

# Breve contributo para uma teoria dos serviços de informações

HELDER VALENTE DIAS

*Director de Ensino e Docente do ISCP  
Investigador do ICPOL-ISCP*

## Sumário

Introdução; 1. Estado de Direito Democrático, Segurança e Informações: 1.1. A Segurança como Tarefa Fundamental do Estado de Direito Democrático; 1.2. A Tarefa Administrativa da Segurança e as Informações; 2. As Informações em Sentido Funcional: 2.1. Modalidades de Informações; 2.2. Características da Actividade de Informações; 3. As Informações em Sentido Orgânico: 3.1. Os Serviços de Informações; 3.2. Características dos Serviços de Informações; 4. As Informações em Sentido Formal: 4.1. Os Poderes dos Serviços de Informações no Contexto do Poder Administrativo; 4.2. O Poder dos Serviços de Informações; 5. O Controlo dos Serviços de Informações: 5.1. Das Modalidades de Controlo em Geral; 5.2. A Fiscalização dos Serviços de Informações; Conclusão.

**Palavras-chave:** segurança e informações; modalidades; serviços; poderes; controlo.

## Summary

Introduction; 1. Rule of Law, and Information Security: 1.1. The Security Task as the Fundamental Rule of Law; 1.2. The Task of Administrative and Information Security; 2. The information in Functional Direction: 2.1. Methods of Information; 2.2. Characteristics of Information Activity; 3. The information on Organic Sense: 3.1. The Information Services; 3.2. Characteristics of Information Services; 4. The Information Direction on Formal: 4.1. The Powers of the Intelligence Services in the Context of Administrative Power; 4.2. The Power of Information Services;

---

<sup>1</sup> LUÍS DE CAMÕES, *Os Lusíadas*, Canto Oitavo, 89.

5. Control Information Services; 5.1. Methods of Control in General; 5.2. The Surveillance Information Services; Conclusion.

**Keywords:** information security; methods; services; powers; control.

“... Imitar os ilustres e igualá-los;  
Voar co’o pensamento a toda parte,  
Adivinhar perigos e evitá-los,  
Com militar engenho e sutil arte  
Entender os imigos e enganá-los, ...”.

LUÍS DE CAMÕES<sup>1</sup>

## Introdução

As informações, no sentido restrito de processo, consistem na análise da informação, para a obtenção de conhecimento num patamar acima da informação, através do trabalho efectuado sobre os dados, para lhes dar sentido, no quadro dos propósitos para que servem<sup>2</sup>. São a compreensão da informação de forma relacionada, organizada e contextualizada. O seu papel e significado ligam-se, geralmente, a três ideias fundamentais: primeira, o carácter distintivo da sua estruturação em termos de sistema (pense-se na articulação de múltiplos componentes tendo em vista a obtenção de um resultado, tido como útil); segunda, a sua perenidade (por, enquanto fundamento das decisões, serem inerentes à actividade humana); terceira, o seu extraordinário acréscimo de relevância nas sociedades actuais<sup>3</sup>.

Nas palavras de PEDRO CARDOSO, a actividade de informações é necessária para prestar apoio isento e esclarecido aos órgãos de soberania, que garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição, de modo a permitir que os diversos poderes sejam exercidos com oportuna previsão das dificuldades que se podem apresentar ao seu livre exercício<sup>4</sup>. Aqueles que têm por missão garantir a salvaguarda da independência nacional e a segurança interna

<sup>2</sup> ANTÓNIO DE JESUS BISPO, “A Função de Informar”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 78.

<sup>3</sup> ERNÂNI RODRIGUES LOPES, “Informações, Informação e Estratégia Económica e Empresarial”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 220.

<sup>4</sup> PEDRO CARDOSO, *As Informações em Portugal*, Lisboa, Edição da Revista Nação e Defesa, p. 8.

não podem dispensar um conhecimento, o mais completo possível e oportuno, das actividades hostis e das ameaças, para orientar a preparação, o dispositivo e a prontidão dos meios e procurar o melhor modo de inscrever o país na evolução dos arranjos diplomáticos e estratégicos por que passa a comunidade internacional.

A actividade de informações em Portugal tem sido marcada, nos últimos anos, e ainda hoje, pela forma como as diversas ditaduras, durante o século XX, degradaram as informações, sobretudo através da sua instrumentalização policial e repressiva. Por isso, a sua institucionalização, no quadro do Estado de direito democrático, tem sido feita com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de muitas dúvidas quanto ao modelo a seguir. Entre nós, elas parecem balançar-se entre uma irremediável dicotomia: por uma parte, a sua utilidade no apoio à tomada de decisão política; por outra parte, a sua aparente dificuldade de coexistência com o Estado de direito democrático<sup>5</sup>.

O âmbito concreto das informações é decisivamente marcado em função dos interesses públicos que em cada momento sejam constitucionais e legislativamente considerados relevantes, o que, por sua vez, depende de diversos factores histórico-culturais e políticos. Neste contexto, a actividade de informações haverá de traduzir-se num quadro jurídico-constitucional susceptível de apresentar garantias suficientes com vista à responsabilização democrática dos serviços de informações. O objectivo do nosso estudo será, pois, o de contribuir para o entendimento dos serviços de informações nos seus diversos sentidos – funcional, orgânico e formal – no contexto do Estado de direito democrático<sup>6</sup>.

Parece inerente ao objectivo deste trabalho um certo grau de dificuldade. Se, por um lado, é patente a displicência académica com que o

---

<sup>5</sup> A dicotomia é, em geral, assim explicada: a natureza crescentemente imprevisível das novas ameaças, a globalização do sistema internacional, o “nevoeiro” informacional causado pelo excesso de informação, sobre-informação e desinformação e o enfraquecimento gradual dos poderes públicos fazem acentuar a sua utilidade e necessidade; o exercício do poder no Estado de direito democrático é, hoje, decisivamente marcado pela emergência dos direitos fundamentais e dos direitos do homem, pela imposição do princípio da transparência democrática e pelo reconhecimento do direito à informação, o que torna os serviços de informações uma excepção relutantemente aceite. PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 440.

<sup>6</sup> Por razões de economia, que se prendem com a natureza e extensão deste estudo, não trataremos todos os órgãos e serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa, mas, tão só, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança, aludindo aos restantes órgãos e serviços apenas e na medida em que tal seja indispensável para a sua melhor compreensão.

tema atinente às informações, do ponto de vista jurídico-administrativo, tem sido tratado entre nós, por outro lado, é maior ainda o vácuo bibliográfico sobre a contextualização das informações no Estado de direito democrático. Mesmo assim, decidimos percorrer o caminho, animados pela possibilidade de, numa pesquisa bibliográfica mais ampla, podermos descortinar os traços essenciais das informações.

Para trilharmos os caminhos que irão atingir o nosso objectivo iremos balançar-nos entre duas perspectivas que, entre outras, orientam o estudo do direito: a perspectiva exegética, na medida em que procuraremos encontrar uma solução em resultado da interpretação das normas jurídicas, e uma perspectiva dogmática, na medida em que procuraremos inserir os dados resultantes da interpretação das normas numa lógica sistemática global relativamente aos princípios fundamentais que compõem o sistema jurídico regulador da matéria em apreço<sup>7</sup>.

O nosso trabalho contará, assim, quanto ao percurso da exposição, com cinco momentos. Em primeiro lugar, analisaremos a relação entre Estado de direito democrático, segurança e informações. Depois, num segundo, terceiro e quarto momentos, procuraremos descortinar a natureza das informações em sentido funcional, orgânico e formal. Por fim, e num quinto momento, indagaremos sobre o controlo dos serviços de informações, quando exercem a actividade de informações e usam poderes que lhes dão supremacia sobre os cidadãos<sup>8</sup>.

## 1. Estado de Direito Democrático, Segurança e Informações

### 1.1. A Segurança Como Tarefa Fundamental do Estado de Direito Democrático

O Estado-colectividade prossegue fins diversificados que, hoje em dia, abrangem a segurança, a justiça e o bem-estar<sup>9</sup>. A República Portu-

---

<sup>7</sup> Como ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL, a ciência do direito versa sobre normas jurídicas, a ciência do direito administrativo versa sobre normas jurídicas administrativas e o sistema que elas formam, com o seu espírito, com os seus princípios, com os seus conceitos e a sua técnica. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 1994, p. 178.

<sup>8</sup> No nosso estudo, não nos afastaremos, por isso, da forma tradicional como a doutrina jurídico-administrativa dominante costuma tratar a Administração Pública.

<sup>9</sup> Sobre o Estado-colectividade, ver REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado*, 3.<sup>a</sup> Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 61 e seg.

guesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa<sup>10</sup>.

Significa isto, por um lado, que se trata de um Estado com uma Constituição limitadora do poder através do império do direito, ou seja, trata-se do governo de leis e não de homens, de Estado submetido ao direito, de Constituição como vinculação jurídica do poder. Por outro lado, a legitimidade de uma ordem de poder assenta no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder vem do povo. Assim, o princípio da soberania popular, caracterizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de charneira entre o Estado de direito e o Estado democrático, possibilitando a compreensão da moderna fórmula de Estado de direito democrático<sup>11</sup>.

