com regularidade mínima bimensal

b) Efetuar visitas de inspeção, com ou sem aviso prévio, com regularidade mínima trimestral, destinadas a recolher elementos sobre o modo de funcionamento e a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações.

As ações de inspeção e contactos presenciais ou à distância são feitos com todos os órgãos e serviços do SIRP. O Conselho de Fiscalização analisa toda a documentação que lhe foi entregue nos termos da lei ou de que tomou a iniciativa de conhecer.

Efetivamente, são feitas inspeções à utilização pelos serviços de informações do “Sistema de Acesso ou Pedido de Dados aos Prestadores de Serviços de Comunicações Eletrónicas” (SAPDOC), conforme a Portaria n.º 237-A/2018, de 28 de agosto e condição de aplicação da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto “ que regula o procedimento especial de acesso a dados de telecomunicações e internet pelos oficiais de informações do SIS e do SIED” - vd. Parecer de 2019, p. 19 e Parecer de 2018, p. 10-11. O CFSIRP verifica o acesso a metadados nos termos do SAPDOC, e entende que este instrumento é indispensável à segurança nacional e incrementa a cooperação dos serviços de informações portuguesas com os congéneres estrangeiros, numa lógica de reciprocidade.

c) Solicitar elementos dos centros de dados que entenda necessários de conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei

d) Promover audições e inquéritos necessários às funções de fiscalização.

e) Emanar pareceres com regularidade mínima semestral sobre o funcionamento do SIRP a apresentar à Assembleia da República.

Os pareceres são públicos e não classificados, e têm apenas a informação conforme com essa natureza, e são a base de apresentação e discussão, que serão mais pormenorizadas e desenvolvidas, a realizar à porta fechada e sob o dever de sigilo, na comissão parlamentar competente (art. 36.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 30/84).

Os pareceres são um meio de prestação de contas do Conselho de Fiscalização ao Parlamento, e a prática tem conduzido que a prestação de contas seja menos um simples relatório de atividades, mas um verdadeiro e efetivo parecer, no qual o Conselho de Fiscalização divulga a sua opinião sobre a atividade dos serviços de informação, com a respetiva fundamentação, e faz propostas sobre o funcionamento do SIRP. Vd. Parecer do I semestre de 2020, p. 4.

Podem ocorrer uma ou mais audições parlamentares, isolada ou conjuntamente pela 1ª Comissão/Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e pela Comissão de Defesa Nacional, para apresentação e discussão dos pareceres do Conselho de Fiscalização- Parecer de 2018, p. 21.

f) Proposta ao Governo de realização de inspeções, de inquéritos, ou de procedimentos sancionatórios no caso de indícios que considere graves.

g) Resposta a queixas dos cidadãos.

O Conselho de Fiscalização do SIRP analisa as queixas dos cidadãos relativas aos serviços de informações, “ diligenciando sempre que julgue necessário pelo cabal esclarecimento das questões suscitadas”. O facto de ter recebido um número muito reduzido de queixas dos cidadãos, é interpretado, neste âmbito, pelo Conselho de Fiscalização do SIRP como uma referência positiva sobre os serviços de informações.

#### IV PARTE

**O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa como Entidade Administrativa Independente.**

##### **1.A origem e desenvolvimento das entidades administrativas independentes**

Estas entidades tanto podem ser denominadas como entidades ou como autoridades. O termo “entidade” não abrange apenas pessoas coletivas, porque pode incluir-se também órgãos. O termo “entidade” tem vantagem sobre “autoridade” porque podem existir entidades administrativas independentes que não exercem poderes de autoridade da administração ativa. Por outro lado, a Constituição adotou o termo de “entidades” administrativas independentes que podem ser criadas por lei (art. 267.º3 CRP).

Estas entidades começaram por aparecer em setores problemáticos ligados à realização dos direitos e liberdades. Mais tarde é que se aproveitou o instrumento das entidades

administrativas independentes na regulação económica e financeira (Blanco de Moraes, ob.cit. p. 102).

A criação de entidades administrativas independentes por vezes respondeu a concretas necessidades públicas ocasionais, e não a um projeto de reforma legislativa racionalizado, principalmente quando determinados setores da administração correm o risco de ficarem demasiado expostos à partidarização e a ingerências políticas.

Em certa medida, a criação duma entidade independente pode servir ao governo para se desresponsabilizar de certos dossiers mais críticos, e que podem acarretar custos políticos de popularidade. Por vezes, pode criar-se uma entidade independente por uma questão de “estar na moda”, e de haver este modelo de entidade nos sistemas anglo-saxónicos e da União Europeia, sendo considerado um modelo administrativo de resultados comprovados.

Por último, esta criação um tanto *ad hoc* não permitiu que se estabelecesse uma figura unitária de entidade administrativa independente.

## 2. Explicação do surgimento das entidades administrativas independentes

2.1. Será importante afirmar que a partir dos anos 80 do século passado pensou-se em substituir a atuação direta dos poderes públicos na economia por uma intervenção indireta e de garantia. A economia de mercado, após a crise do socialismo soviético, cresceu de importância, ocorrendo a desregulação do mercado e a privatização da economia.

O Estado deixava de ser ator principal da economia e passava a um papel mais neutral de regulação e fiscalização, de garantia que os cidadãos não seriam prejudicados pela lógica das privatizações. Para garantir que o mercado funciona com concorrência e transparência, os instrumentos escolhidos são as entidades ou agências reguladoras, cujo papel, entre outras finalidades, é garantir que o mercado livre não prejudica os cidadãos e os consumidores. Estas entidades ou agências independentes já eram adotadas, há bastante tempo, no direito inglês e norte-americano.

A ideia da neutralidade e independência foi muito comentada com a criação do “Ombudsman” sueco, que depois influenciou a criação dos provedores de justiça nos vários países europeus. O Banco Central Europeu também tem essa lógica de independência face aos Estados-membros.

2.2. Difundiu-se também a convicção que para garantir a imparcialidade e a eficácia da atividade administrativa, seria melhor imunizá-la das orientações políticas do Governo. Para isso não bastavam já as administrações indireta e autónoma, pois se justificava uma outra administração, a independente. Decisivo seria a escolha segundo critérios de isenção e profissionalismo do pessoal titular dos órgãos das entidades independentes.

Conclui-se que esta questão é crucial. Porém, na prática, não tem sido possível, muitas vezes, isolar completamente as entidades independentes das influências político-partidárias e do Governo, nem muitas vezes existe pessoal disponível totalmente isento e profissional. Sendo a atividades das entidades independentes uma atividade de “alta administração”, será muito difícil isolar o que é tipicamente político da política governamental.

2.3. O Estado de direito democrático é um Estado político-partidário. Os altos cargos administrativos normalmente são preenchidos por pessoal de confiança da maioria política, em cada momento, o qual pode durar o período duma legislatura, mas pode prolongar-se por várias legislaturas.

Entendeu-se que em domínios sensíveis relacionados com direitos de liberdade, por exemplo, controlo dos processos eleitorais, liberdade de comunicação social, acesso a documentos, mas também nos domínios financeiros e da concorrência, era conveniente criar-se instâncias independentes que controlassem, fiscalizassem, dessem pareceres vinculativos, fizessem recomendações ou aplicassem sanções, com a finalidade de garantir uma boa e transparente administração dos interesses públicos.

Antes de mais, não se poderá dizer que o surgimento das entidades independentes decorreu duma certa “desconfiança” dos cidadãos no pessoal político proveniente dos partidos políticos. Penso que esta opinião não se adequa ao pensamento político democrático-liberal, que assenta em eleições livres disputadas pelos partidos políticos, numa disputa maioria-oposição. As entidades independentes resultam duma evolução e aperfeiçoamento do princípio da separação de poderes, em setores mais sensíveis para os direitos de liberdade, ou outros setores.

### **3. Consagração e evolução das entidades administrativas independentes no direito português**

Estas entidades surgiram na vigência da Constituição portuguesa de 1976, porém este instrumento administrativo já era conhecido em outros ordenamentos, como o anglo-saxónico.

O instituto começou a chamar a atenção porque houve uma necessidade política extremamente importante, num país que havia saído há três anos de 40 anos de ditadura, e que era a necessidade de fiscalizar a realização de eleições gerais livres, universais e democráticas, com grandes clivagens partidárias, algumas das quais não aceitavam a democracia formal, pois eram apologistas duma democracia material para os “trabalhadores”. Assim, a “Comissão Nacional de Eleições” (CNE), foi criada pela Lei n.º 71/78, de 27-12, que foi incumbida das competências administrativas de organizar e garantir a isenção das eleições democráticas.

A lei designa a CNE como órgão independente que funciona junto da Assembleia da República. Os seus membros são independentes no exercício das suas funções. A designação dos membros era repartida pelos vários órgãos de soberania. Este figurino da CNE era muito diferente do tradicional modelo centralizado e subordinado ao Governo como órgão do Estado-pessoa coletiva.

O Tribunal Constitucional considerou, no acórdão nº 165/ 85 , de 24.9.1985, a CNE como órgão *sui generis* de administração eleitoral autónomo e independente. No acórdão do TC n.º 605/89, de 19.12.1989, considerou a CNE como órgão autónomo do poder executivo, independente, e não integrado na organização administrativa do Governo.

A revisão constitucional de 1989 previu a Alta Autoridade para a Comunicação Social, mas também foram criadas entidades independentes por lei ordinária.

Ora, por volta de 1986-1989, a doutrina começou a teorizar com mais atenção a questão das entidades independentes. A questão que mais chamava a atenção era se haveria uma tipicidade constitucional das entidades independentes.

Caberá realçar que FREITAS DO AMARAL, no seu Curso de Direito Administrativo-I, Coimbra, 1986, indicava de forma muito clara as características das entidades independentes, que anunciavam a chegada duma nova administração pública , a administração independente:

-os respetivos membros são eleitos , em regra pelo parlamento, ou por titulares escolhidos por entidades privadas

- essas entidades não representam o Governo, embora integrem a administração central do Estado

-não ficam sujeitas a qualquer vínculo de subordinação

-os titulares são irresponsáveis e inamovíveis pelas suas deliberações

-os respetivos pareceres são em geral vinculativos

Freitas do Amaral indicava como exemplos a CNE, o Conselho Permanente de Concertação Social, e o Conselho de Comunicação Social.

