



2007/05/19

A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA – CONTINUAÇÃO DA REFORMA[2]

Jorge Silva Carvalho[1]

Foi, recentemente, publicada a Lei n.º 9, de 19 de Fevereiro de 2007 – condição *sine qua non* para a reforma, em curso, do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP). Esta reforma preconiza uma acção articulada em cinco vectores estruturantes para o SIRP, concretamente, orgânica, capacidades, recursos humanos, finanças e infra-estruturas. Este diploma visa dar continuidade, regulamentando, à Lei Quadro n.º 30/84 de 5 de Setembro, com a redacção dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro, a qual alterou radicalmente a estrutura e organização do SIRP, bem como cumprir o Programa do XVII Governo Constitucional.



O modelo do Sistema de Informações da República Portuguesa não estaria completo sem a regulamentação do novo órgão do sistema, o Secretário-Geral, e sem a necessária adaptação legislativa do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) ao novo regime. Com a presente Lei, consagra-se um quadro regulador uno, concretizador dos pormenores de organização e funcionamento do Secretário-Geral, do SIED e do SIS, que os dota dos meios necessários para assegurar os interesses do Estado Português, substituindo-se o conjunto disperso de diplomas reguladores dos serviços de informações, no caso do SIED, o Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de Setembro, e, no do SIS, o Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de Julho, na redacção dada pelos Decretos-Leis n.ºs 369/91, de 7 de Outubro, e 245/95, de 14 de Setembro, mas aproveitando muito da forma e do conteúdo, já testado, dos mesmos.

Por outro lado, no programa do XVII Governo Constitucional, no que se refere ao Sistema de Informações da República Portuguesa, no ponto 7 do parágrafo III do capítulo IV, alude-se à necessidade de “alterar as leis orgânicas dos serviços, adaptando-as ao novo regime de direcção unificada e tornando os serviços mais eficazes ante as novas ameaças do terrorismo internacional, no respeito pelo regime constitucional de direitos, liberdades e garantias”. O mesmo programa, no ponto 6 do mesmo parágrafo, a propósito da prevenção do terrorismo, salienta a necessidade de “reforçar a coordenação entre os Serviços de Informações, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes serviços e os órgãos de polícia criminal e aprofundar a cooperação com os organismos congéneres estrangeiros”.

Constituindo as matérias relativas ao regime do Sistema de Informações sempre um tema delicado, é de salientar o facto de, tal como no caso da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, esta proposta de Lei ter sido aprovada com uma larga maioria de votos na Assembleia da República, recolhendo os votos favoráveis dos grupos parlamentares do PS, do PPD/PSD e do CDS-PP.

Na Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, iniciou-se a reestruturação dos serviços de informações, tendo-se concebido um regime de direcção unificada, materializado na criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, equiparado para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado. Regime de direcção unificada ou, na feliz expressão do Ministro de Estado e da Presidência do XI Governo constitucional, utilizada aquando do debate sobre o mesmo diploma na sessão plenária da Assembleia da República, “fusão de topo”.

Trata-se de uma solução inovadora, com especificidades de regime sem paralelo na Administração Pública. Com efeito, para além de incumbir o Secretário-Geral de conduzir superiormente – expressão que consagra um efectivo poder de direcção, note-se aliás a escolha da expressão “novo regime de direcção unificada”

consagrada no programa do actual Governo – através dos respectivos directores, as actividades do SIED e do SIS, agora integrados na Presidência do Conselho de Ministros, evidencia os seus poderes de inspecção, superintendência e coordenação.

Assim, direcção unificada, coordenação, colaboração, cooperação e eficácia são os grandes objectivos que se pretendem alcançar com esta Lei, consagrando efectivamente a referida “fusão de topo” dos serviços de informações.

Por outro lado, explorando a possibilidade, aberta pela Lei Quadro do SIRP, na redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2004 de 6 de Novembro, são criadas, na directa dependência do Secretário-Geral, estruturas comuns aos dois serviços de informações que resultam da fusão de unidades orgânicas nucleares e flexíveis, até agora duplicadas nesses serviços porque com o mesmo escopo de actuação. Esta reestruturação nas áreas previstas pela Lei Quadro do SIRP, fundindo as unidades orgânicas responsáveis pelas questões financeiras e pelo apoio administrativo geral, pelos recursos humanos, pelas tecnologias de informação e pela segurança, para além de visar a racionalização económica geral e dos limitados recursos humanos, coloca o cerne da actuação dos Serviços de Informações na produção de informações. Este enfoque no âmago das atribuições dos serviços, contribuirá, assim, para modernizar, agilizar e aumentar a eficácia operacional dos mesmos. No caso do SIED, a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. Quanto ao SIS, a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

Nos trabalhos preparatórios desta Lei fez-se, desde muito cedo, a opção por um único diploma regulamentar comum ao Secretário-Geral, respectivo Gabinete e serviços comuns, ao SIED e ao SIS, pelo simples facto de se afigurar a solução mais razoável, tendo em conta o regime de grande similitude no que se refere ao conteúdo normativo e ao significado de cada uma das instituições no seio do sistema. O argumento histórico, que poderia parecer apontar em sentido contrário, também não tem grande relevância pois a razão pela qual a actual orgânica do SIED e do SIS constam de diferentes diplomas deve-se, sobretudo, ao facto de tais instituições terem nascido com um intervalo temporal de cerca de 10 anos e subordinadas a tutelas distintas, o que inviabilizou qualquer regulamentação conjunta.