A República Portuguesa, como Estado de direito democrático-constitucional, é conformada pelo princípio do Estado de direito<sup>12</sup>, princípio republicano, princípio democrático, princípio social e pelo princípio unitário, no que respeita à forma de Estado<sup>13</sup>. O Estado português é a principal entidade jurídico-política e é nele que se concentra, nos dias de hoje, o principal modo de organização política e social. Nas palavras de BACELAR GOUVEIA, “o Estado é a estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula”<sup>14</sup>.

Ao Estado estão associadas diversas características. Para efeitos do nosso estudo, importa destacar a autonomia dos seus fins (o Estado separa os fins que prossegue dos interesses pretendidos pelos seus membros individualmente considerados, avultando, assim, a ideia de bem comum)

---

<sup>10</sup> Confrontar art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>11</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 98 e seg.

<sup>12</sup> E dentro dele, os princípios da dignidade da pessoa humana, da juridicidade e da constitucionalidade, da separação de poderes, da segurança jurídica e da confiança, da igualdade e da proporcionalidade.

<sup>13</sup> Sobre os princípios constitucionais da República Portuguesa, ver JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2005, p. 777 e seg.

<sup>14</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2005, p. 136.

e a coercibilidade dos seus meios (o Estado, embora não o seja em exclusividade, é o depositário supremo das estruturas da coerção, que podem aplicar a força física, para fazer respeitar o direito que produz e a ordem político-social que mantém). Já no plano dos seus fins, tradicionalmente, **agrupam-se em três vertentes: a segurança, a justiça e o bem-estar.**

A segurança pode respeitar à segurança externa contra as entidades agressoras, no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder, e à segurança interna, na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, na prevenção e interrupção de actividades danosas para bens sociais juridicamente protegidos e na aplicação geral do direito. A justiça impõe que se estabeleçam relações de igualdade (justiça comutativa) e impõe que se dê a cada um o que lhe pertence pelo seu mérito, numa visão não necessariamente igualitarista (justiça distributiva). O bem-estar visa a provisão de bens que o mercado não pode fornecer satisfatoriamente (bem-estar económico) e a prestação de serviços sociais e culturais (bem-estar social).

Na senda desta conceptualização, não poderia o nosso Estado de direito-constitucional, na própria Constituição, deixar de prestar uma particular atenção ao seu fim da segurança. Como ensina GUEDES VALENTE, “são poucos os que pensam na segurança como um direito garantístico do exercício dos demais direitos, liberdades e garantias”<sup>15</sup>, já que a segurança, como “bem jurídico colectivo (...), não pode ser vista numa perspectiva limitativa dos demais direitos fundamentais, mas tão só numa visão humanista (...), como garantia da liberdade física e psicológica, para usufruto pleno dos demais direitos fundamentais”. Terá sido, por ventura, por isso que o legislador Constitucional consagrou o direito à segurança e o direito à liberdade no mesmo artigo e número da Constituição – o art.º 27.º, n.º 1.

Mas a Constituição, em matéria de segurança, não se fica por aqui. A manifestação mais geral do relevo do objectivo da segurança resulta logo do artigo que define as tarefas fundamentais do Estado – o art.º 9.º, alíneas *a*) e *b*)<sup>16</sup>. Depois, resulta também, como faz notar

---

<sup>15</sup> MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 2005, p. 50.

<sup>16</sup> Nos termos do art.º 9.º, alíneas *a*) e *b*), da Constituição, são tarefas fundamentais do Estado, no primeiro caso, garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; no segundo caso, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático.

BACELAR GOUVEIA<sup>17</sup>, do art.º 27.º, n.º 2 e n.º 3, e do art.º 268.º, n.º 2, ambos da Constituição, quando se afirma que certos direitos fundamentais podem ser objecto de restrições em nome das finalidades de segurança do Estado<sup>18</sup>. Do mesmo modo, mostram-se sensíveis os aspectos da segurança nos artigos 272.º (Polícia), 275.º (Forças Armadas) e 164.º, alínea q), quando, neste último, se afirma que o regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado é da competência exclusiva da Assembleia da República.

## 1.2. A Tarefa Administrativa da Segurança e as Informações

A realização dos fins do Estado (segurança, justiça e bem-estar) exige a existência de entes jurídicos incumbidos da sua prossecução (Estado-aparelho) e implica o desenvolvimento de actividades ou funções (funções do Estado)<sup>19</sup>. De entre estas, para o nosso estudo, releva a função administrativa que pode ser entendida como a actividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades colectivas em cada momento seleccionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da colectividade política<sup>20</sup>.

DIOGO FREITAS DO AMARAL reconduz as necessidades colectivas a prosseguir pela Administração Pública a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura e o bem-estar<sup>21</sup>. Outros agrupam a actividade administrativa em cinco grandes tarefas, a saber, a primeira, a manutenção da ordem e segurança públicas, a segunda, a efectivação de prestações aos particulares, a terceira, a direcção da vida social, a quarta, a obtenção de

---

<sup>17</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 174 e 175.

<sup>18</sup> Os cidadãos poderão, assim, ser privados da liberdade, por exemplo, aquando da detenção em flagrante delito; ou deixarão de ter acesso aos arquivos e registos da administração sempre que a lei assim dispuser em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

<sup>19</sup> As funções do Estado são a função constituinte e as restantes funções do Estado. Estas podem desdobrar-se em funções primárias (a função política e a função legislativa) e em funções secundárias (a função jurisdicional e a função administrativa).

<sup>20</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004, p. 32 e 33.

<sup>21</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Ed., Coimbra, Almedina, 1994, p. 32.

recursos materiais indispensáveis e, finalmente, a quinta, a gestão de meios materiais e humanos<sup>22</sup>.

De todo o modo, independentemente das classificações que se produzam neste domínio, a tarefa da manutenção da ordem e segurança públicas é uma constante observável e constitui sempre a primeira das tarefas administrativas. Ela é prosseguida, em grande medida, no que ao plano interno diz respeito, pela polícia, embora a possa transcender, através da prevenção e interrupção de actividades danosas ou perigosas para a colectividade. No plano externo, é prosseguida pelas forças armadas, a quem incumbe a defesa militar da República, contra qualquer agressão ou ameaça externas<sup>23</sup>.

Mas, em bom rigor, a função administrativa da segurança não é, hoje, um exclusivo de entes públicos estatais<sup>24</sup> e, por outro lado, quando

---

<sup>22</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 38 e 39.

<sup>23</sup> Esta delimitação rigorosa, entre segurança interna e segurança externa, não tem hoje plena validade. São vários os factores que a perturbam: em primeiro lugar, fala-se numa nova *governance* da segurança; em segundo lugar, alude-se a uma vertente externa da segurança interna e a uma vertente interna da segurança externa. Mas estas novas concepções da segurança não são de todo alheias à nossa Constituição, como por vezes se diz. No art.º 6.º, a Constituição autoriza a descentralização democrática da Administração Pública e das suas funções. No art.º 7.º, autoriza-se a abertura internacional que tem dois significados: em primeiro lugar, aceitam-se as dimensões fácticas e jurídicas da interdependência internacional, o que pressuporá a abertura da Constituição que deixará de ter a pretensão de fornecer um esquema regulativo, exclusivo e totalizante, assente num poder estatal soberano, para aceitar os quadros ordenadores da comunidade internacional; em segundo lugar, significa a afirmação do direito internacional como direito do próprio país. No art.º 19.º, define-se a tipologia de estados de necessidade – estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência, sendo certo que também se poderá falar em estado de necessidade interna (de sítio ou de emergência). Sobre a nova *governance* da segurança, ver Nuno Severiano Teixeira *et al.*, *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, 2006. Sobre o cruzamento, em certa medida, entre segurança interna e externa, ver ANA PAULA BRANDÃO, “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 37 e seg. Sobre o tratamento constitucional da matéria, ver J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, 7.ª Ed., 2003, p. 359 e seg., 367 e seg., 1099 e seg.

<sup>24</sup> Diz-se, hoje, que o Estado já não é o único actor da segurança, através do seu aparelho militar e policial. Nos últimos anos o modelo vestefaliano tem vindo a alterar-se. Em primeiro lugar, tornou-se cada vez mais indefinida a fronteira entre interno e externo. Em segundo lugar, não só emergiram novos actores internacionais em matéria de segurança, como os Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo (caracterizado pela interdependência, pela transnacionalização e pela desterritorialização

é desenvolvida pelo Estado, não é um exclusivo da polícia e das forças armadas. Com efeito, como se retira, designadamente, do art.º 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa<sup>25</sup>, e do art.º 12.º, n.º 2, alíneas *e*) e *h*) e do art.º 25.º, n.º 2, alínea *e*), ambos da Lei de Segurança Interna<sup>26</sup>, os serviços de informações terão aí um destacado papel, assegurando a produção de informações necessárias à salvaguarda de independência nacional e à garantia da segurança interna.