JORGE MIRANDA também interveio na consolidação do conceito das entidades independentes. Em 1991, considerou que a CNE, embora não seja um órgão de soberania ou um órgão constitucional "... pode aproximar-se de certos órgãos constitucionais, como a Alta Autoridade para a Comunicação Social, o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria Geral da República e o Conselho Superior da Defesa Nacional. ....a CNE surge como um órgão do Estado....e como órgão independente da Administração".

Com base no exposto, parece poder afirmar-se que a origem das entidades administrativas independentes deveu-se à criação em 1978 da CNE, e à posterior elaboração dogmática pela doutrina administrativista mais representativa.

Entretanto, surgiram algumas dúvidas sobre a constitucionalidade das entidades administrativas independentes criadas por lei.

De um lado, estavam os que defendiam a tipicidade constitucional da administração independente. Uma coisa seria a criação na própria Constituição de entidades administrativas independentes. Aí ninguém levantava problemas. A administração independente só poderia ser criada por lei ordinária, no caso de autorização constitucional expressa, ou pressuposta pelos princípios constitucionais. A não ser assim, o princípio constitucional basilar da separação e interdependência dos poderes poderia fraquejar por motivo da administração independente não poder ser orientada e controlada nem pelo Governo, nem através deste, pela Assembleia da República.

Entretanto, a revisão constitucional de 1997 veio superar estas dúvidas, defendendo o princípio da não tipicidade das entidades (ou autoridades) administrativas independentes, ao estabelecer no art. 267.º n.º 3: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

Segundo a ideia que se colhe dos trabalhos preparatórios, o legislador de revisão pretendia criar apenas “órgãos” e “serviços” pertencentes à administração direta do Estado, mas não sujeitos à hierarquia ou superintendência do Governo. O legislador entendia que era muito positiva a solução das entidades administrativas independentes, e o art. 267.º n.º 3 CRP era a habilitação constitucional suficiente para calar as vozes doutrinárias críticas.

Não obstante, a solução encontrada pelo art. 267.º 3 CRP continuou a sofrer reparos:

- o termo “entidade” pode ser confuso, porque para alguns apenas se poderia aplicar a pessoas coletivas, e não a órgãos e serviços sem personalidade jurídica, ora têm sido criadas entidades administrativas sem personalidade jurídica.
- a Constituição poderia ter exigido a característica de “lei reforçada” aprovada por maioria qualificada, por motivo da proteção ao princípio da separação de poderes.
- a Constituição, num assunto tão sensível relacionado com o equilíbrio constitucional de poderes, deveria ter apresentado critérios materiais e as finalidades de interesse público justificativas da lei ordinária poder criar entidades administrativas independentes.
- parece que está aberto o campo, no art. 267.º 3 da CRP, para a discricionariedade legislativa.
- a unidade da ação administrativa prevista no art. 267.º 2 da CRP vai ser muito dificultada com a livre criação por lei de entidades independentes do poder de orientação do Governo.

- o ponto de vista de preencher as entidades independentes com especialistas considerados neutrais não é compatível com a legitimação e responsabilização democrática da Administração
- a poderem ser criadas por decreto-lei as entidades independentes , pelo menos, nas áreas económica e financeira, permitiria ao Governo dotar essas entidades de pessoal político da sua confiança, e não responsável perante a Assembleia da República
- não precisando a criação das entidades independentes por decreto-lei de amplo apoio parlamentar , o papel do Governo de órgão superior da administração pública e de responsável último pela atividade administrativa perante o parlamento sai fragilizado (art. 182.º CRP), pelo que as esferas de atuação independente passarão a caber a entidades sem responsabilização democrática.<sup>49</sup>
- em Itália, este assunto da desresponsabilização política democrática das entidades independentes foi abordado com mais precaução, porque já num projeto de revisão constitucional de 1997, se previam certas exigências:
  - só a lei parlamentar podia criar entidades independentes do Governo
  - esta lei definiria a duração do mandato, e os requisitos de escolha e incompatibilidades dos membros
  - apenas se previa a criação de entidades independentes para funções de garantia e fiscalização de intervenções em direitos e liberdades previstos na Constituição italiana
  - os membros das entidades seriam eleitos pelo Senado por maioria alargada de 3/5

Também se pode afirmar que o art. 267.º n.º3 CRP não esclareceu a questão do seu relacionamento com os artigos da reserva de lei, os arts. 164.º e 165.º CRP. E então podem surgir dúvidas quanto à respetiva titularidade da competência legislativa.

As entidades independentes que prossigam funções de administração ativa, de garantia de direitos de liberdade, ou que autorizem ou restrinjam o seu exercício cabem na reserva relativa da Assembleia da República (art. 165.º CRP), mas poderá haver uma lei de autorização legislativa ao Governo (art. 165.º2 CRP).

As entidades com poderes decisórios em matéria de direitos de liberdade incluem-se na reserva legislativa relativa parlamentar, o mesmo não ocorrendo com entidades com meros poderes consultivos , de fiscalização ,ou de recomendação.

---

<sup>49</sup> BLANCO DE MORAIS, C.- As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa, ob.cit. pp. 102,104, 111, 112.

Fora do âmbito dos direitos de liberdade, por exemplo, no setor económico ou financeiro, a criação das entidades independentes cabe à competência legislativa concorrente entre Governo e Assembleia da República.

As assembleias legislativas regionais podem criar entidades independentes no âmbito de interesses públicos regionais.

#### 4. Motivos da revisão constitucional de 1997

De um modo geral, costumam indicar-se vários motivos e finalidades para a ação do legislador no ato de aprovação do art. 267.º n.º 3 CRP. Resta saber se estes propósitos foram perfeitamente conseguidos, ou se, pelo contrário, ficaram aquém do pretendido pelo legislador.

Dada a contínua expansão da administração pública, pensou-se em dotar o poder administrativo, para além das administrações indireta e autónoma, com uma nova forma, a administração independente. Cada vez mais o modelo da administração assistencialista e de prestações se desenvolve, e pensou-se que uma forma de incrementar a eficiência da organização administrativa seria a criação por lei de entidades independentes.

Segundo este ponto de vista, a criação de entidades independentes é uma forma de reforma e modernização administrativas.

Um motivo forte para se criar as entidades independentes era a importância de se poder contar com uma instância neutra face à administração pública capacitada para executar o programa do governo, e portanto, responsável politicamente perante o parlamento.

Um poder neutro face às maiorias políticas que se sucedem no apoio aos vários governos exige determinados requisitos, como uma organização independente não submetida a ordens do Governo e independente dos votos parlamentares. Os titulares dos órgãos das entidades independentes devem ter um processo de designação que dê garantias de autonomia no exercício do cargo, e ser irresponsáveis e inamovíveis.

A administração comum deve colaborar com o eficiente cumprimento do programa do governo. As entidades independentes, neste aspeto, devem ser neutras.

Em aspetos essenciais que tenham a ver com o exercício de direitos fundamentais, mas também em outros aspetos, como o financeiro, convém uma estabilidade, uma continuidade e a neutralidade face às rápidas mudanças dos critérios político-partidários.

## 5.As entidades independentes não formam a 4ª função estadual

Antes de mais, em Portugal, não se tem seguido o ponto de vista adotado, por exemplo, por Sabino Cassese, em Itália, sobre a pertença das entidades independentes a uma 4ª função estadual, para além das três clássicas já existentes.

Outros consideram que o poder neutro de garantia das entidades independentes estaria num ponto intermédio entre a função política e a função administrativa.

Também há quem parta da diferença entre neutralidade, eventualmente próxima da função política, como um poder mais vincado que a imparcialidade, esta como característica da função administrativa.<sup>50</sup>

A posição claramente dominante em Portugal é que se trata do exercício da função administrativa. É a Constituição que claramente resolve a questão ao incluir as entidades independentes na função administrativa, como se prevê no art. 267.º CRP.

As entidades independentes podem resultar de criação legal, e algumas delas possuem as típicas competências de direito administrativo como a emanação de pareceres vinculativos, de regulamentos e atos administrativos.

As competências de fiscalização e controlo das entidades independentes têm o seu fundamento na lei, e são atividades executivas da lei.

As entidades independentes na sua relação com as leis, não são independentes, mas executivas das leis, isto é, são função administrativa. A independência destas entidades tem outro sentido, não dependendo de vinculações hierárquicas ou de superintendência ou de tutela dos restantes órgãos do poder político.

## 6.A questão de se a criação das entidades independentes pelo legislador ordinário poderá prejudicar alguns princípios constitucionais.

O facto do art. 276.ºn.º3 CRP não incluir critérios materiais delimitadores poderá, segundo alguns, prejudicar os princípios da eficácia e unidade da ação administrativa (art. 267.ºn.º2 CRP), e o art. 110.ºn.º2 (a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são definidos na Constituição), e o art. 111.ºn.ºs 1 e 2 (os órgãos de soberania devem observar a separação e interdependência estabelecidas na Constituição; nenhum órgão de soberania pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e termos expressamente previstos na Constituição e na lei).

A Constituição não considera o princípio da unidade da administração em termos absolutos, pois podem existir âmbitos de tarefas públicas que exigem neutralidade e imparcialidade. A

---

<sup>50</sup> BLANCO DE MORAIS, ob. cit. p.146.

neutralidade tem de ser considerada não só em relação ao governo, mas também em relação à maioria parlamentar.

Os tribunais, neste sentido, também são neutrais face aos restantes poderes soberanos. O exercício do poder soberano democraticamente legitimado pelo povo encontra bastantes dificuldades não só por causa das entidades administrativas independentes, mas também pela fragmentação efetiva do poder soberano por motivo das competências supranacionais da União Europeia, da administração autónoma e do pluralismo administrativo.

A maneira do Governo contrariar estas tendências será designar para ocupar os cargos dirigentes das entidades independentes pessoal da sua confiança política, mas então onde se situará o espaço da neutralidade? As entidades independentes, por natureza, não respondem perante o Governo, nem perante o parlamento, pelo que se pode admitir que há prejuízo para o equilíbrio constitucional entre os poderes soberanos (art. 111.º1 da CRP).

A criação por lei ordinária de entidades independentes, e sem estarem consagrados pela Constituição os critérios a respeitar nessa criação, pode desrespeitar o princípio da reserva constitucional das competências dos órgãos soberanos (art. 110.ºn.º2 CRP).

Uma administração independente formada por peritos, por especialistas, por altos funcionários, sem responsabilização e legitimação democráticas, em vez de beneficiar, pode ter efeitos de obstrução da eficácia da Administração pública.

Por outro lado, podem imaginar-se conflitos não só com o Governo, mas até entre duas ou mais entidades administrativas independentes, entre si, quando as respetivas esferas de atuação puderem eventualmente entrecruzar-se.

