



João Gonçalo Pires Barradas

**Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações:  
os meios essenciais na recolha de *Intelligence*.**

Tese com vista à obtenção do grau de

Mestre em Direito e Segurança

Orientador:

Professor Doutor Jorge Cláudio de Bacelar Gouveia

Novembro de 2015

João Gonçalo Pires Barradas

**Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de  
Informações:  
os meios essenciais na recolha de *Intelligence*.**

Tese com vista à obtenção do grau de

Mestre em Direito e Segurança

Orientador:

Professor Doutor Jorge Cláudio de Bacelar Gouveia



## **Declaração antiplágio**

O texto desta dissertação é da exclusiva autoria de João Gonçalo Pires Barradas, estando devidamente referenciada a utilização de contribuições ou textos alheios.

*Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações:  
os meios essenciais na recolha de Intelligence.*

*Para a Maria Inês.*

## **Agradecimentos**

Nas palavras de Ortega y Gasset, “eu sou eu e minha circunstância”. Apesar de ser o meu nome o que consta da capa da dissertação, este estudo não seria concluído sem o contributo crucial de algumas pessoas, a quem cabe agradecer, pois foram decisivas para o produto final que pretendo apresentar.

Ao Sr. Professor Jorge Bacelar Gouveia, por ter aceite a orientação.

Aos meus pais, pelo apoio ao longo de toda a vida académica, mas especialmente neste fase crucial.

À Cláudia, pela enorme paciência, pela crítica sempre pertinente e pela inesgotável fonte de suporte que sempre foi, e é.

### **Modo de citação**

As citações bibliográficas correspondem à forma empregue nos seguintes exemplos:

Primeira citação:

Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, II, 3.<sup>a</sup> Ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 1229.

Citações subsequentes:

Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual, cit.*, p. 459.

## Abreviaturas

- ABIN** – Agência Brasileira de Inteligência
- AcTC** – Acórdão do Tribunal Constitucional
- AR** – Assembleia da República
- ARA** – Acção Revolucionária Armada
- BND** - Bundesnachrichtendienst
- BR** – Brigadas Revolucionárias
- BSIS** – British Secret Intelligence Service
- BSS** – British Security Service
- CEMGFA** – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
- CFD-SIRP** – Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa
- CF-SIRP** – Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa
- CIA** – Central Intelligence Agency
- CISMIL** – Centro de Informações e Segurança Militar
- CNI** – Centro Nacional de Inteligencia
- CODECO** – Comandos Operacionais de Defesa da Civilização Ocidental
- COPCON** – Comando Operacional do Continente
- CP** – Código Penal
- CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CPP** – Código de Processo Penal
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- DCCB** – Direcção Central de Combate ao Banditismo
- DGS** – Direcção-Geral de Segurança
- DIMIL** – Divisão de Informações Militares
- DINFO** – Divisão de Informações
- DSA** – Direcção de Serviços Administrativos
- DSEF** – Direcção de Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
- DSI** – Direcção de Serviços de Informação

**DSIC** – Direcção dos Serviços de Investigação e Contencioso  
**DUDH** – Declaração Universal dos Direitos do Homem  
**ELP/MDLP** – Exército de Libertação de Portugal/Movimento Democrático de Libertação de Portugal  
**EMGFA** – Estado-Maior General das Forças Armadas  
**EMP** – Estatuto do Ministério Público  
**ETA** – Euskadi Ta Askatasuna  
**FLA** – Frente de Libertação dos Açores  
**FLAMA** – Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira  
**FP – 25 DE ABRIL** – Forças Populares 25 de Abril  
**GCHQ** – Government Communications Headquarters  
**GNR** – Guarda Nacional Republicana  
**ICA 1985** – Interception of Communications Act 1985  
**ISA 1994** – Intelligence Services Act 1994  
**LO SIRP** – Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa  
**LOIC** – Lei de Organização da Investigação Criminal  
**LQ SIRP** – Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa  
**LSI** – Lei da Segurança Interna  
**LUAR** – Liga de Unidade e Acção Revolucionária  
**MFA** – Movimento das Forças Armadas  
**MP** – Ministério Público  
**MUD** – Movimento de Unidade Democrática  
**OLP** – Organização para a Libertação da Palestina  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
**PCP** – Partido Comunista Português  
**PGR** – Procuradoria-Geral da República  
**PIC** – Polícia de Investigação Criminal  
**PIDE** – Polícia Internacional e de Defesa do Estado  
**PJ** – Polícia Judiciária  
**PSP** - Polícia de Segurança Pública

**PVDE** – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado

**RDS** – Revista de Direito e Segurança

**RIPA 2000** – Regulation of Investigatory Powers Act 2000

**RJAE** - Regime Jurídico das Acções Encobertas para Fins de Prevenção e Investigação Criminal

**RMP** – Revista do Ministério Público

**ROA** – Revista da Ordem dos Advogados

**RSD** – Revista Segurança e Defesa

**SCIACV** – Secção Central de Investigação das Actividades Concertadas de Violência

**SDCI** – Serviço Director e Coordenador de Informação

**SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

**SG-SIRP** – Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

**SI** – Serviços de Informações

**SIED** – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

**SIM** – Serviço de Informações Militares.

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

**SIS** – Serviço de Informações de Segurança

**SNI** – Secretariado Nacional de Informação

**STJ** – Supremo Tribunal de Justiça

**TC** – Tribunal Constitucional

**UE** – União Europeia

**UNCT** – Unidade Nacional Contra-Terrorismo

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

*Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações:  
os meios essenciais na recolha de Intelligence.*

### **Caracteres**

O corpo desta dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 236 730 caracteres (200 439 sem espaços).

## **Resumo**

Os Serviços de Informações portugueses têm as suas capacidades operacionais manietadas devido aos estigmas causados pelo Estado Novo e, em concreto, pela sua polícia política. Com o apoio de elementos históricos, e através da análise da legislação em vigor, demonstramos que tais pruridos são hoje injustificados e desajustados, principalmente tendo em conta as ameaças multifacetadas próprias da Sociedade de Risco. Da nossa análise faz também parte a contestação do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2015, que declarou inconstitucional a norma vertida no artº 78º, nº2 do Decreto nº 426/XII, da Assembleia da República, que pretendia permitir aos Serviços de Informações o acesso aos chamados “metadados”, tal como à informação fiscal e bancária. É nosso entendimento, e demonstramo-lo ao longo do nosso estudo, de que deve ser permitido aos Serviços de Informações, não só o acesso à informação acima mencionada, mas também a utilização dos meios denominados como interceptação de comunicações e acções encobertas, desde que devidamente fiscalizados e supervisionados.

***Palavras chave:** Serviços de Informações – Sistema de Informações da República Portuguesa – Serviço de Informações de Segurança – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa – Ministério Público – Investigação Criminal – Interceptação de Comunicações – Acções Encobertas – Sociedade de Risco – Segurança Interna – Polícia Política.*

## **Summary**

The Portuguese Intelligence Services have their operational skills limited due to the grievances caused by the Dictatorship and, in particular, by its political police. With the help of historical elements, and by analyzing current legislation, we demonstrate that such grievances are today unjustified and misplaced, mainly taking into account the Risk Society’s multifaceted threats. Also part of our analysis is the impugment of the Constitutional Court’s decision nº 413/2015,

which pronounced unconstitutional the norm contained in Decree n° 426/XII, of the Republic's Assembly, article n° 78, n°2, which intended to allow Intelligence Services access to the so-called “metadata”, as well as to tax and banking information. It is our understanding, and we demonstrate it in our dissertation, that should be allowed the access of, not only the above mentioned information, but also the means known as communications interception and undercover operations to the Intelligence Services, as long as properly supervised and inspected.

***Key Words:*** *Intelligence Services – Portuguese Republic's Intelligence System – Security Information Service – Strategic Defense Information Service – Public Ministry – Criminal Investigation – Communications Interception – Undercover Operations – Risk Society – Homeland Security – Political Police.*

## **1. Objectivo. Metodologia da investigação**

A presente dissertação tem como objectivo levar a cabo um estudo sobre o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), mais concretamente o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS), nas suas faculdades e competências, mas também no que concerne à sua orgânica. É nosso entendimento que tal estudo não se pode alhear dos circunstancialismos históricos que conduziram à criação do SIRP, concretamente no que se refere à forma como a recolha de informações de segurança era efectuada (e era entendida) antes da Revolução de 25 de Abril de 1974, e às instituições responsáveis por essa mesma recolha.

Neste estudo, no que à vertente histórica diz respeito, analisaremos as obras históricas de referência no estudo do Estado Novo e da sua polícia política, tal como no quadro legal, social e cultural em que se inseriam, retirando desses elementos as devidas conclusões quanto às diferenças entre as instituições passadas e as actuais.

Quanto ao SIRP, o nosso estudo incidirá, essencialmente, na legislação em vigor: não só a legislação referente à Segurança Interna – Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto (LSI)-, mas também constitucional, penal e processual penal. Sob análise estarão também os diplomas legais referentes à actividade do SIRP, a Lei Orgânica (Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro – LOSIRP) e a Lei-Quadro (Lei nº 30/84, de 5 de Setembro – LQ SIRP), ambas do SIRP, tal como outros de interesse no âmbito desta actividade, tais como a Lei do Segredo de Estado (Lei Orgânica nº 1/2015, de 8 de Janeiro - LSE). Neste âmbito, tal como em todo o estudo, com referência à doutrina preponderante nestas matérias de interesse vital.

## **2. Dicotomia Segurança/Democracia como fundamento do contrato social**

Em todos os Estados democráticos, uma das funções essenciais do aparelho de Estado, nomeadamente no que concerne aos seus serviços e forças de segurança, é a da garantia da segurança dos seus cidadãos. Esta ideia está subjacente, desde logo, ao próprio conceito do contrato social, como foi gizado na sua forma original por Thomas Hobbes. O tratamento posterior das teses contratualistas pelos mais variados autores (como Jonh Locke e Jean-Jacques Rousseau), com enfoque essencialmente nos motivos que conduziam o Homem à entrada em sociedade, alienando alguns dos seus direitos e liberdades naturais em prol de uma autoridade superior que proporcionaria uma existência segura numa ordem social, nunca alterou este paradigma essencial. A própria evolução do Estado de Direito ao longo dos séculos realizou-se em função deste postulado.