A construção do Estado de direito é uma tarefa permanente. A democracia, ao proceder no limite da instabilidade, permite-se organizar a sociedade num quadro de abertura, mas, por isso mesmo, também de grande vulnerabilidade<sup>27</sup>. Na linha de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, a superioridade moral da democracia não contém informação sobre a realidade, mas informação para a realidade. A segurança, no âmbito das informações, visa a pesquisa do exacto real capaz de afectar um nível de segurança já não suportável pela estrutura e organização do Estado de direito. Como a segurança é um valor jurídico integrante da Constituição, na sua dimensão interna e externa, contra agressões e ameaças, ainda que indeterminadas, contra o interesse nacional, é visível a crescente importância das informações de segurança nacional<sup>28</sup>.

---

da segurança). Em terceiro lugar, as áreas da segurança já não se limitam ao domínio tradicional, mas alargam-se a novos domínios, como o económico, o social, o político e o ambiental. Em quarto lugar, o alargamento da segurança faz-se a par de um alargamento do número de actores que produzem e distribuem o bem jurídico segurança. A densificação do conteúdo da função administrativa da segurança faz-se, assim, segundo quatro vectores essenciais: o primeiro vector alarga a segurança a vários domínios – do uso da força à qualidade de vida; o segundo alarga os actores da segurança – do monopólio do Estado aos múltiplos actores que actuam de forma subsidiária; o terceiro alarga os objectos da segurança – da segurança do Estado à segurança das pessoas; o quarto alarga os instrumentos da segurança – da *hard power* ao *soft power*. Este novo quadro leva-nos a um novo paradigma de segurança que pode ser encontrado na ideia de *governance*. Trata-se de uma *multi-level governance*, em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local, o nacional e o internacional. Ao respeito, ver NUNO SEVERIANO TEIXEIRA *et al*, *Estudo Para...*, 2006, p. 32 e seg.

<sup>25</sup> Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

<sup>26</sup> Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

<sup>27</sup> ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 73.

<sup>28</sup> Face ao novo quadro de ameaças e riscos, de carácter difuso e de elevada imprevisibilidade, que emergiu depois de 1989, com o fim da guerra fria, e depois do 11 de Setembro de 2001, tem-se assistido à reestruturação e ao reapetrechamento dos serviços de informações em todos os países.

## 2. As Informações em Sentido Funcional

### 2.1. Modalidades de Informações

Nas palavras de DIOGO FREITAS DO AMARAL, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade<sup>29</sup>. Na doutrina, quando se fala em Administração Pública ou em serviços públicos, são três os principais sentidos em que se utilizam as expressões: primeiro, no sentido da actividade (ou serviços públicos em sentido material ou funcional); segundo, no sentido de organização (ou serviços públicos em sentido orgânico ou, ainda, em sentido subjectivo); terceiro, no sentido formal (ou o modo próprio de agir que caracteriza os serviços em determinado tipo de sistemas de administração).

Sendo certo que todos os organismos pertencentes ao sistema de informações têm, entre nós, a natureza de serviços públicos<sup>30</sup>, importará explicitar cada um dos seus três sentidos. As informações podem ser definidas como a actividade, preservada da atenção e do conhecimento de terceiros, de certos serviços da administração pública – os serviços de informações – que consiste na prática de actos administrativos e actos materiais, utilizando um método próprio e tendo por objecto produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a integrar os trabalhos preparatórios dos decisores políticos. Alguns resultados intermédios podem, no entanto, revelar-se úteis para difusões selectivas, no âmbito das relações de cooperação, a outros serviços congéneres ou à polícia<sup>31</sup>.

Na senda desta conceptualização dos serviços de informações em sentido funcional, é costume distinguir três ramos ou modalidades de informações, reservando a um deles a designação de informações estra-

---

<sup>29</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.<sup>a</sup> Ed., 1994, p. 31. Convirá, todavia, notar que nem todos os serviços que funcionam para a satisfação das necessidades colectivas têm a mesma origem ou a mesma natureza: por exemplo, uns são criados e geridos pelo Estado (é o caso do Sistema de Informações da República Portuguesa), outros são entregues a organismos autónomos, por exemplo, as autarquias locais.

<sup>30</sup> Confrontar art.º 14.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

<sup>31</sup> Em grande medida, e porque não encontramos na doutrina jurídico-administrativa um conceito preciso, esta definição assenta no que ao respeito pensa Arménio Marques Ferreira quando se ocupa do recorte do objecto do Sistema de Informações da República Portuguesa. Ver ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 69.

tégicas de defesa, ao outro a designação de informações de segurança e dando ao terceiro o nome de informações militares<sup>32</sup>. Pese embora todas sejam presididas por uma ideia de intervenção para produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a preparar as decisões das autoridades governamentais e administrativas, em regra, às informações estratégicas de defesa cabe contribuir para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estrado Português.

Às informações de segurança cabe a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e da prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido. As informações militares, levadas a cabo pelas Forças Armadas, serão aquelas que sejam necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar<sup>33</sup>.

Relacionando as modalidades de informações e os serviços de informações, dir-se-á que cada serviço desenvolve, apenas e exclusivamente, uma modalidade de informações. Assim, por exemplo, o serviço de Informações Estratégicas de Defesa só poderá, sem concorrência dos outros, desenvolver informações que contribuam para a salvaguarda da independência, dos interesses e da segurança externa do Estado Português. O Serviço de Informações de Segurança só poderá, em regime de exclusividade, produzir informações que contribuam para a segurança interna e para a prevenção de certos actos que possam destruir ou alterar o Estado de direito estabelecido. As mesmas considerações poderão ser tecidas quanto ao serviço de informações militares<sup>34</sup>.

Mas de tal facto não se segue, necessariamente, que outros serviços, designadamente os policiais, não possam produzir informações, embora de âmbito materialmente diferente, para realização das suas atribuições e competências. É assim, por exemplo, com a Polícia de Segurança Pública

---

<sup>32</sup> ANTÓNIO DE JESUS BISPO, “A Função de...”, in *Informações e...*, 2003, p. 91. Por vezes a doutrina alude também a informações económicas, mas a verdade é que a lei vigente não distingue esta última modalidade de informações. Sobre as informações e a economia, ver, por exemplo, ERNANI RODRIGUES LOPES, “Informação, Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 219 e seg.

<sup>33</sup> Confrontar art.º 20.º, art.º 21.º e art.º 34.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

<sup>34</sup> Ver art.º 3.º, n.º 3, art.º 20.º, art.º 21.º e art.º 34.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

que através do Departamento de Informações Policiais recolhe e processa notícias com interesse para a sua missão policial. O mesmo sucede com a Guarda nacional Republicana<sup>35</sup>.

## 2.2. Características da Actividade de Informações

As características típicas da função das informações derivam da própria essência da função, das suas tarefas e do seu âmbito. Em primeiro lugar, a função das informações é um modo de actividade administrativa. Quer isto dizer, por um lado, que não se confunde com as restantes funções do Estado, por outro lado, não se confunde com os restantes modos de agir próprios da Administração Pública. Com efeito, a função constituinte, a função de revisão constitucional e as restantes funções do Estado, ditas primárias (a função política e legislativa) e secundárias (a função jurisdicional e a função administrativa), são de âmbito materialmente diferente da função administrativa<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Ao Departamento de Informações Policiais da Polícia de Segurança Pública compete, por exemplo, proceder à recolha e processamento de notícias com interesse para a missão policial; elaborar estudos criminológicos e relatórios analíticos de âmbito estratégico sobre a criminalidade e delinquência; proceder à análise e avaliação de riscos específicos; definir e difundir as normas técnicas referentes à actividade de informações policiais e de segurança e de contra-informação. Ver art.º 29.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, e art.º 5.º, da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio. Quanto à Guarda Nacional Republicana, ver n.º 3, art.º 32.º, da Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro.

<sup>36</sup> A função constituinte e a função de revisão constitucional distinguem-se da função administrativa na medida em que as primeiras traçam os fundamentos da ordenação da existência colectiva e definem o recorte das restantes funções do Estado, incluindo a função administrativa, por isso, o exercício desta está inequivocamente submetido a um imperativo de congruência normativa e valorativa com a Constituição. A função política, ao contrário da função administrativa, não tem uma função de projecção imediata nos membros da colectividade e visa a realização de escolhas que respeitam a interesses colectivos essenciais, que depois virão enformar as leis que a função administrativa deve respeitar. A função legislativa poderá distinguir-se da função administrativa na medida em que àquela cabe definir as necessidades colectivas e quais, de entre elas, as que reclamam satisfação administrativa; a esta, ao invés, cabe implementar prévias políticas e proceder à satisfação das necessidades previamente definidas, seleccionadas e ordenadas. Por fim, a função jurisdicional distingue-se da função administrativa principalmente no plano dos objectivos prosseguidos: ambas aplicam a Constituição e as leis, mas ao passo que na segunda tal aplicação é um meio para a prossecução do interesse público, para a primeira a aplicação da Constituição e da lei é, ao mesmo tempo, um meio e um fim. Ver, ao respeito, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 35 a 38.