O que finalmente se poderá dizer é que o art.267ºn.º3 CRP foi uma criação deliberada e consciente do legislador de revisão, o qual pretendeu que esta norma fosse conciliada pelos aplicadores da Constituição com as citadas normas dos arts. 110ºn.º2 e 111.ºn.º1 CRP.

Parece inquestionável a importância das entidades independentes como poder neutro que assegura a imparcialidade e neutralidade, em âmbitos constitucionais sensíveis, e que envolvem a garantia dos direitos de liberdade.

A regra, quanto à administração estadual, continuará a ser a administração direta ou indireta, mas onde comprovadamente se justifique a existência de neutralidade e estabilidade face às maiorias políticas, ou a pressões societárias fortes, pode preferir-se a administração independente.

A lei deve adotar um critério de necessidade e adequação que justifique a concreta criação de entidades independentes. De outro modo, a atividade administrativa sairá mais dispendiosa aos contribuintes, e a burocracia aumentará.

Com base no exposto, as entidades independentes de consulta ou fiscalização não levantam tantos problemas ao equilíbrio constitucional de poderes, como as entidades independentes de administração ativa.<sup>51</sup>

### **7. Condições que podem prejudicar na prática a verdadeira independência face ao poder político das entidades independentes.**

A designação dos titulares das entidades independentes pode resultar de acordos políticos dos vários partidos políticos que formem uma maioria, ora esses acordos políticos podem de facto condicionar a atividade independente dos titulares. Alguns desses titulares podem não ser verdadeiramente independentes, porque a sua escolha está condicionada, e pode não ser uma escolha baseada no mérito.

Tem sido prática ocupar alguns lugares dos órgãos dirigentes das entidades independentes com magistrados, porque se crê que terão uma atividade neutra. Parece-nos que os juizes no ativo não devem aceitar comissões de serviço nas entidades independentes, porque lhes retira alguma independência no momento em que troquem as funções jurisdicionais pelas funções administrativas.<sup>52</sup>

Em certa medida, se as entidades independentes não possuírem autonomia financeira, e dependerem de verbas do orçamento geral do Estado, sendo que a execução do orçamento cabe ao Governo também pode ser uma condição suscetível de reduzir a independência das entidades.

### **8. A fiscalização das entidades independentes**

Se se trata de entidades independentes, à primeira vista, parece que estas entidades não poderiam ser controladas por qualquer outra instância.

Os membros dos órgãos das entidades independentes são irresponsáveis e inamovíveis e não obedecem a ordens ou instruções do Governo ou de outro órgão de soberania. Porém, em democracia a entidade independente que faz o controlo da atividade administrativa, também deve ter de prestar contas, perante algum outro órgão, pelo menos perante os tribunais. Isto tem a ver com aquela máxima clássica de “quem controla o controlador”?

Desde logo, esta dimensão não se relaciona diretamente com a democracia, mas com a garantia do Estado de direito (arts. 2.º e 3.º n.ºs 1 e 2 CRP). Por um lado, o princípio democrático

---

<sup>51</sup> BLANCO DE MORAIS- ob.cit. p. 132

<sup>52</sup> BLANCO DE MORAIS- ob. cit. p. 154

não aceita logicamente que haja instâncias administrativas sem legitimação democrática. Por exemplo, na composição do Tribunal Constitucional há uma legitimação democrática, porque dez dos juizes são designados pela Assembleia da República (art. 222.ºn.º1 CRP). A democracia não se conjuga com a ideia de que existem setores “impermeáveis” a um qualquer controlo. Por exemplo, uma entidade independente como a “Autoridade da Concorrência”, sem dúvida, que está sujeita a um “controlo total de legalidade”, mas as decisões de “mérito” e “discricionárias” também devem poder ser escrutinadas, claro sem anular a respetiva “autonomia decisória”.

## **9. A fiscalização jurisdicional e política das entidades administrativas independentes**

### **9.1. O controlo jurisdicional da atividade das entidades administrativas independentes.**

Os processos dirigidos a impugnar atos ou omissões de entidade administrativa independente, sem personalidade jurídica, são intentados contra o Estado ou a outra pessoa coletiva de direito público a que essa entidade pertença. Se a entidade administrativa independente possui personalidade jurídica, a legitimidade passiva pertence-lhe- cfr. art. 10.ºn.º 3 do CPTA.

O art. 266.ºn.º2 CRP afirma a subordinação de todos os órgãos e agentes da Administração à Constituição e à lei, onde também se inclui a administração independente. Os interessados podem impugnar os atos administrativos e os regulamentos emanados das entidades administrativas independentes- art. 268.ºn.ºs 4 e 5 e art. 267.ºn.º3 CRP; art. 2.ºn.º 2. als. a) e d) CPTA.

Como se trata da função administrativa a competência é em regra dos tribunais administrativos- art. 1.ºn.º1 ETAF. Excecionalmente, a impugnação de atos emanados pelo Conselho Superior da Magistratura cabe ao Supremo Tribunal de Justiça.

Por outro lado, pode-se pedir a fiscalização abstrata sucessiva ou concreta da constitucionalidade dos regulamentos emanados pelas entidades independentes para o Tribunal Constitucional- arts. 280º e 281º CRP.

Os eventuais ilícitos de carácter criminal devem ser objeto de especial atenção do Ministério Público- art. 219.ºn.º1 CRP.

### **9.2. A fiscalização política das entidades independentes.**

A fiscalização denomina-se política porque cabe ao órgão político por excelência, a Assembleia da República,

Efetivamente, consiste em “ vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração”- art. 162.ºa) CRP. Qualquer das formas da administração,

incluindo a independente, fica sujeita a este controlo, sendo este meio um pilar básico da democracia. É o “prestar contas” ao órgão que exerce diretamente o mandato democrático. Os instrumentos desta fiscalização política são as audições e inquéritos parlamentares, pedido de relatórios, e requisição de documentos. A divulgação dos relatórios parlamentares costuma ter um impacto muito apreciável na opinião pública.

Os órgãos e agentes da Administração, incluindo a administração independente, cooperam com o Provedor de Justiça, que é um órgão independente, na realização da sua missão, podendo apreciar queixas dos cidadãos- art. 23.º n.ºs 1,2,3 e 4 CRP.

Os meios de comunicação social e as redes sociais também podem ser instrumentos poderosos na fiscalização e responsabilização das entidades independentes.

#### **10. Entendimento sobre o que são juridicamente as entidades administrativas independentes.**

O objeto da tese é saber se o Sistema de Informações da República Portuguesa inclui uma entidade independente como órgão fiscalizador. A Constituição expressamente não prevê esse órgão fiscalizador, o qual foi criado pela Lei n.º 30/84, de 5/9.

A questão, antes de mais, é saber se esse órgão fiscalizador previsto pelo legislador ordinário é ou não uma entidade independente. Esta tarefa tem de ser um trabalho de interpretação, porque a lei expressamente não definiu o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República (SIRP) como entidade independente.

A Lei n.º 67/2013, de 28/8, na epígrafe, considera expressamente as entidades de regulação da atividade económica como entidades administrativas independentes, o que não acontece com o Conselho de Fiscalização do SIRP.

Esta Lei n.º 67/2013 também prevê no art. 27.º a comissão de fiscalização ou fiscal único incumbida de controlar a legalidade, a regularidade e a boa gestão financeira e patrimonial daquelas entidades, porém, esta comissão de fiscalização não é uma entidade independente, sendo os respetivos membros designados por despacho do ministro das finanças e do ministro responsável pela principal área da atividade económica (art. 27.º).

O Conselho de Fiscalização do SIRP, expressamente, não é definido como órgão independente pelo art. 8.º da Lei n.º 30/84, de 5/9, porém a independência é indicada e exigida diretamente aos membros do Conselho de Fiscalização composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade cujo perfil garanta no exercício das funções e após a cessação destas, os deveres de independência, imparcialidade e discrição, sendo eleitos pela Assembleia da República por maioria de 2/3 dos deputados presentes não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (art. 8.º 2 da Lei n.º 30/84, de 5/9).

A definição legal disponível de entidade administrativa independente é a que consta da Lei nº 67/2013, porém, esta definição não é geral para todos os casos de entidades independentes, nem tem de existir um conceito unitário de entidade independente. A Lei n.º 67/2013 só tem por objeto uma parte das entidades independentes, as relacionadas com funções de regulação das atividades económicas. Ora o Conselho de Fiscalização do SIRP não tem nada a ver com a regulação económica, mas com a aquisição de informações e com o exercício de direitos fundamentais dos cidadãos.

O conceito de entidade independente tem de se obter por elaboração doutrinal, que inclua o direito comparado, pois o conceito legal de entidade administrativa independente da Lei n.º 67/2013, de 28/8 é parcial, relacionado com a regulação económica, e mais relacionado com as liberdades económicas e com a liberdade da concorrência .

O art. 3.º nº 2 da Lei n.º 67/2013 indica como requisitos de independência das entidades reguladoras constantes do art. 3.º.3 , mas que não se aplicam ao Banco de Portugal e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, os seguintes:

- autonomia administrativa e financeira
- autonomia de gestão
- independência orgânica, funcional e técnica
- possuir órgãos, serviços , pessoal e património próprio
- ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, e fiscalização e de sanção de infrações
- garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores

Portanto, está assente que há que investigar, doutrinalmente, o que são as entidades administrativas independentes em geral, que requisitos devem possuir em geral, pois os requisitos apontados na Lei n.º 67/2013 apenas se referem às entidades administrativas independentes de regulação económica.

10.1. As entidades administrativas independentes desempenham a função administrativa, de forma exclusiva ou dominante. A função administrativa é a função estadual que não é função legislativa, função política, nem função judicial, e que tem a ver com a concretização das tarefas administrativas consignadas no art. 9.º CRP e nas leis.

Será de concluir que a função administrativa não é só função de administração ativa, o que envolve poderes de autoridade e a emanação de regulamentos externos, de atos administrativos, ou de pareceres vinculativos. As competências consultivas e de fiscalização também são naturalmente competências administrativas porque são competências de

execução das leis realizadas por órgãos administrativos no cumprimento de tarefas administrativas de concretização dos interesses públicos.

10.2. As entidades independentes não dependem, não podem ter vínculos de sujeição relativamente a quaisquer outros órgãos administrativos primários ou órgãos de soberania. Esta independência refere-se ao exercício das competências e ao estatuto de inamovibilidade e irresponsabilidade dos titulares dos órgãos.