Ora, com base neste entendimento, assistimos ao desenvolvimento de toda a estrutura do Estado de Direito, que pretendeu precisamente criar um manancial de garantias aos cidadãos de protecção da sua posição jurídica, quer perante o Estado em si mesmo (através do que hoje conhecemos como Direitos, Liberdades e Garantias, que encontramos consagrados em praticamente todos os textos constitucionais), quer perante terceiros (desde logo, através dos tribunais e das forças e serviços de segurança).

Atentando no caso concreto do Direito Constitucional Português, estas características evidenciam-se desde logo no artº 1º da CRP, onde se estabelece que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana”, pretendendo-se assim, como nos dizem Jorge Miranda e Rui Medeiros, estabelecer esta mesma dignidade da pessoa humana enquanto limite último e fundamento da própria acção do Estado<sup>1</sup>, sendo esta ideia identificada como “tarefa fundamental do Estado” na alínea b) do artº 9º da CRP, apenas podendo

---

<sup>1</sup> Miranda, Jorge/Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Ed., Coimbra, 2005, p. 53.

estes mesmos direitos, liberdades e garantias ser restringidos “nos casos expressamente previstos na Constituição” (artº 18º, nº 2 da CRP).

Ora, se entendermos, como entendemos, a salvaguarda dos direitos liberdades e garantias como uma questão de interesse público, podemos estabelecer a nossa visão, na esteira de Jorge Miranda, do “interesse público como causa dos actos da função administrativa”<sup>2</sup>. Ou seja, toda a actividade do Estado se pauta pela prossecução do interesse público, podendo o mesmo decorrer das normas constitucionais e dos princípios que acima explanamos, de necessidades da comunidade em cada momento histórico, que podem ocorrer de forma temporária ou materializarem-se de forma perene a partir de determinado momento, etc. Importa sempre ter em mente a pluralidade de atribuições prosseguidas pela entidade “Estado”, daí a miríade de instituições que actuam em sua representação, prosseguindo interesses diferentes ou, em certos casos, um determinado tipo de instituições diferentes a prosseguir as mesmas tarefas. Por conseguinte, a função administrativa do Estado representa uma actividade pública relacionada com a satisfação das necessidades colectivas do Estado-Sociedade, cuja responsabilidade recai sobre organismos administrativos, que não são, tendencialmente, legitimados em termos democráticos, como explica Bacelar Gouveia<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, V, 4ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2010, p. 30.

<sup>3</sup> Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, II, 3ªEd., Almedina, Coimbra, 2009, p. 1229.

### **3. As ameaças ao Estado de Direito**

O longo leque de competências do Estado, a par das garantias de segurança que (no caso Português, tal como na maioria dos Estados democráticos) se encontram previstos na CRP, não pode ser indiferente à evolução do tipo de ameaças a que o Estado de Direito está sujeito. O século XXI veio demonstrar que o leque de riscos a que a sociedade está sujeita já não pode ser avaliado pelos parâmetros da “Guerra Fria”. Efectivamente, as grandes ameaças de hoje não são as de um potencial conflito entre duas super-potências hegemónicas, a lutar pelo controlo absoluto. Hoje, as ameaças são globais, não (ou, pelo menos, não principalmente) assumindo uma dimensão geo-estratégica, de conflito entre forças de dimensões equivalentes num determinado ponto geográfico, mas tratando-se essencialmente de conflitos de carácter assimétrico, com progressiva sofisticação, onde forças ou grupos de dimensão reduzida demonstram capacidade para atingir e causar danos enormes a grandes potências<sup>4</sup>.

O mote para este tipo de ameaça, como é hoje percebida, foi dado pelo ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001, prosseguindo, alguns anos mais tarde, com ataques em Londres, Madrid e, mais recentemente, Paris. Estes ataques demonstraram a capacidade de pequenos grupos, que actuam em nome de organizações terroristas (AL-Qaeda, ou o auto-denominado Estado Islâmico), mas que não são necessariamente bem financiados, têm de atacar o coração de grandes capitais ocidentais, causando enormes danos em termos materiais mas, mais importante do que isso, enormes perdas em vidas.

Para além do terrorismo internacional, outra grande ameaça ao Estado de Direito é a criminalidade organizada transnacional. Hoje, mais do que nunca, este

---

<sup>4</sup> “Terrorism is a tactic, a tactic traditionally used by weaker opponents against the stronger. Terrorist tactics are ageless: one terrorist tactic – assassination – was favorite of a radical Shi’a sect in Syria in the 11<sup>th</sup> century. In fact, it is from them that the term “assassin” derives. We often think of terrorists as political or religious zealots. That term derives from a 1<sup>st</sup> century anti-Roman Jewish sect, which committed random murders. Terrorism has been around for a long time”. Assim crítica Peter C. Oleson a “Guerra ao Terror” dos EUA, explicando o paradoxo de utilizar um conceito que descreve um conflito militar entre forças de poder similar para descrever um conflito de carácter assimétrico, in «VIII Simpósio AFCEA – Intelligence in the Global Age», in RSD, n.º 4, Agosto-Outubro 2007, p. 40. Assim também Gomes, Catarina Sá/Salgado, João, *Terrorismo. A legitimidade de um passado escondido*, AAFDL, Lisboa, 2005.

tipo de organizações constitui um perigo para o desenvolvimento de uma sociedade segura: não só devido às actividades ilegais que lhe estão associadas, mas também por, muitas vezes, estas organizações servirem, também elas, como sustentáculo económico para entidades que pretendem subverter o Estado<sup>56</sup>, tal como de financiamento de organizações terroristas<sup>7</sup>. Tal sucede pois o fenómeno da globalização potenciou a deslocalização das organizações criminosas, potenciando o exercício de actividade não só nos locais onde as suas actividades são alvo de menores níveis de repressão, mas também a sua rápida mobilização em termos de território-base, em caso de necessidade<sup>8</sup>. Neste âmbito, são evidentes as semelhanças das organizações terroristas e criminosas transnacionais, não só a primeira pode utilizar actividades típicas da segunda para se financiar, como também o próprio *modus operandi* se pode desenvolver de forma semelhante, ainda que, evidentemente, com fins distintos.

Relativamente às garantias de segurança proporcionadas pelo Estado aos indivíduos que o integram, podemos discernir duas componentes importantes: a manutenção da ordem pública e, abarcando esta primeira, a protecção do Estado de Direito. Apesar das garantias constitucionais anteriormente mencionadas, o Estado gizou ainda entidades cujo foco essencial é proporcionar a continuidade dessa ordem pública e a protecção do Estado de Direito, tendo sempre presente o equilíbrio de valores que é necessário observar nestas situações, onde, muitas

---

<sup>5</sup> São bem conhecidas as actividades paralelas conduzidas por entidades como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), que tentam financiar as suas actividades de combate ao estado colombiano, na tentativa de o transformar num estado socialista, através do narcotráfico e do tráfico de armas, actuando inclusivamente a uma escala internacional. Actualmente, no entanto, as principais sedes do narcoterrorismo são as regiões do “Crescente Dourado” (Afeganistão, Irão e Paquistão) e do “Triângulo Dourado” (Birmânia, Laos e Tailândia). Neste sentido, Aston, Joshua *Narco-Terrorism. A Critical Study*, 2013 (disponível em [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com)).

<sup>6</sup> Sobre a punibilidade das condutas levadas a cabo por membros de “aparelhos organizados de poder”, Dias, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral. Questões Fundamentais/A Doutrina Geral do Crime*, I, 2ª Ed., Coimbra Ed., 2007, pp. 788-790.

<sup>7</sup> Uma das formas de financiamento primordial da Al-Qaeda, se não a principal, é o narcotráfico, sendo primordial o combate dos Estados Ocidentais no desmatelamento das rotas utilizadas pelos narcotraficantes, de modo a impedir quer a utilização deste tipo de financiamento pelos narco-terroristas, quer que estes prestem, por esta via, apoio a organizações semelhantes. Sobre este tópico, Jacobson, Michael/Levitt, Matthew, *Tracking Narco-Terrorist Networks: The Money Trail* (<https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/4bbcba42e5c8a.pdf>).

<sup>8</sup> Nas palavras de Robert Howell, *in globalising its economies nations have let in the vices along with the virtues*, em «VIII Simpósio AFCEA – Intelligence in the Global Age», in RSD, nº 4, Agosto-Outubro 2007, p. 36.

vezes, podemos encontrar em conflito direitos fundamentais (como, por exemplo, a segurança colectiva em confronto com a segurança individual, o direito à reserva da intimidade da vida privada contra a prossecução da verdade material, em última análise, a liberdade em confronto com a segurança). Efectivamente, Diogo Freitas do Amaral, na senda da classificação defendida por Bernard Gournay, separa essas atribuições em três categorias, a saber: as atribuições principais, as atribuições auxiliares e as atribuições de comando. No âmbito da nossa dissertação, relevam essencialmente as atribuições principais do Estado, na qual se incluem a defesa nacional, relações externas, segurança interna, justiça, entre outras<sup>9</sup>.

Precisamente para a prossecução destas atribuições, são criadas instituições com o propósito específico de atingir os fins a que o Estado se propõe nestas áreas. A título de exemplo, falamos das Forças Armadas, no caso da defesa nacional; no caso da justiça, tribunais, MP, serviços prisionais, etc.; atribuições que relacionamos com fins de segurança interna e salvaguarda do Estado de Direito, são funções acometidas às forças e serviços de segurança.