Nas suas linhas gerais esta Lei visa preservar a total autonomia operacional dos serviços e a direcção imediata dos mesmos por parte dos respectivos directores; concentrar a sua capacidade exclusivamente na actividade de produção de informações; reconfirmar o exercício em regime de absoluta exclusividade dessa actividade; clarificar e reforçar o direito de acesso a bases de dados da Administração Pública; fortalecer os mecanismos de cooperação com outras entidades e destas com o SIRP; proteger os funcionários e agentes dos Serviços de Informações; dotar os serviços directamente dependentes do Secretário-Geral da necessária autonomia, numa lógica de *continuum* entre este e os serviços; bem como definir um enquadramento orgânico para os serviços comuns previstos na Lei Quadro do SIRP.

A criação dos serviços comuns, fundindo a totalidade das unidades orgânicas de natureza não operacional, para além de permitir o total empenhamento do SIED e do SIS no campo da produção de informações, concentrando exclusivamente nessa matéria o espaço de competência directa das respectivas direcções, introduz racionalidade e economia de escala no sistema e propicia ao Secretário-Geral meios que incentivam a cooperação e facilitam a coordenação entre os Serviços. Para além disso, concretizam uma política de partilha de serviços de apoio de acordo com uma linha de reforma preconizada para os serviços públicos em geral.

O reforço das capacidades operativas dos Serviços – que se exprime principalmente na maior facilidade de acesso a bases de dados públicas ou na possibilidade de uso de identidade alternativa, e até na supressão da limitação de recrutamento exclusivamente entre cidadãos com nacionalidade portuguesa de origem – situa-se num patamar que se pode considerar mínimo face às necessidades dos serviços de informações no actual quadro de ameaças que se perfilam contra os Estados democráticos.

Há que notar finalmente que, não obstante a equiparação do Secretário-Geral do SIRP a Secretário de Estado, o elenco das suas competências lhe confere um estatuto híbrido semelhante, por um lado, a membro do Governo, por outro, a dirigente superior do primeiro grau.

O conjunto de competências do Secretário-Geral e responsabilidades desenvolvidas no âmbito do seu gabinete, que em muitos aspectos se entrecruzam com os próprios Serviços, justificam, também, o regime consagrado de autonomia administrativa e financeira e de despesas classificadas.

Julgo, ainda, de salientar o conselho consultivo do Secretário-Geral, no âmbito do SIED e do SIS, órgão bicameral da maior importância no plano da cooperação com as diversas entidades que interagem com o sistema de informações, que substitui os conselhos consultivos do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro da Administração Interna previstos nos anteriores decretos-lei que definiam as orgânicas de ambos os

serviços de informações, como corolário da alteração das respectivas tutelas.

A participação no conselho consultivo de entidades que interagem directamente com o SIRP permite, em simultâneo, uma melhor definição das prioridades dos Serviços ao associar actores com importantes responsabilidades no sistema de segurança interna, diplomacia e defesa nacional e visa constituir um espaço para a consolidação de uma comunidade de informações em sentido amplo. O futuro da actividade de informações, em particular em países pequenos e com limitações de ordem financeira, passa por uma simplificação dos processos de cooperação e das formalidades existentes entre os diferentes organismos do Estado. Gerar sinergias e actuar numa lógica de complementaridade institucional é o caminho a seguir. É certo que Serviços de Informações são, apenas, os que estão previstos na lei, mas órgãos de informação, aberta ou privilegiada, serão todos os organismos da administração pública, mesmo que como missão secundária.

Para terminar, gostaria de registar que a Lei n.º 9 de 19 de Fevereiro de 2007 consolida, porque clarifica e reforça, uma inovação doutrinária, na organização nacional de segurança (Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança), na medida em que a nova definição de competências do Secretário-Geral, o coloca na óptica da noção académica de Segurança Nacional, pelas responsabilidades justapostas de segurança interna e externa e defesa nacional. Esta solução conceptual abrangente dá corpo a uma necessidade sentida, há muito, de ultrapassar os constrangimentos teóricos e práticos dos dois conceitos legais existentes, Segurança Interna e Defesa Nacional, permitindo uma lógica integrada de abordagem das ameaças.

[1] Chefe do Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa.

[2] Texto originalmente publicado na revista Cidadania e Defesa de 24 Março/Abril.