Desde logo, não há sujeição hierárquica da entidade independente face ao Governo, diversamente do sucedido na administração direta.

Também não se sujeita a orientações, recomendações ou diretivas do Governo, como nas entidades incluídas na administração indireta do Estado.

As entidades independentes também não se sujeitam a tutela como na administração autónoma, a qual consiste num controlo preventivo ou sucessivo, da legalidade ou do mérito da atividade prosseguida.

Os institutos públicos e as fundações públicas incluem-se na administração indireta do Estado, e não pertencem à administração autónoma, nem à administração independente. Os institutos públicos e as fundações públicas sujeitam-se a tutela e superintendência do Governo, diversamente da administração independente. Os institutos públicos são pessoas coletivas instrumentais que exercem interesses públicos estaduais. As fundações públicas são patrimónios autónomos públicos que exercem interesses públicos das entidades públicas instituidoras.<sup>53</sup>

As entidades independentes não respondem funcionalmente perante o parlamento. Diversamente, o Governo responde globalmente, não se inclui só a responsabilidade política, mas também a responsabilidade funcional-administrativa, perante a Assembleia da República (art. 190.º CRP).

A escolha dos titulares dos órgãos das entidades independentes deve obedecer a critérios legais de idoneidade objetiva, e deve garantir-se legalmente a inamovibilidade e irresponsabilidade dos titulares no exercício das suas funções.

A administração independente não se confunde com a administração autónoma (regiões autónomas, autarquias locais, associações públicas).

A administração autónoma é constituída por pessoas coletivas públicas (municípios, freguesias) que prosseguem interesses públicos próprios dessas coletividades (exemplo: interesses públicos específicos dos residentes recenseados no município do Porto). A administração independente não tem de ser toda personalizada, podendo incluir pessoas

---

<sup>53</sup> BLANCO DE MORAIS- ob.cit. p.104

coletivas (exemplo: Autoridade da Concorrência), ou órgãos (exemplo: Provedor de Justiça). A administração independente prossegue interesses públicos da pessoa coletiva estadual.

Diversamente da administração autónoma, não há tutela do Governo da administração independente. A tutela consiste num poder de controlo da legalidade ou do mérito realizado pelo Governo.

A administração independente não consiste numa auto-representação de interesses auto-organizados com autonomia, como acontece com as associações públicas (exemplo: ordens profissionais) incluídas na administração autónoma.<sup>54</sup>

10.3. As entidades administrativas independentes previstas e autorizadas pelo art. 267.ºn.º3 CRP podem ser pessoas coletivas públicas ou meros órgãos independentes sem personalidade jurídica. Prosseguem finalidades de interesse público estaduais. Podem ser de criação constitucional ou legal (art. 267.ºn.º3 CRP).

A administração independente é, por motivo das suas exigências específicas de objetividade e neutralidade, uma atividade por natureza público-administrativa, não devendo ser prosseguidas por pessoas coletivas privadas de criação pública ou meramente sob controlo económico público.

Como já disse, o conceito de Freitas do Amaral (Curso de Direito Administrativo-I-Coimbra-1986, p. 299) sobre as entidades administrativas independentes era muito simples:

- as autoridades ou entidades independentes não são representantes do Governo, embora pertençam à administração central do Estado.
- os titulares dessas entidades ou autoridades são em geral eleitos pelo Parlamento ou indicados por entidades privadas
- não se sujeitam a quaisquer outros órgãos
- os respetivos titulares são inamovíveis e irresponsáveis pelas deliberações do órgão
- os órgãos não podem ser dissolvidos ou demitidos
- os seus pareceres são, em geral, vinculativos

Com base no exposto conceito de FREITAS DO AMARAL, pensa-se que não se pode adotar um conceito unitário de entidade administrativa independente, pois estas entidades podem prosseguir interesses públicos muito diferenciados entre si, desde a regulação económica, financeira e da concorrência, até à regulação de âmbitos diretamente relacionados com o exercício de direitos de liberdade (exemplos: Comissão Nacional de Eleições, Comissão de Proteção de Dados, Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações).

---

<sup>54</sup> BLANCO DE MORAIS-ob.cit. p. 106.

## **11. Classificação das entidades administrativas independentes**

### **11.1. Entidades de base constitucional ou de base legal**

Por exemplo, a Entidade Reguladora da Comunicação Social e o Provedor de Justiça são de criação constitucional. O Conselho de Fiscalização do SIRP é de criação legal.

### **11.2. Entidades de administração ativa e não ativa**

As entidades de administração ativa emanam pareceres vinculativos, atos administrativos ou regulamentos externos. As entidades de administração não ativa têm apenas competências de fiscalização, de acompanhamento e controlo, ou consultivas.

### **11.3. Entidades em sentido amplo e em sentido restrito**

Entidades em sentido restrito emanam atos de administração ativa com eficácia vinculativa externa, o que inclui competências sancionatórias (exemplo: Autoridade da Concorrência). As entidades em sentido amplo abrangem também as que tenham apenas competências de publicar recomendações (exemplo: Provedor de Justiça) ou de simples fiscalização. Num sentido amplo, as principais características são a ausência de vinculações a ordens ou instruções de outros órgãos, e a irresponsabilidade e inamovibilidade dos titulares.

### **11. 4. Entidades administrativas independentes fortes e fracas – crítica**

Após breve análise, não se concorda com esta distinção que pode aparecer em alguns autores, sendo que as entidades independentes fracas são as que têm meras competências de fiscalização ou consultivas. Se a lei entendeu que a entidade independente apenas deve ter competências consultivas ou de mera fiscalização é porque entendeu que essas competências são mais adequadas e eficientes para aquele determinado setor de tarefas públicas, portanto não é uma questão de ser forte ou fraco no aspeto da dimensão dos poderes de autoridade envolvidos.

## **12. As entidades administrativas independentes. Sentido adotado com a intenção de servir de inclusão do Conselho de Fiscalização do SIRP.**

Adota-se o sentido amplo de entidade (ou autoridade) administrativa independente, como se vai concretizar de seguida.

### **12.1. Exercício predominante da função administrativa**

A Procuradoria Geral da República que é o órgão superior do Ministério Público previsto na Constituição (art. 220.º1 CRP) é um órgão auxiliar da administração da justiça, não exercendo predominantemente a função administrativa, pelo que não se inclui na administração independente.

Os representantes da República nas Regiões Autónomas exercem predominantemente uma função política, e não administrativa.

Diversamente, desde logo, o CFSIRP exerce predominantemente a função administrativa.

## **12.2. Independência da atividade e irresponsabilidade e inamovibilidade dos titulares**

### **12.3. Designação dos titulares com objetividade e representatividade democrática, e não uma escolha direta pelo Governo**

A designação dos titulares deve ser por um órgão representativo por maioria qualificada, como a Assembleia da República.

Se a maioria dos membros do órgão forem designados pelos destinatários da atividade administrativa desse órgão, pode existir uma entidade ou um organismo independente pertencente à administração independente, como sucede com a Comissão da Carteira Profissional dos Jornalistas, que é composta na sua maioria por representantes de organizações do setor dos *media*. Esta Comissão não está sujeita a tutela ou a outro tipo de intervenção por parte do Governo. Também não se prevê qualquer restrição ou possibilidade de demissão dos membros da Comissão da Carteira por parte das organizações de profissionais ou de operadores dos *media*.<sup>55</sup>

Não seria adequado garantir a independência e irresponsabilidade dos titulares, e confiar, segundo um critério de confiança política, a sua designação ao Governo ou a um órgão da dependência do Governo.

O Banco de Portugal não é uma entidade independente porque o Governador e os demais membros do conselho de administração são designados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro das finanças, e gozam de independência nos termos dos Estatutos do Sistema Europeu dos Bancos Centrais, e do Banco Central Europeu não podendo solicitar ou receber instruções das instituições comunitárias, dos órgãos de soberania ou de quaisquer outras instituições- art. 27.ºn.ºs 2 e 7 da Lei Orgânica do Banco de Portugal.

O Conselho Superior da Defesa Nacional previsto no art. 274.ºda CRP não será uma entidade independente porque a maioria dos titulares é por inerência ou tem relação de subordinação a outros órgãos, não sendo irresponsáveis e inamovíveis no exercício das funções.

A Comissão de Mercado dos Valores Mobiliários também não será um órgão independente, neste sentido, porque o ministro das finanças exerce poder de tutela restrita e pode demitir os titulares no caso de falta grave no exercício das funções.

---

<sup>55</sup> BLANCO DE MORAIS- ob.cit. p. 125, 127.

O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que são compostos por uma maioria de não juizes são órgãos independentes da administração independente.

O Conselho Superior de Informações previsto no art. 18.º da Lei n.º 30/84 não é um órgão da administração independente, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro.

#### **12.4. Não se circunscreve as entidades administrativas independentes à atividade de administração ativa**

Não se encontra fundamento para excluir das entidades independentes as que apenas tenham competências de fiscalização ou controlo, sendo que estas competências são, como é óbvio, típicas das entidades independentes que visam assegurar em âmbitos específicos a neutralidade e imparcialidade da atividade administrativa.

### **13. Classificação do Conselho de Fiscalização do SIRP na tipologia das entidades administrativas independentes.**

#### **13.1. O Conselho de Fiscalização do SIRP é uma entidade independente de controlo e fiscalização .**

As entidades independentes podem cumprir tarefas diferenciadas:

- de fiscalização e regulação tendo em vista a garantia dos direitos fundamentais
- funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. Vd. Lei n.º67/2013, de 28-8.
- funções consultivas como o Conselho de Ética para as Ciências da Vida.
- de controlo e gestão de titulares de órgãos com poderes públicos

13.1.1. Podem ser entidades de fiscalização e regulação com o objetivo de garantia dos direitos fundamentais ou de outros interesses gerais. Neste tipo, poder-se-á incluir :

##### **a) A Comissão Nacional de Eleições**

É o órgão superior da administração eleitoral que disciplina e fiscaliza todos os atos de recenseamento e operações eleitorais para os órgãos eletivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, e nos referendos. A Comissão é um órgão independente, funciona junto da Assembleia da República. É composta por um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, a designar pelo Conselho Superior da Magistratura, que será o presidente. Cidadãos de reconhecido mérito a designar pela Assembleia da

República, propostos um por cada grupo parlamentar. Neste aspeto, o número de membros é variável, pois depende do número de grupos parlamentares. Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social, ao todo são 3 técnicos. A maioria dos membros é designada pela Assembleia da República. Os membros são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções. É um órgão da administração ativa. Art. 5.º da Lei n.º 71/78, de 22-12.

b) O Provedor de Justiça

É de previsão constitucional (art. 23.º). É um órgão independente designado pela Assembleia da República e a sua atividade é independente dos meios contenciosos e gratuitos previstos na Constituição e nas leis. É um órgão sem poder decisório, mas faz recomendações aos órgãos competentes para prevenir e reparar injustiças. Podem ocorrer situações que sem serem ilegais, podem ser injustas. Lei n.º 9/91, de 9-4.

c) A Comissão Nacional de Proteção de Dados- Lei n.º 43/2004, de 18-8.