Todas estas instituições estão, naturalmente, inseridas na administração central directa do Estado. Tal inserção decorre dos próprios valores fundamentais do Estado de Direito, pois tendo em conta os bens jurídico-penais em causa, desde logo, a paz pública, a segurança externa do Estado, realização e preservação do Estado de Direito e das suas instituições<sup>10</sup>, em última análise o

---

<sup>9</sup> Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª Ed., 2010, Almedina, Coimbra, p. 234. No mesmo sentido, Oliveira, Fernanda Paula/Dias, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 64-65. Distinguindo já as necessidades colectivas em **essenciais** (como a comunicação e a segurança, ou seja, necessidades que se reportam a condições de existência da própria sociedade, à defesa da existência e do desenvolvimento normal da própria sociedade organizada, e por outro a preservação da vida, da saúde, da liberdade, da honra, da actividade e do património de cada um dos seus membros) e as **instrumentais** (o processamento regular da prestação de bens e serviços graças aos quais lhes será possível suprir outras necessidades, de cariz individual), sendo que a Administração Pública seria a actividade através da qual o Estado e outras entidades públicas procuram assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, empregando racionalmente os recursos adequados, Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo. Introdução. Organização Administrativa. Actos e Contratos Administrativos*, I, 10ª Ed., Coimbra Ed., Lisboa, 1973, p. 2-5.

<sup>10</sup> Dias, Jorge de Figueiredo, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 202º a 307º*, II, Coord: Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, p. 1157; Caeiro, Pedro, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 308º a 386º*, III, Coord. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 2001, p. 186, 232-238; Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos*

património, a vida e integridade física, no que à prevenção e combate ao terrorismo e à criminalidade organizada internacional diz respeito, deve a protecção destes bens estar alocada ao Estado pois, como refere Alice Feiteira, “a abrangência das políticas públicas da segurança e prevalência da segurança como bem jurídico sobre outros valores reflecte a perspectiva de que certos bens tornam indispensável uma mais forte protecção do Direito, o que se traduz na adopção de medidas que visam conformar actividades e o exercício de direitos com o objectivo de prevenir e minimizar riscos públicos. A actividade da administração pública de segurança reconduz-se, em diversas áreas, aos domínios da previsão e antecipação de riscos e ameaças”<sup>11</sup>.

Outro aspecto importante a relevar é a questão da transparência e da, em nosso entender mais importante, *accountability*, aspectos indissociáveis da actividade administrativa, que servem de postulado da actuação legal da mesma.

Relativamente ao MP, no âmbito da CRP (artº 219º e 220º) e do seu Estatuto (Lei nº 47/86, de 15 de Outubro - EMP), são-lhe atribuídas funções de exercício da acção penal, sob orientação do princípio da legalidade, e defesa da legalidade democrática (artº 1º do EMP), colaborando, nessa medida, com os tribunais na descoberta da verdade e na realização do direito (artº 53º do CPP), exercendo também funções de execução da política criminal, tal como definida pelos órgãos de soberania. Estas funções são, todavia, levadas a cabo de acordo com a autonomia gozada pelo MP na prossecução das suas atribuições, o que acaba por ser uma manifestação do corolário da separação de poderes, e também da igualdade dos cidadãos perante a lei.

A principal vinculação a que o MP, no âmbito da sua actuação, se encontra sujeito é ao princípio da legalidade, em momento algum se tornando esta vinculação mais óbvia do que no momento da orientação da investigação criminal, mormente na fase do inquérito. É pacífico na doutrina o rótulo do MP

---

*do Homem*, 2ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2010, p. 838, 879, 885. No mesmo sentido, Garcia, M. Miguels/Rio, J.M. Castela, *Código Penal. Parte geral e especial com notas e comentários*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 1116, 1144, 1149.

<sup>11</sup> Feiteira, Alice, “Administração Pública da Segurança”, *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, 2015, Almedina, Coimbra, p. 18.

como *dominus do inquérito*<sup>12</sup>, tal como transparece na interpretação conjunta do artº 48º e do artº 263º, nº 1 do CPP, cabendo a esta magistratura a sua orientação, tal como estabelecido na alínea b) do nº 2 do artº 53º do CPP, o que implica o controlo por parte destes magistrados de todos os actos de inquérito, sendo que a actuação dos órgãos de polícia criminal está a eles submetida, desde logo no que concerne a diligências de prova (nomeadamente, intercepção de comunicações ou acções encobertas) – artº 55º CPP.

Quanto aos órgãos de polícia criminal, estão integrados nas forças e serviços de segurança, sendo que relativamente aos primeiros falamos da GNR e PSP, e quanto aos segundos referimo-nos em concreto à PJ e SEF. O seu âmbito de actuação e competências estão consagrados nas respectivas leis orgânicas e estatutos, importando aqui uma distinção essencial: ao passo que à GNR e PSP estão atribuídas competências específicas de manutenção de ordem pública, tal não acontece com o SEF e a PJ – a PJ vê-lhe atribuídas competências de investigação criminal em crimes de elevada complexidade, ao passo que o SEF tem por atribuições “controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios”, de acordo com o artº 1º, nº 1 do Decreto-Lei nº 240/2012, de 6 de Novembro. O artº 2º, nº 1, alínea g) atribui competência de investigação criminal ao SEF apenas no âmbito dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com ele conexos, sem prejuízo das competências de outras entidades. Ora, a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto - LOIC) é bastante clara na atribuição de competência genérica de investigação criminal às primeiras três entidades de

---

<sup>12</sup> Sobre o poder de direcção do inquérito por parte do MP, Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Processo Penal*, I, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 119; Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2011, p. 156-163; Mendes, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, 2014, Almedina, Coimbra, p. 67; atribuindo ao MP o “domínio” sobre a fase de inquérito, da Silva, Germano Marques, *Curso de Processo Penal*, I, 5ª Ed., 2008, Verbo, Lisboa, p. 282; Gaspar, António Henriques, *Código de Processo Penal Comentado*, 2014, Almedina, Coimbra, p. 192; sobre o exercício da acção penal por parte do MP, Marçalo, Paula, *Estatuto do Ministério Público anotado*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011, p. 56-59.

que falamos: GNR, PSP e PJ. Assim, ao falarmos de órgãos de polícia criminal, falaremos apenas nestas três entidades.

No âmbito das competências de investigação criminal exercidas por estas três entidades pela LOIC, é atribuída à PSP e GNR a competência de investigação dos crimes cuja investigação não esteja adjudicada a outro órgão de investigação criminal (no caso, à PJ, no âmbito do artº 7º), de acordo com o artº 6º, ou cuja competência lhes seja deferida, pelo Procurador-Geral da República, na fase de inquérito (artº 8º, nº 1). Dos crimes adjudicados à PJ pela LOIC, destacamos os seguintes, estabelecidos no artº 7º, nº 2, alíneas e), h), l) e m) da LOIC, respectivamente, pela importância para a nossa dissertação:

- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- Contra a segurança do Estado, com excepção aos que respeitem ao processo eleitoral;
- Organizações terroristas e terrorismo;
- Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas.

Deste elenco, pode-se confirmar a especial complexidade/gravidade dos crimes cuja investigação é atribuída à PJ, relativamente aos quais é necessária uma maior especialidade e capacidade técnica que, à partida, não estará ao alcance da PSP e GNR. Apesar das competências genéricas e específicas gizadas na LOIC, vigora um dever de cooperação entre os órgãos de polícia criminal no exercício das suas funções (artº 10º, nº 1), sendo que a própria LSI estende esse dever de cooperação a todas as forças e serviços de segurança (artº 6º, nº 2), e inclusivamente a todos os cidadãos, funcionários e aos militares (artº 5º).

#### **4. Os Serviços de Informações da República**

Também integrados nos serviços de segurança estão os SI, concretamente o SIED e o SIS. A LSI, no seu artº 25º, nº2, apenas refere os SIS enquanto uma das entidades que exerce funções de segurança interna, o que faz sentido pois o SIED pretende ser um serviço cuja orientação é a recolha de informações para a segurança externa do Estado Português, como estabelecido no artº 3º, nº2 da LO SIRP.

A LQ SIRP, adjudica a estes serviços as seguintes competências: ao SIED são-lhe atribuídas funções de “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português” (artº 20º do referido diploma), ao passo que ao SIS são indicadas tarefas de produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna, mas com o intuito específico de prevenção “da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido” (artº 21º do mesmo diploma). No caso concreto das tarefas que estão atribuídas ao SIS, denotam-se a importância dos bens jurídicos em causa, dos valores que se pretendem salvaguardar, a saber: a tutela da autonomia estadual e da reserva dos assuntos do Estado face ao estrangeiro, realização e preservação do Estado de direito constitucionalmente estabelecido; a condigna representação do Estado; a segurança interna e externa do país (no caso de violação de segredo de estado, por exemplo), a própria vida, a integridade física e a liberdade dos cidadãos<sup>13</sup>, etc.

Julgamos pertinente uma descrição das funções, em abstracto, dos serviços de informações (SI), antes de nos debruçarmos em concreto sobre as particularidades da actuação dos SI no caso português. Tal descrição, a aprofundar adiante, permitirá compreender em que medida estes serviços assumem um papel fulcral na tomada de decisão política, não só a nível de

---

<sup>13</sup> Cunha, Conceição Ferreira da/Caeiro, Pedro, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 308º a 386º*, III, Coord. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 2001, p. 117, 123, 232-238; Garcia, M. Míguez/Rio, J. M. Castela, *Código Penal, cit.*, p. 1136, 1137 e 1148, respectivamente; Lei nº 53/2003, de 22 de Agosto, artº 2º, nº 1 alínea a), na redacção que lhe é dada pela Lei nº 60/2015, de 24 de Junho.

segurança interna e de defesa, mas também no que concerne directamente à política económica do Estado e à sua actuação em sede de Relações Internacionais.

Em qualquer Estado Democrático, os SI exercem funções determinantes. Por determinantes, entendam-se as funções de produção de informações, as quais relevam, não só num contexto de Segurança e Defesa, mas também Político e Social, Económico e Empresarial, Científico e Tecnológico<sup>14</sup>. Ora, num contexto como este, em que verificamos que áreas, anteriormente distintas da organização do Estado, hoje se articulam a um nível interdependente (Saúde/Economia, Segurança Social/Finanças, Segurança/Defesa, etc.), é necessária uma entidade cuja preocupação essencial seja a da destrição da informação vital, retirando as notícias e dados do “nevoeiro” informacional causado pelo excesso de informação, sobreinformação e desinformação<sup>15</sup>, nos quais a sociedade contemporânea é pródiga, sem o objectivo de determinar actuações, mas apenas e só de conferir ao decisor de facto, ao executante, os meios para a tomada de decisão eficiente que a actualidade exige.