Depois a actividade de informações parece poder considerar-se como um dos modos de agir próprios da administração pública, não se confundindo com outros. Parece fazer todo o sentido analisar à parte as condutas levadas a cabo pela administração no desempenho das funções de informações. Assim é porquanto essas condutas partilham de um elemento específico: o da produção de conhecimento sistematizado, através de um método próprio, em segredo, tendo em vista contribuir para acertadas decisões dos decisores políticos e das autoridades administrativas, nos domínios da salvaguarda da independência, dos interesses e da segurança (interna e externa) nacionais. Ora, quando assim sucede, temos um elemento individualizador no plano jurídico, visto que concita aspectos de regime próprios, como se verá de seguida.

Em segundo lugar, a produção de informações apresenta um método próprio que, em sentido amplo, engloba “tarefas de recolha e operações, com planeamento prévio, de pesquisa de dados ou notícias, desenvolvidas através de um acervo de fontes e meios na sua maior parte específicos, e incorpora depois tarefas de análise simples e matricial desses dados e notícias para formação de quadros predicativos que, finalmente, ficarão disponíveis como produto ou material recorrente para novas interacções do ciclo metodológico”<sup>37</sup>. Em sentido restrito, o método será apenas o conjunto de técnicas, aproximações e modelos que, conjuntamente com outros dois domínios, o dos tópicos (factos, observações, notícias, dados) e o das teorias (hipóteses, explicações), formam a estrutura da filosofia da informação<sup>38</sup>.

Em terceiro lugar, a actividade de informações, é uma daquelas actividades típicas da *arcana praxis* do Estado<sup>39</sup>. O segredo é um traço

---

<sup>37</sup> ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 69 e 70.

<sup>38</sup> Para ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, os dados e as notícias não são ainda tecnicamente informações, embora não sejam também informação sem significado, porquanto já indiciam sentido na justificação da sua selecção e segmentação, o que confere às tarefas de pesquisa uma dignidade própria frente às tarefas de análise. A análise, na terminologia das informações, tem um significado que se liga ao reforço dos processos de síntese e não ao seu sentido mais geral de análise por fragmentação da realidade. As tarefas de análise compõem-se de juízos complexos que se alimentam de experiências e perícias cultivadas, incorporando processos de racionalidade, sobretudo de natureza abductiva. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 70.

<sup>39</sup> O art.º 32.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e o art.º 5.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, não deixam dúvidas sobre isso. Sobre esta matéria, ver PEDRO CARDOSO, *Arcana Praxis na Actividade do Estado*, Lisboa, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1996.

distintivo das informações e tem por enquadramento jurídico o regime do segredo de Estado<sup>40</sup>. É ele que permite a preservação do conhecimento de terceiros, quer na fase de pesquisa quer na fase de análise, de todas as actividades dos serviços de informações. Num quadro competitivo, reduzir as incertezas quanto ao que se sabe dos opositores, a que alguns autores chamam presciência, sem expor as fraquezas, porque desvaloriza a nossa posição, é o jogo das informações<sup>41</sup>.

Em quarto lugar, poderemos dizer que também contribui para a natureza específica das informações o facto de serem produzidas para outrem, sem que nelas o produtor incorpore desígnio<sup>42</sup>. Os serviços de informações têm o exclusivo da pesquisa e da análise de dados e deles extrair as necessárias conclusões, sem interferências externas às matrizes metodológicas, mas o aproveitamento das informações para o planeamento da intervenção que elas suscitam não faz parte do seu ciclo metodológico. As informações aproveitam, no plano da intervenção, aos decisores políticos, no exercício das diversas funções do Estado, ou às autoridades administrativas, principalmente policiais, ou judiciárias<sup>43</sup>.

Em quinto lugar, a actividade de informações tem como desígnio último “saber ver o que não está à vista”<sup>44</sup>, produzindo uma verdade significativa – hipotética, é certo, mas verosímil – para o poder que delas legitimamente dispõe, conferindo-lhe uma posição de vantagem, relativamente a um opositor, por antecipação. Este é o paradigma fundador das informações e a sua justificação, só assim se compreendendo a especificidade do seu método e a excepcionalidade do seu regime de

---

<sup>40</sup> O segredo de Estado é regulado pela lei n.º 6/94, de 07 de Abril, pelo art.º 316.º, do Código Penal, pelo art.º 137.º, do Código de Processo Penal, e pelo art.º 164.º, alínea q), e art.º 156.º, alínea d), ambos da Constituição.

<sup>41</sup> ANTÓNIO DE JESUS BISPO, “A Função de...”, in *Informações e...*, 2003, p. 84. FRANCISCO PROENÇA GARCIA, “A Importância das Informações na Condução da Guerra em Moçambique (1964/1974)”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 234. PEDRO CARDOSO, *As Informações em...*, p. 134 e seg.

<sup>42</sup> ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 72.

<sup>43</sup> Note-se, por exemplo, que nos termos do art.º 6.º, n.º 2, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, os serviços de informações não podem praticar actos ou desenvolver actividades no âmbito ou da competência específica dos Tribunais, do Ministério Público ou das entidades com funções policiais.

<sup>44</sup> ERNANI RODRIGUES LOPES, “Informação, Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 230.

segredo<sup>45</sup>. Tal paradigma, supõe forçosamente a existência de um referencial de antagonismo, procurando conhecer as intenções do seu adversário que, associadas a uma capacidade, se podem transformar numa ameaça<sup>46</sup>.

Em sexto e último lugar, na moldura do Estado de direito democrático, todos os serviços públicos estão submetidos à lei e ao direito. Um regime de legalidade, em matéria de informações, pese embora o seu carácter acentuadamente discricionário, não dispensa uma competência conferida por lei e que esses poderes visem a realização de fins legalmente fixados<sup>47</sup>. A actividade dos serviços de informações está especialmente limitada pelo princípio da exclusividade, pelo princípio da especialidade<sup>48</sup>, pelo princípio da tipicidade funcional e pelo princípio da contenção operacional. Mas, em bom rigor, além destes, que resultam do seu regime jurídico específico, não podemos excluir outros que devem nortear a actividade de informações, como, por exemplo, o da legalidade, o da constitucionalidade e o da igualdade<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 72.

<sup>46</sup> Nas palavras de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, o imperativo das informações é saber distinguir sempre, na elaboração de quadros predicativos, os antagonismos de ruptura – a combater – dos antagonismos criadores de valor político – por meio dos quais a democracia se amplia e se desenvolve. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 73.

<sup>47</sup> As informações, “ao darem significado, emancipam da conjuntura, e ao criarem conhecimento com exclusão de terceiros, conferem poder”, por isso inscrevem-se nos limites da lei e oferecem-se neutras à tutela do poder democraticamente estabelecido. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 73.

<sup>48</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 181.

<sup>49</sup> Mas, para um melhor enquadramento da actividade, não devemos esquecer o princípio do respeito dos direitos fundamentais, o princípio da proibição do excesso, o princípio da boa fé, o princípio democrático, o princípio da justiça, o princípio do interesse público e o princípio da concordância prática. Ver art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2007, p. 40 e seg; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2000, p. 62 e seg; sobre o princípio da concordância prática (que na actividade administrativa significa que há casos com carácter irremediavelmente antinómico quanto à função-finalidade da actividade dos serviços, a solução para a impossibilidade de harmonização integral das finalidades dessa actividade pode estar na tarefa, infinitamente penosa e delicada, de operar a concordância prática das finalidades em conflito, por forma a atribuir a cada uma delas a máxima eficácia possível) ver JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito...*, Volume I, 2005, p. 664.

### 3. As Informações em Sentido Orgânico

#### 3.1. Os Serviços de Informações

Por informações em sentido orgânico ou institucional entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública<sup>50</sup> com funções exclusivas de produção de informações. São os serviços de informações integrados no aparelho administrativo público estadual<sup>51</sup> que têm por missão produzir informações estratégicas de defesa, informações de segurança e informações militares, que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado, que contribuam para a segurança interna e a prevenção de actos que possam alterar ou destruir o Estado de direito estabelecido e, finalmente, as que sejam necessárias ao cumprimento das missões das forças armadas e à garantia da segurança militar.

É, contudo, necessário fazer-se uma distinção entre autoridades e serviços de informações. As autoridades são em geral os órgãos das pessoas colectivas públicas com competência para dirigir superiormente os serviços de informações<sup>52</sup>, como se retira, designadamente, do art.º 19.º, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República, do art.º 13.º, art.º 28.º e art.º 36.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro. Os serviços de informações dependem sempre de uma autoridade de informações e podem conter nas suas estruturas hierárquicas várias outras autoridades de informações de grau sucessivamente menor.

Espalhados pelas estruturas orgânicas da Administração Pública, existem muitos outros serviços que também prosseguem alguns fins dos serviços de informações e que dependem de órgãos ou incluem agentes

---

<sup>50</sup> Confrontar art.º 14.º, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e alíneas a), b) e c), do art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 09/2007, de 19 de Fevereiro.