É uma entidade administrativa independente com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República, e tem autonomia administrativa e financeira. A CNPD é a autoridade de controlo nacional para efeitos do Regulamento Geral de Proteção de Dados aprovado pelo Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016. Controla e fiscaliza o cumprimento do RGPD com o objetivo de defender os direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares na questão do tratamento dos dados pessoais. A CNPD age com independência e é uma entidade da administração ativa.

A CNPD é composta por 7 membros de integridade e mérito reconhecidos:

- Um presidente eleito pela Assembleia da República.
- Duas personalidades eleitas pela Assembleia da República.
- Dois magistrados designados um pelo Conselho Superior da Magistratura e outro magistrado designado pelo Conselho Superior do Ministério Público.
- duas personalidades designadas pelo Governo que estão em minoria face aos cinco membros restantes designados por órgãos independentes.

d) A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos- Lei n.º 26/2016, de 22-8.

A CADA é uma entidade administrativa independente que funciona junto da Assembleia da República. O orçamento anual é inscrito no orçamento da Assembleia da República. A CADA é composta :

- por um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que preside.
- dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e do maior partido da oposição.
- um professor de direito designado pelo Presidente da Assembleia da República
- duas personalidades designadas pelo Governo
- uma personalidade designada por cada um dos governos regionais
- uma personalidade designada pela Associação Nacional dos Municípios
- um advogado designado pela Ordem dos Advogados
- um membro designado de entre os vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados

As personalidades indicadas pelo Governo estão em minoria, sendo a maioria designada por entidades independentes do Governo.

É uma entidade da administração ativa, podendo inclusive aplicar sanções administrativas aos infratores.

Os membros da CADA são inamovíveis, não podendo as suas funções cessar salvo nos casos previstos no n.º 4 do art. 32.º da Lei nº 26/2016.

e) Entidade Reguladora da Comunicação Social- Lei n.º 53/2005 de 8-11.

Está constitucionalmente prevista (art. 39.º CRP ). É uma pessoa coletiva pública com autonomia administrativa e financeira e património próprio. É uma entidade administrativa independente com poderes de regulação e supervisão. É independente no exercício das suas funções , e não se sujeita a diretrizes ou orientações por parte do poder político, onde se incluem o Governo e a Assembleia da República. É uma entidade da administração ativa.

O conselho regulador é composto por um presidente, por um vice-presidente e por três vogais.

A Assembleia da República designa quatro dos membros do conselho regulador, os quais cooptam o quinto membro do conselho regulador.

Os membros do conselho regulador são nomeados e cooptados de entre pessoas com reconhecida idoneidade e independência. Os membros são independentes no exercício das funções, não estando sujeitos a orientações ou instruções específicas. Os membros são inamovíveis, sem prejuízo das alíneas d), e) e f) do n.º1 do art. 22.º. Os membros do conselho

regulador cessam as suas funções por demissão decidida pela Assembleia da República aprovada por maioria de 2/3 dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções no caso de “grave violação dos seus deveres estatutários”.

Com esta mesma maioria, o conselho regulador pode ser dissolvido pela Assembleia da República no caso de “graves irregularidades no funcionamento do órgão”. Estas possibilidades de demissão e dissolução do órgão são concedidas à mesma entidade que designou os membros, pelo que será de concluir que a independência do órgão não parece ficar afetada, embora possa haver abuso de interpretação dos “conceitos indeterminados”, mas nesse caso poderá haver impugnação para o tribunal administrativo independente.

O conselho regulador, oficiosamente ou mediante queixa de um interessado pode tomar decisões em relação a uma entidade individualizada que desenvolva atividades de comunicação social (art. 64.º).

f) Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado- Lei Orgânica n.º 3/2014, de 6-8.

É uma entidade cuja atividade é próxima do Conselho de Fiscalização do SIRP porque as informações produzidas pelo SIRP podem ser classificadas como segredo de Estado. No âmbito do segredo de Estado prevê-se um regime específico aplicável no âmbito do SIRP. Podem ser submetidas ao regime de segredo de Estado, entre outras e verificados certos condicionalismos, a identidade dos operacionais e as informações do âmbito da atividade dos serviços que integram o SIRP.

Entre outros, o Secretário-Geral do SIRP, por razões de urgência, e a título provisório pode classificar documentos ou informações como segredo de Estado, com obrigação de comunicação no mais curto espaço de tempo às entidades previstas no n.º1 do art. 3.º. Esta competência também foi atribuída aos diretores dos serviços de informações do SIRP (al.i. do n.º2 do art. 3.º da LO n.º3/2014) . A classificação como segredo de estado operada no âmbito do SIRP regula-se segundo a respetiva lei orgânica.

A violação do dever de sigilo e de segredo de Estado é punida nos termos do Código Penal, do Código de Justiça Militar e dos diplomas aplicáveis ao SIRP.

Sem prejuízo dos poderes de fiscalização pela Assembleia da República, a fiscalização do regime do segredo de Estado é assegurada por uma entidade fiscalizadora, cuja criação e estatuto são aprovados por lei da Assembleia da República.

Em matéria de direitos e regalias aplica-se aos membros da EFSE o mesmo regime do Conselho de Fiscalização do SIRP.

Como comparação, enquanto os estatutos da ERC foram aprovados pela Lei n.º 53/2005, os estatutos das entidades reguladoras independentes previstas na Lei 67/2013, de 28/8, art. 7.º n.º3, são aprovados por decreto-lei, o que indicia uma relação de maior proximidade com o Governo.

A EFSE é composta por 3 cidadãos eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, mas com precedência de audição prévia conjunta pelas comissões parlamentares para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, para os negócios estrangeiros e para a defesa nacional. A audição vai apreciar os respetivos perfil e currículo e o registo de interesses.

Os membros são um cidadão com experiência na área das matérias classificadas ou do acesso à informação administrativa, pertencente à categoria de topo da carreira diplomática, das Forças Armadas, das forças de segurança, da magistratura que preside, e por dois cidadãos com formação jurídica, aos quais seja reconhecida idoneidade e cujos perfis deem garantias de respeitarem, durante o exercício e após a cessação das funções, os deveres de independência, imparcialidade e discricção.

g) Conselho de Fiscalização do SIRP -Lei nº 30/84, de 5-9.

O Conselho de Fiscalização é composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos com perfil que garanta durante o exercício das funções ou após a cessação destas, os deveres de independência, imparcialidade e isenção, sendo eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

A eleição dos membros do Conselho de Fiscalização é precedida de audição pela comissão parlamentar para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, a qual aprecia o perfil, o currículo e o registo de interesses dos candidatos.

A demissão dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP tem por base a violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discricção, e compete à Assembleia da República verificar os impedimentos e decidir a demissão após parecer da comissão parlamentar competente e da audição do membro por maioria de 2/3 dos deputados presentes.

Quanto à composição e processo de escolha dos membros da Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado e do Conselho de Fiscalização do SIRP há semelhanças e diferenças.

As semelhanças é a composição por três cidadãos de reconhecida idoneidade eleitos pela Assembleia da República e com a mesma maioria.

As diferenças consistem em os membros da Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado terem de ser provenientes de determinadas categorias profissionais ou terem formação jurídica, e de ser necessária a audição prévia conjunta de duas comissões parlamentares competentes. Diversamente, do Conselho de Fiscalização do SIRP, não se prevê na Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado a demissão dos membros.

13.1.2. Podem ser entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos dos consumidores e de defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.

Exemplos constantes da Lei .º 67/2013 :

- Instituto de Seguros de Portugal;
- Autoridade da Concorrência;
- Autoridade Reguladora dos Serviços Energéticos;
- Instituto Nacional da Aviação Civil;
- Autoridade Nacional de Comunicações;
- Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

O Governo define e aprova por decreto-lei os estatutos da entidade reguladora. Sem prejuízo da sua independência, cada entidade reguladora está adstrita a um ministério responsável.

O conselho de administração é composto por um presidente e até 3 vogais. Os membros do conselho de administração são escolhidos de entre indivíduos de reconhecida idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas, competindo a sua indicação ao membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora. Os membros do conselho de administração são designados por resolução do Conselho de Ministros, tendo em conta o parecer da comissão competente da Assembleia da República. Também deve haver parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção para a administração pública relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar.

A dissolução do conselho de administração e a destituição de qualquer dos seus membros só pode ocorrer mediante resolução do Conselho de Ministros, e fundamentada em motivo justificado, oficiosamente ou tendo em conta recomendação da Assembleia da República. Entende-se que existe motivo justificado se houver falta grave, apurada em inquérito instruído

por entidade independente do Governo, e precedendo parecer do conselho consultivo e da audição da comissão parlamentar competente.

A comissão de fiscalização é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial. Os membros desta comissão são designados por despacho dos membros do Governo responsáveis.

Estas entidades reguladoras são independentes nas suas funções e não se sujeitam a superintendência ou tutela governamental, nem os membros do Governo podem fazer recomendações ou emitir diretivas aos órgãos dirigentes. Carecem de aprovação prévia por parte dos membros do Governo responsáveis os orçamentos, os planos plurianuais, o balanço e as contas (art. 45.º da Lei n.º 67/2013). Os titulares dos órgãos e os seus trabalhadores respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.

Após consideração destes últimos normativos referidos, será de se concluir que as entidades previstas pela Lei n.º 67/2013 têm uma independência algo mitigada face ao Governo certamente por se tratar de matérias com incidência económica e financeira, e não referida à garantia dos direitos de liberdade, como é o caso das entidades referidas no ponto 13.1.1.

13.1.3. Podem ser entidades consultivas independentes.

Pode-se indicar o Conselho Ético para as Ciências da Vida e o Conselho Económico e Social, este previsto na Constituição (art. 92.º).

O Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida é um órgão consultivo independente que funciona junto da Assembleia da República com a missão de analisar os problemas éticos relacionados com os progressos científicos nos domínios da biologia, da medicina, da saúde em geral e das ciências da vida. Cabe-lhe emitir pareceres sobre os âmbitos referidos, quando lhe for solicitado ou por sua iniciativa. Lei n.º 24/2009, de 29/5.

O CNECV é composto por:

- seis pessoas de reconhecido mérito que assegurem especial qualificação na reflexão ética eleitas pela Assembleia da República.
- nove pessoas de reconhecido mérito que assegurem especial qualificação nas questões da bioética designadas por nove instituições como a ordem dos médicos, a ordem dos advogados, Fundação para a Ciência e Tecnologia, ...
- três pessoas de reconhecido mérito científico nas áreas da medicina, e outras, designadas por resolução do Conselho de Ministros.

O mandato dos membros do CNECV é independente do das entidades que os designam, e são independentes no exercício das suas funções. Os pareceres são públicos e são disponibilizados no sítio da *internet*. O seu orçamento anual consta do orçamento da Assembleia da República.

O Conselho Económico e Social é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social e participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social. Não deve ser considerado uma entidade efetivamente independente porque só o presidente é eleito pela Assembleia da República, há oito representantes do Governo designados por resolução do Conselho de Ministros, sendo os outros representantes diretamente de interesses corporativos ou setoriais. Estes membros perdem o mandato se deixarem de ser reconhecidos como tais pelas entidades que representam, não especificando a lei quando poderá ocorrer essa situação.

A Comissão Permanente de Concertação Social é composta por quatro membros a designar por despacho do Primeiro-Ministro, sendo os outros membros representantes de interesses corporativos ou setoriais, pelo que não é um órgão efetivamente independente.

Os meios financeiros do Conselho Económico e Social inscrevem-se no orçamento do Estado, sendo que as entidades independentes devem ter o respetivo orçamento inscrito no orçamento da Assembleia da República, como temos vindo a analisar até agora com as entidades que temos estado a referir.

13.1.4. Podem ser órgãos independentes de controlo e gestão de titulares de certos órgãos.

a) O Conselho Superior da Magistratura, previsto na Constituição (art. 218.º).

O CSM é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e compõe-se:

- de dois vogais designados pelo Presidente da República

- sete vogais eleitos pela Assembleia da República

- sete juizes eleitos pelos seus pares

Assim, os vogais não corporativos são nove, e os vogais juizes são oito, pelo que há condições para o órgão se considerar independente.

b) O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, de criação legal (art. 74.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Este Conselho é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo e composto por:

- dois vogais designados pelo Presidente da República

- Quatro vogais eleitos pela Assembleia da República

- Quatro juizes eleitos pelos seus pares

Há maioria de seis vogais designados ou eleitos por órgãos com legitimação democrática, face aos cinco juízes, pelo que o órgão tem condições para se considerar independente.

c) O Conselho Superior do Ministério Público é de previsão constitucional (art. 220.º da CRP), mas não pertence à administração independente porque é composto por 10 elementos designados entre procuradores, 2 membros designados pelo Ministro da Justiça, e 5 membros designados pela Assembleia da República, estando estes em minoria, havendo uma maioria corporativa.

Caberá, neste momento, indicar que o Conselho de Fiscalização do SIRP se inclui nas entidades de fiscalização com o objetivo de garantia dos direitos fundamentais e de outros interesses gerais, sendo que a respetiva composição é uma garantia de independência. Os três cidadãos de reconhecida idoneidade são eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

### **13.2. O Conselho de Fiscalização do SIRP é uma entidade independente de criação legal e não de criação constitucional.**

Algumas entidades ou autoridades independentes são previstas e criadas expressamente pela Constituição, que pode indicar as respetivas atribuições e composição, o que significa a sua especial relevância constitucional.

São órgãos de previsão constitucional o Provedor de Justiça, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, e o Conselho Superior da Magistratura. A lei ordinária que desenvolva o respetivo regime jurídico, deve respeitar os parâmetros constitucionais.

O Conselho de Fiscalização do SIRP inclui-se no “sistema de informações da República”, que pertence à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, não sendo possível o Governo emanar decretos-lei autorizados (art. 164.º al. q) da CRP).

Para além do Conselho de Fiscalização do SIRP, são de criação legal a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, a Comissão Nacional de Objeção de Consciência, o Conselho de Ética para as Ciências da Vida, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado. Como estas entidades são de criação legal, o legislador ordinário tem uma grande amplitude quanto à determinação do seu regime jurídico.

Tratando-se de criar entidades da administração independente, as limitações do legislador ordinário são o respeito pelos direitos fundamentais e o equilíbrio e separação constitucional dos poderes (arts. 18.º e 111.º CRP).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> NEVES, A. Fernanda- Princípio das atividades de proteção de direitos e de regulação, p.10ss.

**13.3.** O Conselho de Fiscalização do SIRP não tem competências de administração ativa, nem consultivas, sendo uma autoridade independente com competências de fiscalização e controlo.

O Conselho de Fiscalização do SIRP exerce competências administrativas de fiscalização, e não de natureza consultiva ou de administração ativa.

Não se trata de exercer competências consultivas como o Conselho Económico e Social ou o Conselho de Ética para as Ciências da Vida, embora possa emitir pareceres (art. 9.º n.º2.al.j) da Lei n.º 30/84).

Também não é uma entidade de administração ativa, pois não emana decisões ou regulamentos vinculativos com eficácia externa. Exerce competências diferentes das entidades ou órgãos independentes como o Conselho Superior da Magistratura, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão de Proteção de Dados, e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos que inclusive pode aplicar coimas.

Segundo o art. 9.º da Lei n.º 30/84, competem ao Conselho de Fiscalização do SIRP competências que não são de administração ativa, nem consultivas, mas de típica fiscalização (art. 9.º da Lei n.º 30/84):

- apreciar os relatórios dos serviços de informações
- receber do Secretário-Geral, com regularidade mínima bimensal, lista integral dos processos em curso
- conhecer junto do Primeiro- Ministro os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações e obter esclarecimentos junto do Conselho Superior de Informações
- efetuar visitas de inspeção
- solicitar elementos dos centros de dados
- verificar a regularidade das normas e regulamentos internos
- verificar do cumprimento dos critérios na admissão de pessoal
- verificar da adequação dos mecanismos internos de controlo relativos ao pessoal
- promover audições e inquéritos
- emitir pareceres com regularidade mínima semestral sobre o funcionamento do SIRP a apresentar à Assembleia da República

---

MONIZ, Ana R. Gonçalves- As entidades reguladoras independentes, p. 518 ss. Coorden. Carla Amado Gomes- Garantia de Direitos e Regulação ob.cit.

CALDEIRA, Marco- As entidades administrativas independentes, p. 464 ss.- Coorden. Carla Amado Gomes ob. cit. Organização Administrativa, vol. I, 2018.

GONÇALVES, P. Costa- Manual de Direito Administrativo, vol. I, p. 804 ss.

-propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquérito ou sancionatórios em razão de indícios. Repare-se que a competência não é a de aplicar sanções, mas de propor ao Governo a abertura dum procedimento sancionatório. Diversamente, a título de exemplo, a aplicação de coimas é da competência exclusiva da CADA- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos( art. 40.ºn.º2 da Lei n.º 26/2016, de 22-8).

-pronunciar-se sobre iniciativas legislativas

- manter um registo classificado da respetiva atividade de controlo e fiscalização

-acompanha e conhece as modalidades de permuta de informações entre serviços (art. 9.ºn.º2 da Lei n.º 30/84).

**13.4.** O Conselho de Fiscalização do SIRP tem os seus membros eleitos na totalidade por um órgão político soberano.

Os membros dos órgãos podem ser por inerência, por cooptação, por nomeação , por designação de instâncias representativas de atividades públicas ou privadas , ou por eleição.

No Conselho de Fiscalização do SIRP, os três cidadãos de reconhecida idoneidade são eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

A eleição é precedida de audição pela comissão parlamentar competente para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias que aprecia o currículo dos candidatos e o registo de interesses. A eleição é feita por lista nominal ou plurinominal conforme for um ou mais o número de mandatos vagos a preencher.

Esta forma de eleição que exige um consenso entre os vários partidos políticos assegura uma legitimidade democrática dos membros.

**13.5.** A forma de designação dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP é homogénea.

Os membros do Conselho de Fiscalização do SIRP são designados homogeneamente por um só órgão, a Assembleia da República (art. 8.ºn.º 2 da Lei n.º 30/84), porém, o processo é complexo pois exige antes a audição pela comissão parlamentar competente (art. 8.º.n.º3 da Lei n.º 30/84).

O Provedor de Justiça também é eleito de forma homogénea pela Assembleia da República (art. 23.º3 CRP).

Como exemplos de formas de designação heterogénea, temos, desde logo, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, e a Entidade Reguladora da Comunicação Social .

A Comissão Nacional de Eleições compõe-se por um juiz do Supremo Tribunal de Justiça a designar pelo Conselho Superior da Magistratura, cinco cidadãos de reconhecida idoneidade profissional e moral a designar pela Assembleia da República. Um técnico designado por cada um dos três departamentos governamentais.

A Comissão Nacional de Proteção de Dados compõe-se por um presidente eleito pela Assembleia da República, duas personalidades eleitas pela Assembleia da República. Um magistrado judicial e um magistrado do Ministério Público. Duas personalidades designadas pelo Governo. A fonte da designação dos membros é tripartida: a Assembleia da República, o Governo, e pelos Conselhos Superiores da magistratura e do ministério público.

O facto de no Conselho de Fiscalização do SIRP a designação ser homogênea facilita a respetiva prestação de contas à própria Assembleia da República.

Outras entidades possuem titulares provenientes não só de designação por órgãos constitucionais, mas também por instâncias representativas de proveniência diversa da sociedade civil.

O Conselho Económico e Social compõe-se por um presidente eleito pela Assembleia da República, oito representantes do Governo, oito representantes das organizações representativas dos trabalhadores, oito representantes das organizações empresariais, e oito representantes das profissões liberais a designar pelas associações do setor.

Os membros da Comissão de Acesso aos Documentos administrativos também são de proveniência diversa: um juiz do STA designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, dois deputados eleitos pela Assembleia da República, um professor de direito designado pelo Presidente da Assembleia da República, um advogado designado pela Ordem dos Advogados,...