Desde logo para o decisor político, as informações produzidas por estas agências especializadas contribuem para o delinear de políticas de segurança interna, na coordenação de esforços neste meio entre várias entidades, etc. Se pensarmos na actuação do decisor político a nível internacional, a mesma concatenação de esforços que se verifica a nível de segurança interna pode ser implementada entre agências congéneres de vários países.

Naturalmente, a produção de informações tem também um contributo reconhecido a nível de actuação diplomática. Como explica, com particular clareza, Pedro Cardoso, “Tem de haver quem estude, liberto da pressão da execução e da influência política transitória, o modo como nos devemos

---

<sup>14</sup> Seguimos aqui a divisão do conceito de «Informações» em quatro grandes segmentos, sugerida por Lopes, Ernâni Rodrigues, *Informação, Informações & Estratégia Económica e Empresarial*, in “Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso”, Coord. Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 223-225.

<sup>15</sup> Expressão feliz empregue por Esteves, Pedro, *Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica*, in “Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso”, Coord. Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 440.

relacionar com todos os países do mundo, pautando esse estudo pelos verdadeiros interesses nacionais de ordem financeira, económica e cultural”<sup>16</sup>.

As competências do SIRP, quer no que concerne ao SIED, quer ao SIS, são exercidas de acordo com um há muito definido ciclo de informações, processo complexo cujo desenvolvimento compreende fases indicadas pela doutrina como a pesquisa, avaliação, análise, integração e interpretação de informações<sup>17</sup><sup>18</sup>. Dentro deste ciclo de informações, podemos distinguir competências a montante e a jusante dos SI. Nas competências a montante, podemos incluir o desenvolvimento de estudos e cenários probabilísticos, por parte destas entidades, de modo a fornecer aos decisores políticos a possibilidade de tomar decisões de forma sustentada (ou seja, a pesquisa, a avaliação, a análise de informações). Nas competências a jusante, podemos depreender a confirmação e difusão da informação recebida por parte destes mesmos serviços, de modo a transmitir o “produto final”, não só a entes políticos, mas também a forças e serviços de segurança (conhecidos como *consumidores*, pois são os que irão actuar com base nessa informação, ao contrário dos *produtores*<sup>19</sup>, que não actuam, simplesmente recolhem essa informação, com o propósito de a prestarem

---

<sup>16</sup> Cardoso, Pedro, *As Informações em Portugal*, 2004, Gradiva – Publicações, Lda./Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, p. 16.

<sup>17</sup> Cardoso, Pedro, *As Informações*, cit., p. 150; em sentido semelhante, mas determinando mais fases do mesmo ciclo, que são a direcção, a obtenção ou captura de dados, a protecção, a análise, a produção de resultados, a certificação de resultados e a disseminação aos potenciais utentes, Bispo, António de Jesus, *A Função de Informar*, in “Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso”, Coord. de Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 180. Enquanto definição do conceito de ciclo de informações, Pedro Borges Graça indica que se refere ao «processo através do qual as “informações cruas” são identificadas, recolhidas, avaliadas, analisadas, transmitidas e disponibilizadas enquanto “informações estratégicas” aos decisores para estes as usarem na tomada de decisão e na acção» (*Mundo Secreto: História do Presente e Intelligence nas Relações Internacionais*, Instituto de Informações e Segurança de Angola, 2010, p. 218).

<sup>18</sup> A própria Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro, ou Lei Orgânica do SIRP, na redacção que lhe é conferida pela Lei nº 50/2014, de 13 de Agosto, presta tributo ao “ciclo de informações”, quando estabelece, no artº 26º, as competências do SIED (“Cabe ao SIED, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (...)), e, no artº 33º, as atribuições do SIS (“Cabe ao SIS, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (...)).

<sup>19</sup> Conceitos de *producer* – como aqueles que, dentro da Comunidade de Informações, criam relatórios de informações a partir das várias fontes –, e *consumer* – que são os que utilizam os ditos relatórios, podendo ser decisores políticos, membros de forças e serviços de segurança, ou órgãos de supervisão –, são avançados por Hulnick/Arthur S., «The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage», pp. 71-85, p. 71, in *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence-community-and-policymaker-integration/index.html>.

aos primeiros, contribuindo assim para as últimas duas fases do ciclo, a integração e interpretação das informações).

#### **4.1. Contexto, meios e ameaças**

Hoje em dia, neste âmbito, os SI (tal como todos os actores na área da segurança interna) deparam-se com cada vez maiores ameaças, cada vez mais modernas e adaptáveis: o rápido desenvolvimento tecnológico, que obriga a uma constante adaptação da forma de recolha e tratamento de informação; a globalização, que apesar da importância que teve ao nível do desenvolvimento sócio-económico, teve também o condão de potenciar fenómenos, tanto nacionais como internacionais<sup>20</sup>, de pendor oposto ao dos valores democráticos e do Estado de Direito; a estrutura sempre evolutiva das ameaças ao Estado de Direito, desde a criminalidade organizada internacional aos grupos e organizações terroristas; os constrangimentos orçamentais que, apesar de propaladas alterações recentes, continuam a limitar o desenvolvimento de uma actividade sustentada por parte do SIRP<sup>21</sup>; as tendências restritivas, em Estados Democráticos, na análise da actividade dos SI e no contributo destes para a segurança na sociedade. Como facilmente se pode depreender, as dificuldades são sempre evolutivas e, por esse motivo mas não só, constantes.

Mesmo num país periférico como Portugal, estas são verdades incontornáveis. No actual estágio de integração comunitária em que nos encontramos, com a correspondente abertura de fronteiras ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e apesar das indubitáveis vantagens que esta adesão nos trouxe, não podem ser olvidados os problemas que esta mesma livre circulação entre 28 Estados-Membro causou, sendo que a vigilância das fronteiras externas é actualmente, em termos de segurança, um dos maiores

---

<sup>20</sup> Nas palavras de Ulrich Beck, *le caractère supranational des risques liés à la modernité les rend peu maniables, et leur mode de diffusion est à la mesure de cette caractéristique*, (Beck, Ulrich, “La Société du Risque. Sur la voie d’une autre modernité”, Alto/Aubier, Paris, 2001, p. 73).

<sup>21</sup> No âmbito da coligação de combate ao *Daesh* (acrónimo árabe para o auto-proclamado Estado Islâmico), voltam a ser autorizadas operações de recolha de informações no Médio Oriente, nomeadamente na Turquia e Argélia (Ribeiro, Nuno, *Serviços Estratégicos de Informação e Defesa reabrem “antenas” no estrangeiro*, <http://www.publico.pt/politica/noticia/servicos-estrategicos-de-informacao-e-defesa-reabrem-antenas-no-estrangeiro-1698404>).

desafios colocados à União Europeia (UE) (bastando-se atentar na autêntica crise humanitária a que actualmente estão expostas a Itália e a Grécia, devido à sua localização geográfica no Mediterrâneo<sup>22</sup>, para compreender este problema). Ainda que mecanismos como o Eurojust, Europol, Frontex e Eurosur sejam passos importantes no sentido do controlo da imigração clandestina e da criminalidade organizada (que muitas vezes a incentiva), estes mecanismos não substituem o papel dos Estados-Membros a nível individual, e das suas próprias forças e serviços de segurança, na prevenção, repressão e monitorização destas ameaças à sociedade e, no fundo, ao próprio Estado de Direito, não descurando obviamente o importante papel levado a cabo pela diplomacia e pelos decisores políticos ao nível Comunitário<sup>23</sup>.

Uma ameaça que o fenómeno da globalização também potenciou foi o terrorismo. É um dado adquirido que o terrorismo já não é custeado apenas através do branqueamento de capitais, sendo que estes grupos obtêm rendimentos de actividades outrora típicas dos grandes grupos criminais, que actuavam (e actuam) a uma escala internacional, financiando as suas actividades criminosas através de práticas como tráfico de estupefacientes, tráfico humano, auxílio à imigração ilegal, tráfico de armas, etc. É também ponto assente que estes grupos actuam, não apenas nos territórios de livre circulação da UE, mas também no Norte de África (beneficiando da “estreita” ligação à Europa que é o Mar Mediterrâneo), tal como na América do Sul. O nível de sofisticação empregue por estes grupos nas suas actividades (e aqui falamos quer das redes terroristas, que das organizações criminosas internacionais) exige, por parte das instituições e Estados que os combatem, respostas à altura. A posição geográfica de Portugal,

---

<sup>22</sup> E que o nosso Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) já previa (p. 21), ao enunciar como ameaças à segurança global (e, conseqüentemente, à segurança nacional), a multiplicação de Estados frágeis e guerras civis, tal como os conflitos regionais. Foram precisamente os conflitos contra movimentos como o *Daesh* e a guerra civil na Síria que conduziram à actual crise migratória.

<sup>23</sup> Sobre o nexó relacional entre fluxos migratórios e políticas estaduais de segurança, Huysmans, Jef/Squire, Vicki, *Migration and Security*, “The Routledge Handbook of Security Studies”, Routledge, New York, 2010, pp. 169-179.

tal como a sua inserção no quadro Europeu, coloca o nosso país numa posição de crucial importância no combate ao terrorismo internacional<sup>24</sup>.

Quando falamos de sofisticação, é necessário fazer uma distinção: quanto às organizações criminosas transnacionais, falamos da sua sofisticação ao nível do modelo organizativo, o qual é gizado de forma a proteger o topo da pirâmide, e compartimentalizado tal qual uma empresa multinacional, de acordo com as especialidades/actividades desenvolvidas<sup>25</sup>; no que às organizações terroristas concerne, referimo-nos, desde logo, aos métodos de recrutamento empregues por parte destes grupos, sendo o *Daesh* (acrónimo árabe para o auto-denominado Estado Islâmico) um excelente exemplo para a utilização pioneira que é feita das redes sociais por este tipo de organização para a divulgação de material de propaganda e recrutamento. No entanto, este nível de sofisticação que está patente ao nível da propaganda, delineada naturalmente pelos líderes destes movimentos, pode não ser verificado ao nível da execução de atentados. Os ataques terroristas em 2005 em Londres, em 2004 em Madrid e, mais recentemente, em Paris, demonstraram que este tipo de ataques pode ser levado a cabo de forma extremamente eficaz recorrendo a meios rudimentares<sup>26</sup>.