<sup>51</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, quando se ocupa da teoria geral da organização administrativa, refere que a Administração Pública é sempre representada, nas suas relações com os particulares, por pessoas colectivas públicas e que na relação jurídico-administrativa, um dos sujeitos, pelo menos, é em regra uma pessoa colectiva pública. No caso concreto, os serviços de informações integram-se na pessoa colectiva pública Estado. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.ª Ed., 1994, p. 582 e 586.

<sup>52</sup> Todas as pessoas colectivas – e, portanto, todas as pessoas colectivas públicas – são dirigidas por órgãos. A estes cabe tomar decisões em nome da pessoa colectiva ou manifestar a vontade imputável à pessoa colectiva. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.ª Ed., 1994, p. 589.

com competência para a prática de actos de informações. Mas, se comparados com os restantes, estas tarefas não são suficientes para dar a tais serviços uma feição predominantemente de informações – por isso, não são serviços de informações em sentido orgânico<sup>53</sup>. Depois, os serviços de informações não se confundem com outros serviços da Administração Pública cujo fim é, identicamente, a protecção da comunidade – como é o caso das forças armadas, dos serviços de bombeiros e protecção civil ou das inspecções-gerais existentes nos diferentes ministérios.

De acordo com a Lei Quadro, o Sistema de Informações da República Portuguesa passou a ser concebido articuladamente, incorporando os seguintes serviços: o Conselho Superior de Informações, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança. Embora aquela lei se refira, quanto a alguns aspectos, como se retira do art.º 34.º, aos serviços de informações militares, parece ser entendimento maioritário da doutrina que as informações militares, tanto as estratégicas como as operacionais e as táticas, terão ficado no exclusivo âmbito da Divisão de Informações Militares<sup>54</sup>.

O Conselho Superior de Informações é um órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazendo parte um leque abrangente de ministros e autoridades administrativas<sup>55</sup>. O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa é um órgão que tem a seu cargo as competências de condução superior dos serviços de informações<sup>56</sup>. O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança constituem os dois pólos da actividade de informações, na sua vertente operacional e no seu múnus específico, já que o sistema conta ainda com estruturas comuns, nas áreas dos recursos humanos, das tecnologias de informação, das finanças e do apoio geral, todas na dependência do Secretário-Geral.

---

<sup>53</sup> É o caso de certos serviços que podemos encontrar, por exemplo, no seio das polícias. Já tivemos oportunidade de referir que tais serviços das polícias não eram serviços de informações em sentido funcional. Acrescentamos agora que, do mesmo modo, não são, também, serviços de informações em sentido orgânico.

<sup>54</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 183.

<sup>55</sup> Confrontar art.º 18.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

<sup>56</sup> Confrontar art.º 19.º, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

### 3.2. Características dos Serviços de Informações

Quanto à caracterização das informações em sentido orgânico, poderemos dizer que as características típicas dos serviços de informações podem reconduzir-se ao plano orgânico-institucional e ao plano orgânico-pessoal. Quanto ao primeiro plano, os serviços de informações obedecem a uma certa homogeneidade, querendo isto dizer que as funções das informações são prosseguidas apenas por certos entes públicos estatais; uma certa pluralidade, no sentido em que são vários os entes públicos estatais que desenvolvem funções de informações, embora integrados num sistema – o Sistema de Informações da República; e, depois, uma certa tipicidade, na medida em que os serviços de informações têm estruturas idênticas e articuladas, embora num passado recente assim não fosse.

Verifica-se, ainda, que os serviços obedecem a uma certa interdependência, o que significa que não actuam em abstracção uns dos outros e que existem faculdades de intervenção de uns sobre os outros, traduzidas em relações de supra e infra-ordenação na prossecução do interesse público. Obedecem, também, a uma certa iniciativa, já que os seus órgãos se encontram juridicamente adstritos a prosseguir o interesse público por sua própria iniciativa, sem necessidade de aguardarem por solicitações externas. Finalmente, são caracterizados por uma certa parcialidade<sup>57</sup>.

Do ponto de vista orgânico-pessoal, os serviços de informações caracterizam-se pela amobibilidade e pela responsabilidade dos seus titulares. Nem faria sentido que assim não fosse, pois a inamobibilidade e a irresponsabilidade só fazem sentido enquanto garantias de independência. Ora, esta não é, tanto quanto se retira da lei, uma característica típica dos serviços de informações. Por exemplo, o Secretário-Geral dos serviços depende directamente do Primeiro-Ministro, é por ele nomeado e exonerado, e os directores dos serviços dependem directamente do Secretário-Geral<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Não significa isto que os serviços devam tomar arbitrariamente partido por um dos interesses em causa ou em confronto, num caso concreto. Pelo contrário, no que respeita à sua posição perante os particulares, eles estão adstritos ao princípio da imparcialidade. A parcialidade dos serviços decorre da necessidade de prossecução dos interesses públicos colocados a seu cargo, que os transformam, por definição, em parte interessada, em todas as situações em que devem intervir.

<sup>58</sup> Ver art.º 15.º, n.º 2, e art.º 19.º, n.º 3, alínea h), ambos da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

Finalmente, as informações em sentido orgânico só podem ser compreendidas se conhecidos os seus princípios, todos consagrados na Constituição. O princípio da desburocratização contra-indicada, por exemplo, estruturas desnecessariamente complexas e duplicações de atribuições e competências. Já o princípio da aproximação dos serviços às populações assenta no pressuposto de que as necessidades colectivas são melhor satisfeitas através de pessoas colectivas, órgãos e serviços próximos daqueles que as experimentam. Além destes, temos ainda os princípios da descentralização, da desconcentração, da unidade de organização<sup>59</sup>, da reserva de lei na definição do regime e, por último, o princípio da unidade de acção dos serviços de informação<sup>60</sup>.

#### 4. As Informações em Sentido Formal

##### 4.1. Os Poderes dos Serviços de Informações no Contexto do Poder Administrativo

Na doutrina portuguesa, o sentido formal exprime usualmente os modos de actuação da Administração Pública em sentido orgânico, quando exerce a administração pública em sentido material e usa poderes de autoridade que lhe dão supremacia sobre os cidadãos<sup>61</sup>. É frequente fazer-se,

---

<sup>59</sup> Este princípio, que vem previsto no art.º 272.º, n.º 4, da Constituição, refere-se expressamente às forças de segurança, que serão polícias preparadas para o uso colectivo da força. No entanto, pensamos que se aplicará também aos serviços de segurança e aos serviços de informações, porque valem também a propósito deles, e com a mesma intensidade, as razões determinantes da solução expressamente consagrada para as forças de segurança – que radicam no exclusivo do Estado em matéria de informações estratégicas de defesa, de segurança interna e militares.

<sup>60</sup> Este princípio visa evitar a perda da unidade do Estado no exercício de tão importantes funções. Nas palavras de Arménio Marques Ferreira, o Sistema de Informações da República Portuguesa tem uma clara estrutura bipolar, unificada por um vértice de condução superior, inspecção, superintendência e coordenação. A solução adoptada foi a de manter a autonomia funcional de cada um dos serviços e de permitir a fusão de estruturas comuns, nas áreas de gestão, colocando ambos os serviços sob a directa dependência do Secretário-Geral, atribuindo toda a condução superior a um só órgão, na directa dependência do Primeiro-Ministro, recolocando, assim, todo o sistema no âmbito central do aparelho de Estado. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 81.

<sup>61</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 46.

neste domínio, uma contraposição básica entre actividades de natureza jurídica e actividades de natureza não jurídica e, depois, é frequente, também, uma minimização do tratamento destas últimas, relegadas para uma “espécie de terra de ninguém”<sup>62</sup>, das chamadas operações materiais. Os serviços de informações não escapam a este entendimento.

Integrando os serviços de informações a Administração Pública, são, também eles, parte do poder administrativo, porquanto recebem da lei a faculdade de definirem a sua própria conduta, para a realização dos fins que lhes estão designados, e a faculdade de imporem à generalidade dos cidadãos o respeito dessa conduta. Na doutrina, as manifestações do poder administrativo são o poder regulamentar, o poder de decisão unilateral, o privilégio de execução prévia e o regime especial dos contratos administrativos, sendo certo, porém, que tais poderes devem ser exercidos em obediência aos princípios constitucionais, já vistos em momento anterior, com destaque especial para o princípio da legalidade.

Isto significa que os serviços de informações não podem prosseguir o interesse público de qualquer maneira, e muito menos de forma arbitrária. Têm de fazê-lo em obediência à lei – é o que se chama o princípio da legalidade que, definido de forma positiva, diz o que os serviços de informações devem ou podem fazer e não apenas aquilo que estão proibidos de fazer<sup>63</sup>. No âmbito do Estado de direito democrático, os serviços de informações encontram-se subordinados a todo o *bloco da legalidade*, independentemente das formas ou tipos de actividades que exerçam, sob duas modalidades diferentes – a preferência de lei e a reserva de lei. Na doutrina maioritária entende-se, todavia, que o princípio da legalidade comporta três excepções: o estado de necessidade, os actos políticos e o poder discricionário<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2004, p. 41.