### **13.6. Estatuto de independência dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP**

A propósito da independência do Conselho de Fiscalização do SIRP, a Lei n.º 30/84 refere a “independência”, no art. 8.º.n.º2 (...deveres decorrentes do cargo nomeadamente os de independência...), no art. 9.º.n.º4 (...de forma a garantir a independência do funcionamento do Conselho...), e no art. 12.º.n.º1.a. (...exercer o cargo com a independência...). Na Lei n.º 30/84, o Conselho de Fiscalização surge no capítulo II, no art. 8.º e ss., antes e fora do capítulo III que contém a “orgânica do sistema”, pelo que a fiscalização é “independente” da “orgânica do sistema”.

Os membros do Conselho de Fiscalização são civil, criminal e disciplinarmente irresponsáveis pelos votos ou opiniões que emitirem no exercício das suas funções.

Nenhum membro do Conselho pode ser detido ou preso preventivamente sem autorização da Assembleia da República, salvo por crime punível com pena superior a 3 anos e em flagrante. Movido procedimento criminal contra algum membro do Conselho e indiciado este por despacho de pronúncia, salvo no caso de crime punível com pena superior a 3 anos, a Assembleia deliberará se o membro do Conselho deve ou não ser suspenso.

Os membros do Conselho têm deveres especiais:

- exercer o cargo com independência, isenção e sentido de missão
- contribuir com zelo e dedicação pela boa aplicação da lei
- guardar sigilo, mesmo após cessação do mandato

Os membros do Conselho não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por motivo do exercício do mandato, considerando-se justificadas todas as faltas ao serviço devido a reuniões do Conselho.

Uma condição da independência é a obrigatoriedade do registo de interesses (art. 8.º da Lei n.º 30/84). Desde logo, todas as atividades públicas ou privadas, cargos a exercer cumulativamente com o mandato, e filiação em quaisquer entidades de natureza associativa. O registo de interesses é atualizado junto da Assembleia da República e o incumprimento pode determinar a inelegibilidade ou cessação do mandato (art. 8.º -A n.º3 da Lei n.º 30/84).

Não consta da Lei n.º 30/84 uma lista completa de impedimentos e incompatibilidades. Também não há qualquer proibição de após o termo do mandato o membro poder ingressar em alguma empresa ou grupo privados.

As causas de impedimento a verificar pela Assembleia da República são o exercício de funções fora do território nacional com carácter regular por período igual ou superior a seis meses e o exercício de funções incompatíveis com a natureza do cargo. Porém, a lei não explicita concretamente quais são essas funções incompatíveis (art. 8.º n.º5 da Lei n.º 30/84).

As garantias constitucionais da independência dos juízes constante do art. 216.º CRP são consideradas de intensidade máxima.

Quanto à Lei n.º 30/84, com base no exposto, assume-se, sem dúvida, os conceitos de irresponsabilidade, independência e inamovibilidade dos membros do Conselho de Fiscalização, mas estes conceitos têm uma dimensão orgânica e funcional diferente dos específicos da função jurisdicional.

A eleição dos membros é para um mandato de quatro anos, o qual pode terminar por impedimento definitivo, renúncia ou demissão. É impedimento definitivo o exercício de funções incompatíveis com a natureza do cargo. No entanto, a lei não concretiza que funções incompatíveis são essas.

A demissão pela Assembleia da República fundamenta-se na violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discricção.

Para além desta possibilidade de demissão na base dum conceito demasiado indeterminado, também pode enfraquecer a garantia de independência a ausência de exclusividade das funções. A lei dá a sensação de as funções dos membros do Conselho de Fiscalização serem uma espécie de *part-time* e uma atividade ocasional. Neste âmbito, é causa de impedimento definitivo o exercício de funções fora do território nacional com carácter regular por período igual ou superior a seis meses, o que a meu ver parece demasiado tempo para um impedimento definitivo.

Quanto à parte remuneratória, há uma certa debilidade da independência face ao art. 13.º n.º2 da Lei n.º 30/84: os membros do Conselho de Fiscalização auferem uma remuneração fixa, de montante fixado por despacho conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do membro responsável pela Administração Pública, acumulável com qualquer outra remuneração pública ou privada. A remuneração, neste caso, devia ser fixada pelo órgão competente da Assembleia da República, e não pelo Governo que é o órgão responsável pelos serviços de informações.

### **13.7. Duração e cessação do mandato dos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP.**

A estabilidade e duração fixa do mandato são garantias da independência do seu exercício. De um modo geral, a duração do mandato dos membros dos órgãos das entidades independentes é de quatro anos, o que no caso de titulares eleitos pela Assembleia da República coincide com a duração da legislatura, e o mandato durará até ao seu termo no caso duma duração menor da legislatura. A duração do mandato pode ir de 3 a 5 anos.

O mandato dos membros da CADA é de 3 anos, contudo a Assembleia da República elege no início de cada legislatura e pela duração desta duas personalidades de integridade e mérito reconhecidos (art. 29.º n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 26/2016).

Os membros da Comissão Nacional de Objeção de Consciência são designados por 3 anos (art. 29.º da Lei nº7/92).

O Provedor de Justiça é um órgão do Estado eleito por quatro anos pela Assembleia da República, podendo ser reeleito apenas uma vez por igual período (art. 6.º da Lei n.º9/91, de 9-4).

Também ocorrem mandatos de 5 anos. Os membros do conselho regulador da Entidade Reguladora da Comunicação Social são nomeados por 5 anos, não renovável (art. 19.º da Lei n.º53/2005, de 8-11).

O mandato dos membros da Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida tem a duração de 5 anos, não podendo ser renovado mais de uma vez (art. 4.º n.º2 da Lei n.º 24/2009, de 29-5).

Quanto aos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP, a eleição é válida por 4 anos, mas depende de posse perante o presidente da Assembleia da República, o que pode coincidir com o termo da legislatura. A lei não proíbe que haja reeleição do mesmo titular, uma ou mais vezes (art. 8.º n.º4 da Lei n.º 30/84).

Os membros da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP não têm duração de limite do mandato. Os três magistrados do Ministério Público são designados e empossados pelo Procurador-Geral da República, gozando das imunidades, direitos e regalias, mas com deveres especiais que coincidem com os previstos para os membros do Conselho de Fiscalização do SIRP (art. 26.º n.º3 da Lei n.º 30/84).

## V PARTE

Apreciação geral do sistema português de fiscalização dos serviços de informações.

Considerações finais. Conclusões.

### **1. O sistema português de fiscalização dos serviços de informações é efetivamente democrático e, na medida do possível, transparente.**

O Conselho de Fiscalização do SIRP é eleito pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de 2/3 dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Para assegurar ainda mais esta dimensão democrática dos serviços de informações que apenas estão habilitados à produção de informações, não sendo polícias, o controlo do Conselho de Fiscalização não prejudica os poderes de fiscalização da Assembleia da República como órgão de soberania (art. 8.º n.º1 da Lei n.º 30/84). A “prestação de contas” (*accountability*) ao órgão democrático por excelência realiza-se através da publicação, apresentação e discussão nas comissões competentes de “Pareceres “ à Assembleia da República com regularidade mínima semestral (art. 9.ºn.º2.al. j) da Lei n.º 30/84). A publicação

dos Pareceres permite o controlo possível pelos *media* e pela opinião pública, pois os Pareceres não desenvolvem as matérias.

Portugal adotou as boas práticas essencialmente através da fiscalização democrática externa parlamentar, como , antes de mais, outros países, como o Reino - Unido, Espanha, França, Canadá e Estados -Unidos da América, e através de autoridades independentes de fiscalização externa dos serviços de Informações como a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça. Vd. Parecer do CFSIRP de 2018, p. 23.<sup>57</sup>

2. **O sistema português de fiscalização é efetivamente garantidor dos direitos, liberdades e garantias porque o Conselho de Fiscalização do SIRP é uma entidade (autoridade) independente**, não sujeito aos poderes de direção, tutela e superintendência do Governo que, através do Primeiro-Ministro, é o órgão máximo e responsável direto pelos serviços de informações. A Lei n.º 30/84 é uma base normativa explícita e sólida das competências do CFSIRP, como expliquei na III Parte, ponto n.º 2.1 .

O regime atual evoluiu no bom sentido e ultrapassou o entendimento que algum poder político tinha em 1986/87. Nesses anos, havia um certo entendimento restritivo sobre os poderes do Conselho de Fiscalização que se reduziram a dar um Parecer sobre o relatório anual dos serviços e elementos complementares desses relatórios solicitados através do respetivo ministro da tutela. O próprio Conselho de Fiscalização da altura entendia “ que não é em princípio da sua competência analisar os processos em concreto, embora isso possa ocorrer se para o efeito for especialmente mandatado. Ao Conselho incumbe em princípio verificar em abstrato e por uma forma indireta o respeito pelos direitos dos cidadãos”- Parecer dos anos de 1986/87, DR p. 1872. Nesta altura, o Conselho de Fiscalização de maneira alguma se poderia configurar como entidade administrativa independente.

Como se sabe, o presente estudo conclui que o Conselho de Fiscalização do SIRP é uma entidade (autoridade) administrativa independente face aos novos elementos provenientes das seis alterações legislativas da Lei n.º 30/84, de 6/11, como afirmei nos pontos n.ºs 13.1 a 13.7.

Esta Lei pretendeu acabar com a concentração na esfera militar da totalidade do serviço de informações do país nas vertentes das informações estratégicas de defesa, informações militares e informações de segurança. Esta situação de concentração ocorreu porque com a extinção da PIDE/DGS as divisões de informações dos Serviços militares ocuparam o vazio de facto e legislativo que entretanto se criou- vd. Parecer dos anos 1986/87, Diário da Assembleia da República - II série, p. 1872.

---

<sup>57</sup> HENRIQUES, J. Manuel Nunes- ob.cit, p. 218.

3. **O sistema português alinha com a maioria dos países democráticos que adotam o controlo externo parlamentar como o mais eficiente** para controlar os serviços de informações, como expliquei na Parte II, n.º 2 .

Imprescindível continua a ser o controlo realizado pelos *media* e pela opinião pública.

O controlo parlamentar próprio duma sociedade aberta pluralista permite a transparência dos serviços de informações. A opinião pública necessita de conhecer se há boa administração na gestão dos recursos orçamentais.

Concorda-se com o regime atual em que o controlo judicial ou do Ministério Público se exerce em situações mais concretas, e não pode substituir o controlo parlamentar. A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP é composta por três magistrados do Ministério Público (art. 26.º1 da Lei n.º 30/84).

A execução do controlo das comunicações mediante autorização judicial é de exclusiva competência da PJ (art. 27.º da Lei n.º 53/2008, de 29-8).