Ora, este modo de actuação não nos deve levar a crer que bastam meios igualmente rudimentares, no que a medidas de contra-terrorismo diz respeito, para impedir este tipo de actos. Assim é porque, tal como nos comprovaram os atentados ao jornal satírico *Charlie Hebdo*, não é necessária uma ligação directa entre a liderança do movimento ou organização terrorista e os operacionais, bastando que esses operacionais se sintam compelidos pela doutrina/propaganda da organização a levar a cabo essas acções. Todavia, a resposta (no que à detecção e impedimento deste tipo de ataques diz respeito), está precisamente na utilização dos meios mais avançados ao dispor dos serviços de segurança, aliada

---

<sup>24</sup> Como explica Vegar, José, *The Grey Threat: Presence of Jihadist Terrorism and Failings in the Portuguese National Security System*, in “Studies in Conflict & Terrorism”, 2008, 31:5, pp. 456-479 (disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100801980252>).

<sup>25</sup> Para uma análise dos níveis de progressão/evolução/sistematização da criminalidade organizada, Anes, Jose Manuel, «Criminalidade Organizada», *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, 2015, Almedina, Coimbra, p. 89-94.

<sup>26</sup> Como já alertava Pereira, Rui, *Os Desafios do Terrorismo: A Resposta Penal e o Sistema de Informações*, “Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso”, Coord. Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2004, p. 514.

sempre à *HUMINT (human intelligence)*<sup>27</sup>. Isto, claro está, no que diz respeito a políticas de segurança interna.

Precisamente no quadro conjuntural interno, são apontados como principais vectores a considerar a criminalidade inteligente/sofisticada, e com elevadas margens de impunibilidade (económico-financeira, cibernética, narcotráfico e tráficos conexos – armas, pessoas...), sendo esta criminalidade protagonizada por pequenas células e com elevada capacidade de mobilidade e disfarce<sup>28</sup>.

Tendo em mente o CEDN, este vem destacar, tanto no que concerne a ameaças à segurança global como à segurança nacional, não só os vários factores que temos vindo a referir até agora, como também a proliferação de ADM's, a pirataria, o ciberterrorismo e o cibercrime<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Esta ideia de complementaridade entre as várias fontes de informação é defendida por Ben-Israel, Isaac/Setter, Oren/Tishler, Asher, *R&D and the War on Terrorism: Generalising the Israeli Experience*, in "Science and Technology Policies for the Anti-Terrorism Era", Andrew D. James (Ed.), 2006 IOS Press. Netherlands, p. 58.

<sup>28</sup> Guedes, Armando Marques/Elias, Luís em «Here be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo», *O Poder Político e a Segurança*, Coord. Eduardo Pereira Correia/Raquel dos Santos Duque, Fonte da Palavra Lda., Observatório Político – Coleção de Estudos Políticos, Lisboa, 2012, p. 65.

<sup>29</sup> CEDN 2013, p. 21-22.

## **5. As consequências da falta de uma cultura de Segurança**

Neste âmbito, os SI exercem uma função fundamental na salvaguarda da segurança interna dos Estados, e na projecção dessa segurança mediante a cooperação com outras instituições e entidades nacionais<sup>30</sup>, tal como cooperando com agências congéneres, pois sem uma coordenação a nível comunitário e internacional será impossível combater estes tipos de criminalidade.

No entanto, é necessário repensar o paradigma no qual os SI desenvolvem as suas actividades. Não só devem ser as suas competências repensadas, colocando os nossos serviços a par das práticas levadas a cabo nos Estados-membro da UE, como deve ser fomentado um debate público sobre estas matérias, consciencializando a sociedade civil para o seu papel no Estado de Direito moderno.

Atentando no caso português, denotam-se duas posturas predominantes na opinião pública relativamente a esta instituição, sendo o total desconhecimento de como se desenvolvem as suas actividades transversal. No entanto, este desconhecimento está fundamentado em desinteresse ou desconfiança.

O desinteresse é comum no que concerne às instituições públicas, não sendo, para a maior parte dos cidadãos, relevante como funcionam, interessando apenas que funcionem. Muitas vezes nem isso: dadas as actividades típicas dos SI, o seu carácter naturalmente secreto e a protecção que os Governos atribuem a essa actividade, em termos legislativos e mediáticos, não ajuda a fomentar interesse dos cidadãos numa cultura de segurança, que se manifestaria precisamente no interesse pela abertura (possível) dessas instituições ao escrutínio público e, também por essa via, à democracia. Como defende Teles Pereira, o SIRP «é pouco conhecido e, reflexo disso, é pouco discutido»<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Como afirma o Almirante Carlos Rodolfo no VIII Simpósio AFCEA, (...) *now, more than ever intelligence is interwound with even more government areas, such as security, operations and logistics*, em VIII Simpósio AFCEA – *Intelligence in the Global Age*, RSD, nº 4, Agosto-Outubro 2007, p. 35.

<sup>31</sup> Pereira, J.A. Teles, *O 11 de Setembro e o debate sobre o modelo de Serviço de Informações em Portugal*, RMP, Ano 23, Jan/Mar 2002, nº 89, p. 156.

Este desinteresse também se manifesta na actuação do corpo político: as actividades dos SI, sendo tendencialmente secretas, não permitem granjear simpatia junto do eleitorado, que se manifestaria em votos favoráveis em futuros actos eleitorais. Logo, os actores políticos, salvo raras excepções, tendem a não se interessar pelas actividades das “secretas”, a não ser em alturas em que essas actividades estejam sujeitas a mediatismo. Na maioria das vezes, estas instituições só relevam quando é necessário fazer referência ao seu *input* em determinada matéria (referência em artigos jornalísticos sobre segurança e defesa), quando se discute alguma alteração legislativa nas suas competências, ou quando é necessário fazer referência ao seu envolvimento em situações menos claras, o que, aliado ao pouco conhecimento das mesmas, redundará muitas vezes na desconfiança.

Ora, esta postura desconfiada advém ela própria de vários factores: uma perspectiva pouco realista transmitida pelo cinema/televisão<sup>32</sup>; o envolvimento de figuras ligadas aos SI a escândalos mediáticos (em Portugal, e recentemente, o caso de alguns altos quadros do SIED com ligações à Maçonaria e acusados de abuso de poder e acesso indevido a dados pessoais de um jornalista); e, mais importante, a factores históricos.

### **5.1. O papel da História**

Efectivamente, o percurso histórico de um país condiciona necessariamente a relação dos seus cidadãos com as suas instituições. No caso concreto dos SI, a cultura democrática de um Estado, e a forma como esta pode ter sido afectada por formas de Governo anteriores, irá afectar a percepção da sociedade deste tipo de serviços. Esta ideia é veiculada por Joanisval Brito Gonçalves<sup>33</sup>: «(...) os órgãos e a actividade de inteligência são muito malvistas

---

<sup>32</sup> Sobre a forma como a percepção das actividades de *intelligence* é inquinada pela cultura de massas, Dover, Rober, *From Vauxhall Cross With Love – intelligence in popular culture*, in “Spinning Intelligence – Why Intelligence Needs the Media, Why the Media Needs Intelligence”, Dover, Robert/Goodman, Michael S., C. Hurst & Co. Ltd, London, 2009, pp. 201-219.

<sup>33</sup> Brito Gonçalves, Joanisval, *O Controle da Actividade de Inteligência em Estados Democráticos: o Caso do Brasil*, RDP, Nº 3, Janeiro/Junho de 2010, Almedina, p. 88. Esta opinião encontra eco em vários autores: Fazendo referência aos estigmas deixados pelos estados ditatoriais e totalitários, e pelas suas polícias políticas com mandatos e poderes alargados, Born, Hans/Leigh, Ian, “Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies”, Publishing

em sociedades que passaram recentemente por períodos autoritários. Isso se deve ao estreito vínculo que teve a actividade de inteligência com a repressão e os abusos promovidos por governos autoritários (...).».

É nosso entendimento, no entanto, que tal não deve suceder<sup>34</sup>. Estes sentimentos são fruto, mais do que de experiências autoritárias vividas, no caso português, há quase meio século, de uma falta de cultura democrática e de cidadania activa que, quando devidamente fomentadas numa sociedade civil saudável, implicariam a primeira a confiança nas instituições democráticas e nos seus mecanismos de controlo e *accountability*, e a última teria como pressuposto precisamente conhecer as instituições que, longe de exercer tarefas de controlo e repressão, têm sim um fim último de protecção e serviço público, ao serviço do Estado de Direito Democrático.

Tendo sempre presente o tipo de actividade levada a cabo por estas entidades, actividades essas desenvolvidas ao abrigo do regime do segredo de Estado, ainda assim, tal não deve ser entendido pelos cidadãos como uma “carta branca” passada aos operacionais destes serviços, tal como o regime do segredo de justiça não o é para órgãos e autoridades de polícia criminal ou para o MP, constituindo antes uma garantia para a condução da investigação criminal na estrita observância dos princípios legais e constitucionais, servindo também como protecção dos direitos do suspeito ou arguido.

---

House of the Parliament of Norway, Oslo, 2005, p. 32; Salvador Martí/Pilar Domingo/Pedro Ibarra abordam as vicissitudes do desenvolvimento de medidas de contra-terrorismo no caso concreto de Espanha, *Democracy, Civil Liberties, and Counterterrorist Measures in Spain*, pp. 118-136, in “National Insecurity and Human Rights – Democracies debate Counter-Terrorism”, Coord. Brysk, Alison/Shafir, Gershon, University of California Press, Ltd., London, England, 2007. Referindo-se, concretamente, ao caso português, Ferreira, Arménio Marques, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in “Estudos de Direito e Segurança”, I, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Rui Pereira, Almedina, Coimbra, 2007, p. 77.