<sup>63</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL define o princípio da legalidade da seguinte forma: “os órgãos e agentes da administração pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos”. Prossegue, depois, afirmando que tal definição comporta três ideias fundamentais, a saber: primeira, a lei diz o que a administração deve ou pode fazer; segunda, a lei cobre e abarca todos os aspectos da actividade administrativa (e não apenas aqueles que possam consistir na lesão dos direitos ou interesses dos particulares); terceira, a lei não é apenas um limite à actuação administrativa, mas é também o fundamento da acção administrativa. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 42.

<sup>64</sup> A teoria do estado de necessidade diz-nos que, em circunstâncias excepcionais, os serviços públicos, se tanto for exigido pela situação, ficam dispensados de seguir o processo legal estabelecido para as circunstâncias normais, mesmo que isso implique o

A lei, como se sabe, não regula sempre do mesmo modo os actos a praticar pela administração. Uma vez é precisa, outras vezes é imprecisa – como sucede no caso dos serviços de informações. Uma vez vincula totalmente – só havendo um resultado legalmente admissível – outras vezes nada diz, nada regula e atribui uma significativa margem de autonomia à administração que, por isso, ora pratica actos vinculados ora actos discricionários. Como ensina FREITAS DO AMARAL, a discricionariedade funda-se em duas razões: primeira, no plano prático seria impossível e mesmo inconveniente a lei tudo regular minuciosamente; segunda, o poder discricionário só existe quando e na medida em que a lei o confere<sup>65</sup>.

Para o nosso estudo interessa, como mais tarde se verá, uma curta referência sobre figuras afins da discricionariedade, que a doutrina costuma designar por remissão da lei para regras extra-jurídicas. Frequentemente, a lei remete de modo expresse nos seus dispositivos para normas extra-jurídicas. Quando assim sucede, não estamos no terreno da discricionariedade, mas sim no campo da vinculação, porque ao remeter para normas extra-jurídicas, a lei fá-las suas, incorpora-as na ordem jurídica e, portanto, torna-as juridicamente obrigatórias – é o que sucede, frequentemente, com a remissão da lei para normas técnicas.

Por fim, quanto a esta matéria, mais duas notas: uma sobre a problemática das atribuições e competências e outra sobre os modos de exercício do poder administrativo. As atribuições são os fins que a lei

---

sacrifício de direitos ou interesses dos particulares. A teoria dos actos políticos diz-nos que os actos de conteúdo essencialmente político não são susceptíveis de recurso contencioso para os tribunais administrativos. Finalmente, o poder discricionário pode configurar-se como um modo especial de legalidade, porquanto, como se sabe, a lei abre inúmeras vezes espaços de livre decisão para a administração, sendo certo que mesmo assim, há sempre dois elementos vinculados por lei – a competência e o fim.

<sup>65</sup> A lei não pode dizer quem é a pessoa que melhor pode dirigir os serviços de informações ou que processos técnicos utilizar para a prossecução dos interesses públicos em causa. Quanto ao âmbito da discricionariedade, e sabendo-se que a competência e o fim são sempre aspectos vinculados, ela pode respeitar, nomeadamente, ao momento da prática do acto, à decisão de praticar ou não certo acto, à determinação dos factos e interesses relevantes para a decisão, à determinação do conteúdo concreto da decisão a tomar e às formalidades a observar na preparação do acto. A discricionariedade tem limites (os limites legais e os que resultam da auto-vinculação) e pode ser controlada (através de controlos de legalidade por parte da administração e principalmente pelos tribunais e através de controlos de mérito só através da administração). DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.<sup>a</sup> Reimpressão, 2007, p. 85 e seg.

incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir. Competências são os poderes jurídicos que os órgãos de uma pessoa colectiva dispõem para prosseguirem as atribuições. Missões são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos<sup>66</sup>. Daqui resulta que qualquer órgão da administração, ao agir, encontra pela frente uma dupla limitação: por um lado, está limitado pela sua própria competência e, por outro lado, está também limitado pelas atribuições da pessoa colectiva, em cujo nome actua<sup>67</sup>.

Entre nós, o poder administrativo pode ser exercido de diversos modos: através de regulamento administrativo, através de acto administrativo, através de contrato administrativo e, também, através de meras operações materiais<sup>68</sup>. A tipologia dos actos administrativos é múltipla e variada. Entre outros, podemos destacar os actos impositivos (que são aqueles que impõem a alguém uma certa conduta ou a sujeição a determinados efeitos jurídicos), os actos permissivos (que são aqueles que possibilitam a alguém a adopção de uma conduta ou a omissão de um comportamento que de outro modo lhe estariam vedados) e os actos instrumentais. Estes identificam aquelas pronúncias da administração que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade.

As operações materiais, para além de não produzirem quaisquer alterações na ordem jurídica, produzindo apenas efeitos de facto, caracterizam-se, principalmente, por poderem ter um âmbito externo (concretizando a lei ou executando os actos administrativos) ou interno (permitem e tornam mais eficiente a organização e o funcionamento dos serviços);

---

<sup>66</sup> JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 117.

<sup>67</sup> É claro que as normas que atribuem, designadamente, competências, podem fazê-lo de diversos modos, por exemplo, através de normas perceptivas, proibitivas e permissivas ou, dito de outro modo, através de normas positivas e negativas ou ordenar, conferir competências ou permitir. Sobre este assunto, poderá ver-se GERMANO MARQUES DA SILVA, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006, p. 175 e HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Almedina, 2008, p.16.

<sup>68</sup> Os regulamentos não são mais do que complementos ou desenvolvimentos, gerais e abstractos, pelos órgãos administrativos competentes, dos comandos genéricos contidos na lei, com vista a viabilizar a sua aplicação aos casos concretos. Os actos administrativos servem, sobretudo, para resolver situações específicas, individuais e casos concretos, aplicando a lei e os regulamentos às situações da vida real. O contrato administrativo não é mais do que um acordo bilateral entre a administração e os privados. As operações materiais caracterizam-se, principalmente, por não produzirem quaisquer alterações na ordem jurídica – apenas produzem efeitos de facto. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.<sup>a</sup> Reimpressão, 2007, p. 148 e 149.

por o seu fim ser a realização do interesse público posto a cargo de uma pessoa colectiva; e, finalmente, por estarem essencialmente regulamentadas por normas técnicas (relacionadas com várias áreas do conhecimento científico ou então com regras de um saber de experiência feito)<sup>69</sup>.

#### 4.2. O Poder dos Serviços de Informações

Analisando os diplomas legais que regulam os serviços de informações, vários aspectos se tornam manifestos. Desde logo, não pode haver qualquer dúvida, pese embora alguns mitos e estigmas<sup>70</sup>, sobre a sua vinculação e respeito pela Constituição e pela lei, como, aliás, expressamente, resulta das disposições conjugadas do art.º 2.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e do art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro. Por isso, diremos que os serviços de informações encontram-se subordinados a todo o bloco da legalidade, nas modalidades ditas de preferência de lei e reserva de lei.

Não estranha, assim, que a lei fixe as atribuições dos serviços de informações, constituindo-se estas como um primeiro limite a toda a actividade desenvolvida pelos serviços. Os fins postos a cargo dos serviços são, por uma parte, a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional; por outra parte, a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de

---

<sup>69</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do Seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 223 e seg.

<sup>70</sup> Nas palavras de Arménio Ferreira, quanto ao mito, a ideia ficcionada é a de que os serviços de informações sabem tudo o que os outros sabem e, ainda, tudo o que os outros não conseguem saber; quanto ao estigma, a propalada ideia de uso de métodos secretos apenas justificados pelos fins em causa. ARMÉNIO FERREIRA, *Tópicos de Apresentação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2009, p. 2. É claro que ao mito e ao estigma não pode ser alheio o facto de que antes do 25 de Abril as informações não militares serem asseguradas pela PIDE/DGS que tinha por objectivo proteger e projectar o regime, intérprete único dos interesses do Estado, no plano interno e externo. Esta polícia de natureza política era, simultaneamente, agência de informações e, sobretudo, uma arma repressiva. JORGE SILVA CARVALHO, “Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação Entre Sistemas de Informações (Apontamentos Para Apoio)”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 219.

actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido<sup>71</sup>.

Embora Rui Pereira, quando se ocupa da necessidade de reforma do sistema de informações, tendo como referência ainda a Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro – irrelevante nesta matéria porquanto o novo quadro jurídico não produziu qualquer alteração – afirme que o legislador definiu negativamente as competências dos serviços<sup>72</sup>, a verdade é que assim não parece ser. O que o legislador quis, e veio fazer, foi impor limites à actividade dos serviços, designadamente, proibindo aquelas que envolvam a ameaça ou a ofensa aos direitos, liberdades e garantias e proibindo o exercício de poderes, a prática de actos ou actividades da competência específica dos tribunais e das polícias<sup>73</sup>.