O controlo e autorização prévia dos pedidos fundamentados de acesso a dados de telecomunicações e internet nos termos da lei especial que aprova o regime especial de acesso a dados de base e a dados de tráfego de comunicações eletrónicas pelo SIRP cabe à formação das secções criminais do STJ (art. 54.ºn.º 4 da Lei n.º 62/2013, de 26-8).

Concorda-se com este regime garantístico através da intervenção do MP e do poder judicial.

O SIS e o SIED não devem ser polícias a quem cabe a investigação criminal. Havendo mais do que um serviço de informações (SIS, SIED e CISMIL), com centros de dados diferenciados e controlados pela Comissão de Fiscalização de Dados serviu a intenção do legislador, com que concordo , de impedir a concentração de informação e, desde logo, a concentração de poder- Parecer de 1988/89, p. 504 do DAR- II série-C .

#### 4. **É imprescindível a fiscalização independente**

A necessidade de acautelar os direitos de liberdade e o funcionamento legal e eficiente dos serviços de informações , prevenindo abusos ou omissões, é considerada muito importante em todos os países democráticos, como expliquei na II Parte, n.º1. A prática mais comum é entregar esta fiscalização ao controlo parlamentar e a uma entidade independente do Governo, pois este é quem responde politicamente perante a Assembleia da República pelas atividades dos serviços de informações. Não se trata de ficções, mas de necessidades reais.

Os meios de comunicação social e alguns Comunicados do Conselho de Fiscalização do SIRP, de vez em quando, informam sobre alguns indícios de práticas menos corretas pelos agentes dos serviços de informações. Vejam-se neste sentido os Comunicados do Conselho de

Fiscalização do SIRP de 30.09.2011, de 4.08.2011, de 15.10.2020 (sobre um trabalho jornalístico com o título “Fiscais das Secretas suspeitos de crimes” ) e a informação publicada e comunicada pelo CFSIRP ao Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da AR, de 15.10.2020.

## **5. Apreciação crítica**

Concordando-se, antes de mais, globalmente com o sistema, permita-se, não obstante, fazer alguns reparos.

Os membros duma entidade independente não devem auferir uma remuneração fixa a estabelecer por despacho do primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e pelo membro do Governo responsável pela Administração Pública (art. 13.º.n.º2 da Lei n.º 30/84). Para acautelar a independência, poder-se-ia confiar essa tarefa ao Presidente da Assembleia da República no âmbito do respetivo orçamento.

A tarefa do Conselho de Fiscalização exige bastante dedicação e continuidade , pois se trata de fiscalizar três serviços de informações pelo que se sugere que seria melhor considerar a exclusividade de funções. A independência parece que seria melhor garantida se não pudesse haver acumulação com outras funções públicas ou privadas.

Falta na Lei n.º 30/84 uma lista de incompatibilidades com as funções de membro do Conselho de Fiscalização do SIRP. Por exemplo, na Lei n.º 9/91, de 9/4, do Provedor de Justiça, constam no art. 11.º as incompatibilidades.

Após a cessação do mandato de membro do Conselho de Fiscalização, devia constar da lei a proibição de desempenhar determinadas atividades, em empresas de comunicações, de informações, ou eventualmente outras.

## **6. Propostas de melhorias**

Não está previsto na Lei n.º 30/84 o direito de queixa dos particulares ao Conselho de Fiscalização sobre algum aspeto da atividade dos serviços de informações que os tenha lesado. Mas, na prática, é vulgar surgirem queixas dos cidadãos interessados que supõem ter sido alvo de investigações secretas. Segundo consta dos Pareceres publicados no Diário da Assembleia da República, que fui referindo ao longo desta investigação, o Conselho de Fiscalização “ diligencia sempre que julgue necessário pelo cabal esclarecimento das questões suscitadas”.

Sendo as entidades administrativas independentes parte da administração pública (art. 2.º.n.º 4. al.c) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) , a estas queixas devia aplicar-se o art. 13.º n.º 1, e o art. 107.º, embora não o art. 86.º.n.º1 CPA, por ser um prazo demasiado curto face a diligências que podem ser realizadas em segredo. Por exemplo, a Entidade

Fiscalizadora do Segredo de Estado prevê expressamente que a EFSE se pronuncia sobre requerimentos e queixas apresentados pelos cidadãos( art. 4.º n.º1 da Lei n.º 3/2014, de 6 /8) . Por último, refira-se também o direito de queixa no art. 16.º da Lei n.º 26/2016, de 22/8 (regime de acesso aos documentos administrativos).

Se por motivo de queixas de cidadãos, e se as circunstâncias o aconselharem, e havendo indícios suficientes da prática de infrações criminais, devia-se prever expressamente na Lei n.º 30/84 a possibilidade do Conselho de Fiscalização do SIRP participar diretamente as infrações ao Ministério Público. Esta competência foi, antes de mais, reconhecida ao Provedor de Justiça- art. 35.ºn.º1 da Lei n.º 9/91, de 9-4.

Acompanhando o constante do Parecer do ano de 2019 do CFSIRP, publicado no DAR, p. 5 ss., há um conjunto de propostas que têm sido apresentadas pelo Conselho de Fiscalização do SIRP, e que, a meu ver, parecem pertinentes, como:

- A importância de haver um procedimento disciplinar adequado à natureza do SIRP;
- a melhor articulação entre o regime do segredo de Estado e o regime das matérias classificadas e o regime do segredo de Estado próprio da atividade do SIRP;
- aperfeiçoamento das normas sobre partilha recíproca de dados entre serviços de informações e entidades policiais;
- clarificação da Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25-8 sobre o acesso a dados pelos oficiais de informações;
- melhor articulação com o Sistema de Segurança Interna, a investigação criminal, e a produção de informações pelas Forças Armadas.
- Por último, continuação do investimento no Programa de Transformação Digital do SIRP.

## **BIBLIOGRAFIA GERAL**

ABRANTES , J. Ferrão,E. (2018) . *O problema da legitimidade do uso das escutas telefónicas pelos serviços de informações como meio de prevenção do terrorismo*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Consulta internet fevereiro 2021.

AMARAL, Freitas do (2016) .*Curso de Direito Administrativo*, vol. I , 4ª edição. Coimbra : Almedina .

ANDRADE, J. C. Vieira (2019) . *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6ª edição. Coimbra : Almedina .

ANJOS , Dário A. F.(2014) . *Fiscalização dos Serviços de Informações em Portugal. O Estigma da Secreta*. Tese de mestrado . Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa .

BATISTA, D. M. S. (2013). *As Informações em Portugal : Restrições à pesquisa na era do conhecimento*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013 . Consulta internet fevereiro 2021.

CAETANO, Marcello (1969). *Manual de Direito Administrativo* , 8ª edição , Tomos I e II, Coimbra Editora.

CALDEIRA, M. (2018). As Entidades Administrativas Independentes, p. 459 ss. – *Organização Administrativa : Novos Atores Novos Modelos*. Coorden. Carla Amado Gomes, A. Neves, T. Serrão. Vol. I. Lisboa: AAFDL Editora.

CANOTILHO, J.J. G. (2003) . *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição. Coimbra : Almedina.

CARVALHO, J. S. (2018). *Ao Serviço de Portugal*. Lisboa : Contraponto.

CAUPERS, J.– EIRÓ, V. (2016). *Introdução ao Direito Administrativo*, 12ª edição. Lisboa : Âncora Editora.

CLAPPER, R. J. Luncheon Remarks, Association of Former Intelligence Officers. *In The Intelligence. AFIO Newsletter*. McLean, VA.

FONSECA, D. M. V.(2014) . *A Globalização e a Necessidade de Conhecer- As Informações Militares na Democracia Portuguesa* . Universidade de Évora . Consulta internet fevereiro 2021.

GONÇALVES, P. C. (2019) . *Manual de Direito Administrativo*, vol. I , Coimbra : Almedina.

GOUCHA, R. M. H.(2011) . *O Sistema de Informações em Portugal* . Instituto Universitário de Lisboa . Consulta internet fevereiro 2021.

GOUVEIA, J. B. (2013). *Os Serviços de Informações de Portugal.OrganizaçãoFiscalização*.Revista de Direito e Segurança, n.º 1 , janeiro. p. 63-85.

HENRIQUES, J. M. N.(2017). *Os Serviços de Informações nos Sistemas Democráticos – Supervisão e Controlo da Atividade das Agências de Informações* . FCSH – Universidade Nova de Lisboa . Consulta internet fevereiro 2021.

LOWENTHAL, M. Mark ( 2005) *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*. 3rd ed. Westport, Conn.: Praeger.

MARQUES, P. G. (2020) . O Segredo de Estado – ou Arendt e Maquiavel no jardim de Tácito, p. 317 e ss . *Garantia de Direitos e Regulação : Perspetivas de Direito Administrativo*. Coorden. C. A. Gomes – R. Pedro , R. Saraiva, F. Maçãs. Lisboa: AAFDL Editora .

MIRANDA, J., MEDEIROS, R. (2005) . *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomos I, II e III, Coimbra : Coimbra Editora .

MORAIS, C. B. (2001) . *As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa* . Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Revista da Ordem dos Advogados, A. 61, n.º 1 . Consulta internet fevereiro 2021.

NEVES, A. F. (2020) . Princípios das Atividades de Proteção de Direitos e de Regulação, p. 99 e ss . *Garantia de Direitos e Regulação : Perspetivas de Direito Administrativo*. Coorden. C. A. Gomes – R. Pedro , R. Saraiva, F. Maçãs – AAFDL Editora.

*PARECERES do Conselho de Fiscalização do SIRP* – Publicados no Diário da Assembleia da República, II Série, anos de 1986 a primeiro semestre de 2021.

REIS, S., Silva, M. B.(2007). *O Sistema de Informações da República Portuguesa*. Revista da Ordem dos Advogados, ano 2007-vol. III, dezembro 2007, p. 1/28.

SILVA, T. M. M.(2018) . Do Acesso aos Dados de Telecomunicações e Internet pelos Serviços de Informações Portugueses . Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa . Consulta internet fevereiro 2021.

SOUSA, A. F. (2019). *Manual de Direito Administrativo*, Porto : Vida Económica.

SOUSA, N.J.V.A. (2020). *Noções de Direito Administrativo*, 2ª ed. Coimbra: Gestlegal.

VILLALOBOS, C. (2008) . *El Control de los Servicios de Inteligencia en los Estados Democráticos* . I Congreso Nacional de Inteligencia, Madrid .