<sup>34</sup> *Descer até aos conceitos populares é sem dúvida muito louvável, contanto que se tenha começado por subir até aos princípios da razão pura e se tenha alcançado plena satisfação neste ponto; isto significaria primeiro o fundamento da doutrina // dos costumes na metafísica, para depois, uma vez ela firmada solidamente, a tornar acessível pela popularidade. Mas seria extremamente absurdo querer condescender com esta logo no começo da investigação de que depede toda a exactidão dos princípios. E não é só que este método não pode pretender jamais alcançar o mérito raríssimo de uma verdadeira popularidade filosófica, pois não é habilidade nenhuma ser compreensível a todos quando se desistiu de todo o exame em profundidade* (Kant, Immanuel, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, 3ª Ed., Ed. 70, Lda., Lisboa, 2011, p. 45-46).

Tal como na investigação criminal todo o processo é conduzido de modo a passar necessariamente pelo crivo da legalidade e constitucionalidade (falamos do juiz de instrução criminal (JIC), entendido pela doutrina como o juiz dos direitos, liberdades e garantias, apenas para dar um exemplo), também a actividade dos SI está sujeita a apertado controlo, que pretende obedecer a uma lógica dualista, por se fundar em legitimidades separadas<sup>35</sup>, tendo a fiscalização político-parlamentar sido acometida ao CF-SIRP, e a fiscalização jurisdicionalizada sido entregue à CFD-SIRP. Importa ainda referir que, mesmo actuando sob escrutínio destes órgãos, ambos os SI (SIS e SIED) respondem perante o SG-SIRP, respondendo este perante o Primeiro-Ministro.

É importante que esta destrição seja feita, principalmente para que possa cessar a confusão feita entre a actividade prosseguida pelos SI e aquela prosseguida pela polícia política. Volvidos mais de 40 anos sobre a Revolução de 25 de Abril de 1974, continuam bem presentes os estigmas da repressão de que foi alvo a sociedade portuguesa pelas actividades da PIDE-DGS. É nosso entendimento, e pretendemos demonstrá-lo na nossa dissertação que, não só se tratam de instituições fundamentalmente opostas na forma como actuam, como também na forma como são (eram, no caso da polícia política do Estado Novo) fiscalizadas essas mesmas actividades.

Este “separar das águas” implica também, em nosso entendimento, que Portugal não deve continuar a limitar a actividade dos SI, nomeadamente do SIS, no que à investigação criminal diz respeito (no âmbito das actividades que o SIS deve prevenir), nem na utilização de dois meios fundamentais na recolha de informação com o fim último de prevenção criminal: as acções encobertas e a intercepção de comunicações.

Neste sentido, a nossa dissertação pretende apoiar-se numa investigação histórica e legal com a seguinte estrutura:

---

<sup>35</sup> Como explica Gouveia/Jorge Bacelar, *Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização*, “Estudos de Direito e Segurança”, I, 2007, Almedina, Coimbra, p. 184-185.

- Desenvolvimento dos SI em Portugal. Neste ponto, entendemos de especial importância relevar a diferença entre a PIDE-DGS e a concepção moderna do que são os SI, explicando que o actual SIRP evolui de acordo com esta última. Especial ênfase no Serviço de Informações de Segurança.

- Destrinça entre os SI e órgãos de polícia criminal, e o porquê do impedimento do SIS de realizar acções no âmbito da investigação criminal, barreira colocada aquando da criação do SIRP.

O propósito deste estudo é separar definitivamente a actividade de um SI moderno, como pretendem ser o SIED e, mais importante nesta dissertação, o SIS, e a actividade da polícia política do Estado Novo, sendo diametralmente opostas essas actividades, não só na forma como se desenvolvia, mas também nos mecanismos de controlo democrático a que essas actividades estão actualmente sujeitas, característica de crucial importância no caso das acções encobertas e, principalmente, da intercepção de comunicações, concluindo que não se justifica a actual restrição a que os SI estão sujeitos, designadamente no caso do SIS.

Seguidamente, vamos proceder à interpretação sistemático-teleológica das bases normativas relevantes nesta matéria, nomeadamente:

- Artigos 29º, 32º, 34º, 164º (especificamente, alínea q)), 165º (em concreto, o nº 1, alíneas b) e c)) da CRP (Aplicação da lei criminal, Garantias de processo criminal e Inviolabilidade do domicílio e da correspondência, respectivamente, Reserva absoluta de competência legislativa, Reserva relativa de competência legislativa, respectivamente), de modo a averiguar da necessidade de uma alteração constitucional, que permita a utilização dos institutos das acções encobertas e da intercepção de comunicações por parte do SIS.

- Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro (Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa), Lei nº 30/84, de 5 de Setembro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa), Lei nº 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado), Lei nº 25/2008, de 5 de Junho (Regime de Prevenção e Repressão do Branqueamento de Vantagens de Proveniência Ilícita e do Financiamento do Terrorismo), Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro (Medidas de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira), Lei nº 101/2001, de 25 de Agosto (Regime Jurídico das Acções Encobertas para Fins de Prevenção e Investigação Criminal - RJAE).

- Artigos 1º, alíneas c), d), i), m); 2º; 53º, 55º e 56º; 125º e 126º; 187º a 190º; 269º e 270º, todos do CPP.

No final, concluiremos pela viabilidade da utilização, por parte do SIS, dos instrumentos da intercepção de comunicações e das acções encobertas, a par das instituições congéneres em toda a Europa, e das nações aliadas um pouco por todo o Mundo. Falamos apenas do SIS porque, sendo o serviço responsável pela produção de informações direccionadas para a segurança interna, tem uma projecção dos seus métodos, claro está, eminentemente interna, mas mais importante apresenta uma definição de competências mais densificada do que aquela apresentada no caso do SIED. É também nossa intenção deixar claro que esta alteração do paradigma operacional do SIS não carece de alteração constitucional, mas somente de alteração legislativa, relacionada essencialmente com a legislação processual penal. Mais do que ultrapassar temores relacionados com a história (mais ou menos) recente de Portugal, entendemos ser necessária uma maior formação cívica, da qual o conhecimento histórico é obviamente indissociável. No entanto, não podemos deixar que este actue como condicionante, antes permitindo-nos recolher as lições necessárias para que o desenvolvimento da nossa sociedade, e das instituições que a integram, se faça de acordo com o seu máximo potencial.

## 6. Resenha histórica

Na esteira do esquema proposto para esta dissertação nas páginas acima, vamos agora efectuar uma resenha histórica sobre a polícia política do Estado Novo. Independentemente das alterações ao nome, motivadas por operações de cosmética com o intuito de mascarar as actividades da polícia política aos olhos, principalmente, da opinião pública internacional, principalmente aquando da entrada de Portugal para a OTAN, esta força/serviço de segurança manteve sempre a sua toada repressiva, fazendo sentir a sua força em todos os sectores da sociedade portuguesa.

Fazemos esta análise histórica pois entendemos ser de capital importância no âmbito da nossa dissertação, permitindo-nos, ao apontar as formas como a polícia política exercia as suas funções, estabelecer a diferença diametral entre as suas actividades e aquelas que concernem a um SI moderno, não só na forma de recolha de informação (actividade efectivamente comum a ambas as entidades) mas, mais do que isso, no seu intuito ao fazê-lo, e a que tipo de controlo estavam/estão sujeitas este tipo de instituições.

Não é objecto desta dissertação o estudo aprofundado da polícia política ou tão pouco do Estado Novo. Ambos já estão feitos, de forma extensa e aturada. É sim nosso objectivo, apoiando-nos nesse estudo, apontar as diferenças entre as instituições, diferenças essas que são fruto do contexto político-social em que Portugal estava e está inserido. Se, em alguns momentos, apontamos alterações legislativas que, à partida, parecem relevar apenas de modo lateral relativamente ao funcionamento da PVDE/PIDE/DGS, fazemo-lo pois esse contexto permite compreender a forma como a actividade da polícia política se desenvolvia e qual o seu papel, quando coexistia com instituições e figuras do ordenamento jurídico que ainda hoje perduram, como o MP e a PJ, ou o juiz de instrução criminal (JIC).

Apontar o *modus operandi* da polícia política pode ter o ónus de reavivar velhas memórias da repressão do Estado Novo. Aceitamos essa possibilidade, com a convicção de que, mais do que reavivar velhos temores, contribuímos sim

para separar definitivamente a entidade responsável pela repressão de qualquer movimento ideológico contrário ao Estado Novo (caso da PIDE-DGS), daquela que, nos dias de hoje, tem a seu cargo a produção de informações com o intuito de promover a segurança interna do estado Português, não confundindo a segurança do país com a perenidade de um regime político, ou governo.

### **6.1. O Estado Novo. A PVDE**

De modo a compreendermos a actuação da polícia política, tal como foi gizada pelo Presidente do Conselho, é necessário contextualiza-la no panorama social e político de Portugal, ainda antes da entrada em vigor da Constituição de 1933.

Para António de Oliveira Salazar, a sua concepção de qual seria o rumo do país tornou-se clara quando, em 1930, enunciou os seus “Princípios Fundamentais da Revolução Política”<sup>36</sup> (ainda antes de se ter tornado Presidente do Conselho, mas já com a sua autoridade política legitimada pelo então Presidente da República, António Óscar de Fragoso Carmona), princípios esses que estariam, mais tarde, vertidos na Constituição de 1933. Neste discurso, no essencial uma declaração de intenções políticas, Salazar começa por rejeitar as tradições democráticas, parlamentaristas e liberais<sup>37</sup> do Estado, enquanto valores legitimadores do regime. Aliás, faz menção à praticamente inerte Constituição de 1911, apontando-a como culpada da desordem social que se fazia sentir no país, pois promovia os valores do individualismo, do socialismo e do parlamentarismo, apontando assim a alteração constitucional como acção fundamental a tomar na rota de estabilização de Portugal<sup>38</sup>.

É indicado nesse mesmo discurso que Portugal, e a ditadura que assumia a direcção política do país, deveriam beber das “reacções nacionalistas”<sup>39</sup> que

---

<sup>36</sup> *Pensamento e Doutrina Política. Textos Antológicos, de António de Oliveira Salazar*, 3ª Ed., Org. Mendo Castro Henriques/Gonçalo de Sampaio e Mello, Ed. Babel, Lisboa, 2010, p. 142-153.