Acompanhamos Rui Pereira quando afirma que o legislador tem sido frugal na atribuição de meios de actuação<sup>74</sup>. Na verdade, não se encontram na lei competências para a prática de actos impositivos ou para a prática de actos lesivos de direitos, liberdades e garantias<sup>75</sup>. O que se pode observar é a possibilidade de os funcionários praticarem certos actos permissivos – como, por exemplo, terem garantido, em serviço, livre acesso a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público; ou terem garantida a colaboração de todos

---

<sup>71</sup> Confrontar art.º 3.º, n.º 2 e n.º 3, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, e art.º 2.º, n.º 2, art.º 20.º e art.º 21.º, todos da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

<sup>72</sup> RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo: A Resposta Penal e o Sistema de Informações”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 516.

<sup>73</sup> Ver art.º 3.º, n.º 1, e art.º 4.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, e art.º 6.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 3, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

<sup>74</sup> Efectivamente, um regime democrático, com mais de trinta anos, não pode regozijar-se por possuir apenas um sistema que não põe em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas que não está apetrechado para responder aos desafios complexos que o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos de estupefacientes (de armas e de seres humanos) e a moderna espionagem (económica e tecnológica) colocam. Um tal sistema não promove a tutela antecipada do Estado de direito democrático e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo...”, in *Informações e...*, 2003, p. 517.

<sup>75</sup> A doutrina, por vezes, mostra-se mais favorável a uma definição mais precisa dos poderes dos serviços, designadamente, quanto à possibilidade de se proceder, preventivamente, à interceptação de comunicações, em casos de estrita necessidade, embora para tal fosse necessário alterar a Constituição, ou à possibilidade expressa de se recorrer à figura do “agente infiltrado”. Ver, por exemplo, RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo...”, in *Informações e...*, 2003, p. 519.

os serviços da administração; ou, ainda, poderem cooperar com organismos congéneres estrangeiros; ou, finalmente, poderem ver codificadas as suas identidades e categorias, bem assim como poderem usufruir de documentação legal alternativa<sup>76</sup>.

É também visível que o poder dos serviços de informações se exerce, também, através da prática de actos instrumentais. Estes identificam pronúncias dos serviços de informações que não envolvem uma decisão de autoridade, sendo antes auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade<sup>77</sup>, na medida em que lhes cumpre, apenas, difundir as informações produzidas às entidades que lhes forem indicadas, cabendo a estas a prática dos necessários actos impositivos, decisórios e ablativos de direitos, liberdades e garantias<sup>78</sup>.

Por fim, o poder dos serviços de informações é, principalmente, exercido através de actos materiais, que não produzem efeitos jurídicos, mas tão só de facto, consubstanciados no desenvolvimento de uma actividade técnica, tendo em vista a prossecução do interesse público colocado a cargo dos serviços, para a realização das tarefas ou missões sistemáticas de pesquisa, análise e processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas<sup>79</sup>. Estaremos, por isso, no domínio que a doutrina vem designando por discricionaridade técnica.

## 5. O Controlo dos Serviços de Informações

### 5.1. Das Modalidades de Controlo em Geral

A actividade administrativa, e a dos serviços de informações também, está sujeita a vários tipos de controlos que podem ser classificados,

---

<sup>76</sup> Ver art.º 9.º, art.º 10.º, art.º 11.º e art.º 12.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

<sup>77</sup> A actividade administrativa não provoca sempre o mesmo tipo de incidência na esfera dos particulares. Segundo este prisma, pode distinguir-se entre administração agressiva, administração prestacional e administração infra-estrutural. A primeira traduz-se em actuações intromissivas na esfera jurídica dos particulares e restritivas dos seus direitos e interesses; a segunda traduz-se na atribuição de vantagens aos particulares; a terceira traduz-se na programação da prossecução futura do interesse público. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 41.

<sup>78</sup> Como se retira do art.º 26.º, alíneas c), d) e e), e do art.º 33.º, alíneas c), d) e e), ambos da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

<sup>79</sup> Ver primeira parte do art.º 26.º e art.º 33.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro lado, em controlos jurisdicionais e controlos administrativos<sup>80</sup>. Os controlos de legalidade visam determinar se os serviços de informações respeitam a lei ou a violam. Os controlos de mérito visam avaliar a qualidade da actividade dos serviços, independentemente da sua legalidade.

Os controlos jurisdicionais efectuam-se através dos tribunais, enquanto os controlos administrativos são realizados pela própria administração. Cruzando uns com os outros, deparamo-nos com controlos mistos. O controlo de legalidade, em princípio, tanto pode ser feito pelos tribunais como pela própria administração, mas em última análise compete aos tribunais. O controlo de mérito só pode ser feito, no nosso país, pela administração<sup>81</sup>.

Numa outra perspectiva, no que à actividade dos serviços de informações diz respeito, poderemos falar em controlos ou garantias administrativas petitorias e impugnatórias. Como ensina JOÃO CAUPERS, as garantias petitorias incluem, por parte dos particulares, o direito de petição, o direito de representação, o direito de denúncia, o direito de oposição administrativa e o direito de queixa para o Provedor de Justiça. Nas garantias impugnatórias incluem-se a reclamação, o recurso hierárquico, próprio e impróprio, e o recurso tutelar<sup>82</sup>.

As garantias jurisdicionais ou contenciosas efectivam-se através da intervenção dos tribunais administrativos. A sua função pode ser objectiva – tutela da legalidade – ou subjectiva – defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares – como se retira, nomeadamente, do art.º 268.º, n.º 4, da Constituição. Os meios processuais ao alcance dos particulares são múltiplos e variados<sup>83</sup>. Sucede, porém, que em razão da

---

<sup>80</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 98. Alguns autores falam, ainda, em controlo ou garantias políticas, como é o caso de JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 240.

<sup>81</sup> O mérito da actividade administrativa, independentemente da sua forma (regulamentos, actos, contratos e actividade material), costuma avaliar-se por referência a duas ideias fundamentais: a ideia de justiça e a ideia de conveniência. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 99.

<sup>82</sup> JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 240, 244 e seg.

<sup>83</sup> Os meios processuais principais utilizáveis na jurisdição administrativa são as acções administrativas (pedidos de uma primeira definição do direito aplicável a um caso concreto) e os recursos contenciosos (pedidos de reapreciação jurisdicional de uma decisão administrativa). Os meios acessórios são o pedido de suspensão jurisdicional da eficácia do acto administrativo, os pedidos de intimação, as providências cautelares, etc.

excepcionalidade dos fins das informações e, por vezes, também dos meios, como é o caso da possibilidade da actividade ser, em regra, abrangida pelo segredo de Estado – com as legais consequências em matéria de declarações perante autoridades judiciárias e outras – o controlo externo dos serviços torna-se inoperante ou, pelo menos, muito dificultado. Por isso, a criação de organismos capazes de controlar e fiscalizar os serviços tem sido, sempre, o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respectivas estruturas.

## 5.2. A Fiscalização dos Serviços de Informações

As democracias ocidentais, como escreve PEDRO ESTEVES, controlam os serviços de informações, em regra, por via governamental (intra-organização dos serviços e extra-organização) e por via de fiscalização externa (parlamentar, judicial ou autónoma), numa tentativa de alargar e reforçar o envolvimento dos órgãos de soberania em matérias que são, por natureza, reserva do poder executivo<sup>84</sup>. Entre nós, verifica-se a mesma tendência. Sem prejuízo daqueles controlos e garantias, já vistos, comuns a toda a actividade administrativa, os serviços de informações, numa perspectiva específica, são fiscalizados por dois órgãos.

Por uma parte, temos o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa. Por outra parte, a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa. Quer isto dizer que a fiscalização externa dos serviços está cometida a dois órgãos diversos, com competências diferenciadas, numa lógica dualista, porque fundada em duas legitimidades separadas: uma fiscalização político-parlamentar, na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República, e uma fiscalização jurisdicionalizada, na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público<sup>85</sup>.

O Conselho de Fiscalização é, nos termos da lei, o principal órgão de fiscalização. É um órgão composto por três membros eleitos pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos deputados<sup>86</sup>. As suas competências podem qualificar-se de amplas e

<sup>84</sup> PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 443.

<sup>85</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 184 e 185.

<sup>86</sup> Art.º 8.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

extensas, na medida em que, num sistema democrático as actividades de informações são tanto mais aceites quanto maior for a actividade de fiscalização. As finalidades da sua actuação são de natureza geral, podendo, por isso, incidir tanto numa perspectiva de eficiência organizativa como, sobretudo, no domínio do respeito pela juridicidade<sup>87</sup>.

A Comissão de Fiscalização de Dados é outro órgão de fiscalização específica do sistema de informações, mas que tem menos competências comparativamente àquelas que são cometidas ao Conselho de Fiscalização. A Comissão de Fiscalização de Dados é composta por três magistrados do Ministério Público que exercem as suas competências, de um modo exclusivo, no domínio da protecção dos dados pessoais informatizados<sup>88</sup>. Esta fiscalização exerce-se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações, por amostragem, fornecidos sem referência nominativa.