<sup>37</sup> Como explica Gouveia/Jorge Bacelar, este regime constitucional pretendia impor uma índole anti-liberal, fundando a ordem social, não no liberalismo e na vontade da população, mas sim num corporativismo de Estado (*Manual de Direito Constitucional*, I, 5ª Ed., Almedina, Coimbra, 2013, p. 435).

<sup>38</sup> Como faz referência Campina, Ana Cláudia Carvalho, *António Oliveira Salazar. Discurso político e “retórica” dos Direitos Humanos*, Tese de Doutoramento pela Universidade de Salamanca, 2013, p. 233-247, disponível em <http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/121345>.

<sup>39</sup> Mattoso, José, *História de Portugal*, VII, Ed. Estampa, Lisboa, 1998, p. 198.

naquela altura percorriam a Europa. Nesta óptica, o ditador salienta aquilo que os historiadores têm apontado como constituindo o primeiro grande princípio positivo do pensamento político de Salazar à época, o nacionalismo corporativo<sup>40</sup>. Este princípio tem como postulado a subjugação de todas as pessoas, singulares e colectivas, aos supremos objectivos da nação (nacionalismo), sendo que um “Estado Social e corporativo em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade” (corporativismo) seria a forma ideal de sujeitar política e harmoniosamente os interesses individuais ao interesse maior, o da Nação<sup>41</sup>.

O paralelo do que temos vindo a dizer é facilmente identificável na Constituição de 1933, onde se podia ler, no artº 31º, que o “Estado tem o direito e o dever de coordenar superiormente a vida económica e social”. Ora, sobressai aqui também já uma marca ideológica, que estaria latente durante toda a vigência do Estado Novo, que é o controlo da luta de classes, através da repressão dessa abstracção do liberalismo que é o indivíduo, que estava, neste caso, inteiramente subordinado ao superior interesse da Nação<sup>42</sup>.

Ainda assim, o texto da Lei Fundamental incorporava, no seu artº 8º, um elenco de direitos e garantias fundamentais, remetendo o nº 2 para “leis especiais”, as quais deveriam efectuar a devida regulamentação destes direitos.

---

<sup>40</sup> E Consagrado no artº 5º da Constituição de 1933.

<sup>41</sup> “O nacionalismo é a expressão dessa perversa transformação do Estado em instrumento da nação e da identificação do cidadão com o membro da nação. A relação entre o Estado e a sociedade foi determinada pela luta de classes, que havia suplantado a antiga ordem feudal. Permeou a sociedade um liberalismo individual que acreditava, erradamente, que o Estado governava meros indivíduos, quando na verdade governava classes e que via no Estado uma espécie de entidade suprema, diante da qual os indivíduos tinham de se curvar. (...) Parecia ser o desejo da nação que o Estado a protegesse das consequências da sua atomização social e, ao mesmo tempo, garantisse a possibilidade de permanecer nesse estado de atomização. Para poder enfrentar essa tarefa, o Estado teve de reforçar todas as antigas tendências de centralização, pois só uma administração fortemente centralizada, que monopolizasse todos os instrumentos de violência e possibilidades de poder, poderia contrabalançar as forças centrífugas constantemente geradas por uma sociedade dominada por classes”, Arendt, Hannah, *As Origens do Totalitarismo*, 4ªEd., D. Quixote, 2010, p. 305.

<sup>42</sup> No 2º parágrafo do artº 6º consagrava-se de forma expressa a incumbência do Estado de “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral”. Uma manifestação clara deste princípio estava no artº 8º, parágrafo 7º, em que se estabelecia a liberdade de escolha de profissão, com “as restrições legais requeridas pelo bem comum e os exclusivos que só o Estado e os corpos administrativos poderão conceder nos termos da lei, por motivo de reconhecida utilidade pública” (Miranda, Jorge, *As Constituições Portuguesas, 1822-1826-1838-1911-1933-1976*, Livraria Petrony, Lisboa, 1976, p. 220-222).

Pavimentava-se desta forma o caminho à arbitrariedade do legislador, devido à falta de qualquer princípio orientador<sup>43</sup>.

Ora, tendo em mente este aspecto, Salazar demonstrou preocupação em organizar as polícias de carácter político-social, que havia herdado da I República, num corpo especializado de informação e repressão política, à imagem dos demais regimes autoritários e fascistas da época, com o intuito de produzir informação com o fim último de reprimir qualquer movimento de fundamentação política antagónica àquela que sustentava o Estado Novo<sup>44</sup>.

Assim, à data de de 29 de Agosto de 1933, dá-se a fusão da Polícia Internacional Portuguesa (PIP, que tinha funções concretas de polícia de estrangeiros, combate à espionagem e repressão do comunismo) e a Polícia de Defesa Política e Social (PDPS, criada em 1932, já com Salazar no cargo de Presidente do Conselho, por Albino dos Reis, com o propósito de repressão de «desvios políticos e sociais» a nível interno<sup>45</sup>), são fundidas na PVDE, através do Decreto-Lei nº 22 992. A *ratio* por detrás desta união era o facto de se considerar que, tendo as tarefas prosseguidas por ambas as forças o objectivo último da segurança do Estado e da sociedade, deviam estar submetidas a um comando único, que facilitasse a difusão hierárquica de directivas. Não obstante, tal permitia também que todo o aparelho de repressão política passasse a responder perante um único director, o qual, por sua vez, despachava directamente com Salazar, sem intermediação do Ministro do Interior, perante quem deveria, formalmente, responder.

A maior parte do quadro dirigente da PVDE, como refere Irene Flunser Pimentel<sup>46</sup>, eram oficiais das Forças Armadas e, principalmente, do Exército. Salientamos desde logo o director, o capitão na reserva Agostinho Lourenço, que

---

<sup>43</sup> Aliás, como aponta Paulo Pinto de Albuquerque, a actividade legislativa da Ditadura Militar, a partir do ano de 1926, evidenciava já características que iriam pautar o Estado Novo nos anos vindouros, mas que no imediato pretendiam o desmantelamento do paradigma liberal. Após a tomada do poder, três objectivos foram prosseguidos: a exclusão da participação popular na administração da justiça; a concentração das funções da instrução e julgamento; a reforma do sistema de gestão administrativa e disciplinar da magistratura judicial (Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e na Europa*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 443-445).

<sup>44</sup> Cardoso, Vizela, *As Informações em Portugal (Resenha Histórica)*, in “Estudos de Direito e Segurança”, I, Coord: Jorge Bacelar Gouveia/Rui Pereira, Almedina, Coimbra, 2007, p. 489.

<sup>45</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História da PIDE*, Círculo de Leitores, Lisboa, 2011, p. 24-25.

<sup>46</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História*, *cit.*, p. 26-27.

transitou do mesmo cargo na PIP. Esta era também uma forma de Salazar manter satisfeito o quadrante das Forças Armadas, nesta altura ainda sustentáculo da Ditadura.

## **6.2. A segurança pela repressão**

A juntar às competências da PVDE, as quais advinham da aglutinação de anteriores forças/serviços de segurança que acima explicamos, em Junho de 1934 vieram acrescentar-se novas faculdades, sendo criada, através do Decreto-Lei nº 23 995, de 19 de Junho, a Secção de Presos Políticos e Sociais, sendo também conferido o controlo da actividade dos engajadores de emigrantes clandestinos e da circulação de passaportes falsos.

Por esta altura, fica claro o tipo de aparelho repressivo a que estaria sujeito Portugal: como nos diz José Mattoso<sup>47</sup>, na PVDE pretendia-se que estivessem articulados todos os ramos de um vasto aparelho de intervenção repressiva, as prisões especiais, os tribunais especiais, as medidas de segurança<sup>48</sup> e o saneamento político, actuando esta polícia política como a “espinha dorsal” do sistema – através de uma vasta rede de informadores, com dotação financeira sem controlo público, com poderes de detenção inteiramente arbitrários, sem culpa formada (prevista no artº 8º, nº 3 da Constituição de 1933) e sem mandato ou fiscalização judicial. Os detidos podiam ficar incomunicáveis, sem visitas nem assistência judicial. Estas competências ficaram evidentes no próprio CPP de 1929, sendo que o objectivo da concessão de poderes jurisdicionais a órgãos policiais e a necessária sobreposição de competências que daí resultou, entre estes órgãos e alguns tribunais com competência criminal que haviam sido estabelecidos pelo legislador republicano, lançaram o mote para que o novo poder político desse início a uma crescente “policialização” e “administrativização”<sup>49</sup> do processo penal, ao passo que abolia gradualmente os

---

<sup>47</sup> Mattoso, José, *História, cit.*, p. 275-276.

<sup>48</sup> Os poderes instrutórios e de controlo de estabelecimentos prisionais da PVDE foram conferidos por intermédio do Decreto-Lei nº 24 112, de 29 de Junho de 1934.

<sup>49</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 485-486.

ditos tribunais, pois a sobreposição de competência tornava inútil a sua existência.

De salientar o sucessivo aperfeiçoamento do aparelho repressivo, mormente através do estreitamento de relações com as forças congéneres da Alemanha e Itália<sup>50</sup>. Embora reconheça alguns pontos de contacto entre a PVDE e as forças policiais de carácter repressivo italianas e alemãs, nomeadamente com o conceito à luz do qual a Gestapo empregava a prisão preventiva (impedia, através do carácter preventivo da sua actividade, qualquer actividade subversiva antes da eclosão desta, mediante a prisão de qualquer individuo suspeito da prática destas condutas – conduta arbitrária com duplo efeito de prender individuos culpados e inocentes e, simultaneamente, incutir terror no resto da população), Irene Flunser Pimentel<sup>51</sup> descreve a colaboração entre as ditaduras, neste âmbito, mais numa perspectiva protocolar, de troca de informações relativamente a personalidades potencialmente perigosas para os seus regimes, como sucedeu após a visita de quadro dirigente da OVRA (*Opera Volontaria di Repressione degli Antifascisti*) em 1940 quando, recusando-se sugestões relativas à forma de estruturação do corpo de polícia, celebrou no entanto um acordo técnico e de troca de informações, e de pontual intercâmbio de agentes, como sucedeu com o capitão Paulo Cumano, que recebeu treino policial em território do III Reich.