## Conclusão

Neste momento, importa, de forma sintética, reunir e hierarquizar as linhas de força que resultam da nossa exposição. O âmbito concreto da actividade de informações é decisivamente marcado em função dos interesses públicos que em cada momento sejam constitucional e legislativamente considerados relevantes, o que, por sua vez, depende de diversos factores histórico-culturais. Neste contexto, a actividade de informações traduz-se num quadro jurídico-constitucional susceptível de apresentar garantias suficientes, com vista à responsabilização democrática dos serviços de informações.

Na Constituição é visível o relevo da segurança. Ela é prosseguida pela polícia, pelas forças armadas (embora não exclusivamente) e é manifesto, também, que os serviços de informações têm aí um destacado papel, assegurando a produção de informações necessárias à salvaguarda

---

<sup>87</sup> Nas palavras de PEDRO ESTEVES, “apesar do relativo equilíbrio no sistema entre o vector de controlo governamental e os mecanismos de fiscalização externa (parlamentar e judicial), é de ressaltar a amplitude das atribuições do parlamento em matéria de acompanhamento, fiscalização genérica, inspecção e consultoria relativamente aos serviços de informações, sem paralelo nos sistemas democráticos em matéria de acesso ilimitado a toda a documentação considerada necessária para o respectivo desempenho”. PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 452.

<sup>88</sup> Art.º 26.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

da independência nacional e à garantia de segurança interna. A segurança, no âmbito das informações, visa a pesquisa do exacto real capaz de afectar um nível de segurança já não suportável pela estrutura e organização do Estado de direito democrático.

Definimos informações em sentido funcional como a actividade, preservada da atenção e conhecimento de terceiros, dos serviços de informações, que consiste na prática de actos administrativos e actos materiais, utilizando um método próprio, tendo por objecto produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a integrar os trabalhos dos decisores políticos, sendo certo, porém, que alguns resultados intermédios podem revelar-se úteis para difusões selectivas a outros serviços congéneres ou à polícia.

É costume distinguirem-se três ramos ou modalidades de informações, reservando a um deles a designação de informações estratégicas de defesa, ao outro a designação de informações de segurança e dando ao terceiro o nome de informações militares. Às primeiras cabe contribuir, exclusivamente, para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado. Às segundas cabe a produção de informações, de forma exclusiva, que contribuam para a garantia da segurança interna e a prevenção de certos actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido. As informações militares são aquelas que sejam necessárias ao cumprimento das suas missões e à garantia da segurança militar.

Identificámos seis características fundamentais desta actividade. Em primeiro lugar, é um modo de actividade administrativa que não se confunde com as restantes funções do Estado, nem com os restantes modos de agir da administração. Em segundo lugar, a actividade assenta num método próprio que engloba tarefas de recolha e pesquisa de notícias, através de um acervo de fontes, e incorpora, depois, tarefas de análise. Em terceiro lugar, o segredo é um dos seus traços distintivos, tendo por enquadramento jurídico o regime do segredo de Estado. Em quarto lugar, as informações são produzidas para outrem, sem que nelas o produtor incorpore desígnio. Em quinto lugar, a actividade tem como objectivo último “saber ver o que não está à vista”, produzindo uma verdade significativa e verosímil, conferindo uma posição de vantagem, por antecipação, relativamente a um opositor. Por último, um regime de legalidade não pode dispensar os serviços de informações, pelo menos, de uma competência conferida por lei e que esses poderes visem a realização de fins legalmente fixados.

Em sentido orgânico, entende-se por informações o conjunto dos serviços integrados no aparelho administrativo público estadual, com funções exclusivas de produção de informações estratégicas de defesa, de segurança e militares. É, contudo, necessário distinguir entre autoridades de informações e serviços de informações e, sobretudo, não confundir estes com outros serviços de informações que prosseguem alguns fins dos serviços de informações, como, por exemplo, certos serviços policiais, ou com outros serviços cujo fim é, também, a protecção da comunidade. De acordo com a lei, o sistema de informações passou a ser concebido articuladamente, incorporando diversos órgãos e serviços, sendo certo que o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança constituem os dois pólos da actividade de informações, na sua vertente operacional.

Em sentido institucional, os serviços podem caracterizar-se, no plano orgânico-institucional, como obedecendo a uma certa interdependência (porque não actuam em abstracção uns dos outros), a uma certa iniciativa (os seus órgãos encontram-se adstritos a prosseguirem o interesse público por sua própria iniciativa) e uma certa parcialidade (a necessidade de prossecução dos interesses públicos colocados a seu cargo, torna-os, por definição, em parte interessada, em todas as situações em que devam intervir). Do ponto de vista orgânico-pessoal, os serviços de informações caracterizam-se pela amobilidade e pela responsabilidade dos seus titulares.

Analisando os serviços de informações, no contexto do poder administrativo, podemos concluir que são, também eles, parte do poder administrativo. Assim é porque recebem da lei a faculdade de definirem a sua própria conduta e de a impor à generalidade dos cidadãos, sendo certo que tais poderes devem ser exercidos em obediência aos princípios constitucionais, com especial destaque para o princípio da legalidade. A lei, no caso concreto, parece regular de forma imprecisa as atribuições, as competências e as missões, deixando uma margem significativa de autonomia para a prática de actos discricionários ou para a prática de actos fundados em normas técnicas.

As atribuições dos serviços constituem-se, desde logo, como um primeiro limite a toda a actividade desenvolvida. Depois, a lei proíbe todas aquelas que envolvam a ameaça ou a ofensa aos direitos, liberdades e garantias e proíbe, também, o exercício de poderes e a prática de actos da competência dos tribunais e das polícias e a prática de actos administrativos decisórios e de autoridade. O que se pode observar, é a possibi-

lidade de os funcionários praticarem certos actos permissivos (entre outros, terem garantido o livre acesso a todas as áreas públicas) ou actos instrumentais (pronúncias dos serviços que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade) ou, ainda, actos materiais (que não produzem efeitos jurídicos, mas tão só de facto), consubstanciados no desenvolvimento de uma actividade técnica de pesquisa, análise e processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas.

Finalmente, quanto ao controlo dos serviços de informações, tal como a administração em geral, também eles estão sujeitos a vários tipos, que podem ser classificados, por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro lado, em controlos jurisdicionais e controlos administrativos. Poder-se-á falar, ainda, em controlos ou garantias petítórias e impugnatórias. Sucede, porém, que em razão da excepcionalidade dos fins das informações e, por vezes, também dos meios (como é o caso da possibilidade de a actividade ser abrangida pelo segredo de Estado), o controlo externo dos serviços pode tornar-se inoperante ou, pelo menos, muito dificultado.

Por isso, a criação de organismos específicos capazes de controlar e fiscalizar os serviços tem sido, sempre, o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respectivas estruturas. Assim, por uma parte, temos o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, que não é mais do que uma fiscalização político-parlamentar, fundada na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República. Por outra parte, temos a Comissão de Fiscalização de Dados, que não é mais do que uma fiscalização jurisdicionalizada, fundada na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público.

### Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 1994.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 7.<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2007.
- BISPO, António de Jesus, “A Função de Informar”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- BRANDÃO, Ana Paula, “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.

- CAMÕES, Luís de, *Os Lusíadas*.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 2003.
- CARDOSO, Pedro, *Arcana Praxis na Actividade do Estado*, Lisboa, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1996.
- CARDOSO, Pedro, *As Informações em Portugal*, Lisboa, Edição da Revista Nação e Defesa.
- CARVALHO, Jorge Silva, “Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação Entre Sistemas de Informações (Apontamentos Para Apoio)”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2000.
- CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.
- CÓDIGO PENAL.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA.
- ESTEVES, Pedro, “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- FERREIRA, Arménio Marques, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- FERREIRA, Arménio, *Tópicos de Apresentação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2009.
- GARCIA, FRANCISCO Proença, “A Importância das Informações na Condução da Guerra em Moçambique (1964/1974)”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- GOMES, Carla Amado, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do Seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2005.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2005.
- KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Almedina, 2008.
- LEI N.º 53/2007, DE 31 DE AGOSTO.
- LEI N.º 53/2008, DE 29 DE AGOSTO.
- LEI N.º 6/94, DE 7 DE ABRIL.
- LEI N.º 30/84, DE 5 DE SETEMBRO.
- LEI N.º 63/2007, DE 6 DE NOVEMBRO.

- LEI N.º 9/2007, DE 19 DE FEVEREIRO.
- LEI ORGÂNICA N.º 4/2004, DE 6 DE NOVEMBRO.
- LOPES, Ernâni Rodrigues, “Informações, Informação e Estratégia Económica e Empresarial”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- PEREIRA, Rui, “Os Desafios do Terrorismo: A Resposta Penal e o Sistema de Informações”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- PORTARIA N.º 383/2008, DE 29 DE MAIO.
- SILVA, Germano Marques da, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e **Matos**, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano *et al.*, *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, 2006.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 2005.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