Na prática, a construção deste tentacular aparelho repressivo resultou no facto de o Estado Novo não ter encontrado qualquer tipo de oposição, organizada ou não, até ao culminar da II Guerra Mundial. O que sucedeu com praticamente todos os movimentos que tinham crescido com a I República foi que a PVDE conseguiu a sua rápida fragmentação, quer através da infiltração (de agentes ou informadores), vigilância, incentivo à denúncia ou à supra mencionada prisão preventiva.

---

<sup>50</sup> Sousa, Jorge Pais de, *O Fascismo Catedrático de Salazar*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, p. 370.

<sup>51</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História*, cit., p. 29-31.

Na esteira da distinção levada a cabo por Hannah Arendt, na obra *As Origens do Totalitarismo*, entre repressão totalitária e autoritária, sendo que a primeira incide sobretudo na fase posterior à tomada do poder pelas forças ou partidos totalitários, perante o que a autora rotula de “inimigo objectivo” ideológico (no caso do partido NSDAP, na Alemanha, o povo judeu), ao passo que a segunda forma de repressão é preferencialmente levada a cabo sobre os “suspeitos”, ou seja, os opositores políticos declarados, na esteira desta distinção, dizíamos, Jorge Pais de Sousa<sup>52</sup> conclui que foi levada a cabo, por parte da PVDE, uma forma de repressão autoritária sobre as organizações sindicais e partidárias opositoras ao regime lido por António de Oliveira Salazar, as quais foram sistematicamente desmanteladas, desaparecendo de forma selectiva e faseada, como constituem exemplos as formações partidárias republicanas, os movimentos revirahistas, e a própria Confederação Geral do Trabalho (CGT).

Sendo ponto assente de que a união das duas forças policíacas predecessoras da PVDE tinha como objectivo, entre outros, fazer com que ambas as funções estivessem sob alçada do Ministro do Interior (tal como está patente no preâmbulo do diploma de 29 de Agosto de 1933), subordinando-as assim a um comando único, na prática não existia intermediação entre o director da PVDE e o Presidente do Conselho.

Efectivamente, devido à relação de proximidade existente entre António de Oliveira Salazar e o capitão Agostinho Lourenço, o que se verificava era a seguinte relação institucional: o director despachava directa e semanalmente com Salazar, ultrapassando a mediação do Ministro do Interior (do qual dependia, formalmente), ficando este último relegado para o papel de despachar os processos referentes a estrangeiros considerados indesejáveis em território nacional, competindo-lhe também formalizar a criação de novos postos ou delegações da PVDE<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Sousa, Jorge Pais de, *O Fascismo*, cit., p. 371.

<sup>53</sup> Sousa, Jorge Pais de, *O Fascismo*, cit., p. 371.

Podendo tal relação institucional num estado ditatorial, onde o chefe do Governo exercia o seu papel sob a égide de um impulso, no mínimo, aglutinador de competências, não causar surpresa, não podemos no entanto deixar de notar que, sem a referida intermediação de um elemento do Governo, neste caso o elemento formalmente responsável pela PVDE, esbate-se assim um elemento de controlo que poderia ser importante para manter sob um freio a actividade da polícia política (podendo, todavia, ser argumentado que, dada a lealdade do Conselho de Ministros para com o seu presidente, tal mecanismo teria efeitos nulos, sendo as arbitrariedades sempre sancionadas).

### **6.3. O Fim da II Guerra Mundial: o surgimento da PIDE**

Com o final da II Guerra Mundial, e com a derrota das potências do Eixo, Portugal e o regime do Estado Novo entraram numa nova fase, no que à política externa diz respeito. Se, no período de 1939-45, e mesmo anteriormente, Salazar conseguiu granjear respeito internacional, com o equilíbrio económico e financeiro alcançado (à custa de enormes sacrifícios do povo português), mantendo intocado o império colonial, com o final do conflito mundial o prestígio do Estado Novo e o Ultramar começariam a ser colocados em causa.

Portugal manteve uma política externa de alto risco durante toda a II Guerra Mundial. A venda de volfrâmio ao III Reich mantinha o regime de neutralidade arvorado por Salazar numa situação periclitante. Só a Aliança Luso-Britânica assegurou a Portugal que o seu império colonial se manteria intocado durante a conflito, tal como concessões feitas aos Aliados, em nome da “Velha Aliança” com a Grã-Bretanha.

Com o final do conflito, como dissemos, todo o panorama diplomático se alterou. Com a divisão do território alemão, nascem esferas de influência repartidas, essencialmente, entre França, Inglaterra e EUA (lado ocidental, que viria a formar a República Federal da Alemanha), e a URSS (a Alemanha Oriental, que viria a constituir a República Democrática da Alemanha). Com o gizar, pelas potências aliadas vencedoras, destas esferas de influência, lançou-se o mote para a Guerra Fria.

Portugal não saiu incólume destas perturbações internacionais. Todavia, Salazar, sabendo das elevadas pressões a que seria sujeito em diante por parte dos países vencedores, começa a preparar algumas alterações de modo a que se subentendesse uma alteração de rumo de cariz democrático para Portugal<sup>54</sup>. O próprio país sentiu, que com as condições da vitória dos Aliados sobre o Eixo, esta seria também uma oportunidade de viragem para Portugal, e daí o surgimento do MUD. Importante também salientar que, com a ascensão da URSS ao nível de superpotência, o Partido Comunista Português (PCP) ganhou novo folego. Com o apoio da União Soviética, toda a estrutura do PCP sofreu enormes desenvolvimentos, tornando-se no principal aparelho de oposição, ideológica e de facto, ao Estado Novo.

Ainda antes das eleições de Novembro de 1945, António de Oliveira Salazar leva a cabo a alteração cosmética no aparelho repressivo: a PVDE passa a designar-se PIDE, deixando cair o vocábulo “vigilância”, na tentativa de aparentar um carácter menos intrusivo e repressivo, sem sucesso, através dos Decretos-Lei nº 35 007, de 9 de Outubro de 1945 e nº 35 015, de 15 de Outubro de 1945. Estes diplomas levaram a outras alterações, não se modificou apenas a nomenclatura da força policial, mas também algumas competências. A PIDE já não teria, ao contrário da sua antecessora, a superintendência na execução das penas dos presos políticos, sendo a superintendência destes indivíduos operada doravante pelo Ministério da Justiça. Não obstante, para esta entidade estava ainda assim reservado um papel fulcral em todo o aparelho repressivo.

Sob a directa jurisdição da polícia política, estava toda a rede de prisões privativas (entenda-se, no continente, nas ilhas e nas colónias). Os detidos que houvessem sido indiciados como réus em processos de “crime contra a segurança do Estado” eram julgados em tribunais judiciais especiais, os tribunais criminais

---

<sup>54</sup> A própria Constituição de 1933 seria alvo de revisão constitucional. Todavia, esta revisão, operada pela Lei nº 2 009, de 17 de Setembro de 1945, serviu não apenas para aumentar o número de deputados da Assembleia Nacional para 120 (que poderia ser entendido como tendo intenção de aumentar a representatividade democrática da Câmara, não fosse o facto de, na prática existir apenas um partido com assento parlamentar, a União Nacional), mas também para aumentar a competência legislativa do Governo no uso de decretos-leis fora do âmbito de autorização parlamentar, não carecendo de confirmação expressa (Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual, cit.*, p. 449).

plenários (previstos no Decreto-Lei nº 35 044, de 20 de Outubro de 1945). Os juízes que exerciam o seu ofício nestes tribunais eram nomeados respeitando critérios de estrita confiança política (entenda-se, lealdade ao regime do Estado Novo), funcionando como apêndice judicial da polícia política, aceitando como prova (e, assim, tacitamente sancionando os métodos) os autos de declarações por ela preparados com recurso à tortura, julgando segundo os critérios aconselhados pela PIDE nos seus relatórios<sup>55</sup>.

Ou seja, as alterações à designação da polícia política do Estado Novo em nada contribuíram para uma “democratização” das suas acções. Aliás, com a ascensão da URSS ao patamar de superpotência assistiu-se ao incremento da capacidade organizativa e logística do movimento comunista um pouco por toda a Europa, ao qual Portugal não ficou imune. Isto resultou, necessariamente, numa escalada por parte da PIDE nos métodos utilizados na repressão de movimentos de ideologia oposta à do Estado Novo, mormente na violência empregue na tentativa de dismantelar estes movimentos, a exercer não só em sociedade, mas também nas prisões, onde o PCP também operava.

A par das modificações acima descritas na nomenclatura da polícia política, outras foram levadas a cabo pela mesma altura, que conduziram ao enaltecimento do papel da PIDE face ao do MP e da PJ.

#### **6.4. O reforço pela arbitrariedade**

O Decreto-Lei nº 35 547, de 23 de Fevereiro de 1944, consagrou um novo Estatuto Judiciário, que veio cristalizar as inovações levadas a cabo pela Ditadura Militar e pelo Estado Novo ao longo dos anos precedentes. Segundo Paulo Pinto de Albuquerque, pretendeu-se levar a cabo uma renovação da estrutura do processo, que incidia na introdução do princípio da acusação e no estabelecimento de uma relação de domínio do MP sobre a PJ<sup>56</sup>, ao abrigo do Decreto-Lei nº 35 042, de 20 de Outubro de 1945, que substituiu a Polícia de

---

<sup>55</sup> Mattoso, José, *História, cit.*, p. 277.

<sup>56</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 543-545.

Investigação Criminal (PIC). Segundo o mesmo autor, o mestre por detrás da reforma, o então Ministro da Justiça Manuel Cavaleiro de Ferreira, teve como foco a restauração do princípio acusatório na promoção do processo, o impedimento da diluição da actividade de instrução por órgãos administrativos e pelas polícias, sem fiscalização superior de uma magistratura, e a ampliação da instrução contraditória. No entanto, tal reforma é levada a cabo, excluindo destes mecanismos de controlo a actividade da PIDE<sup>57</sup>.

É precisamente o período que medeia de 1945 e 1953 que é apontado por Irene Flunser Pimentel como constituindo um período onde «sucessivos diplomas deram maior poder à polícia política, numa fase em que o regime recuperava as suas forças e endurecia a repressão contra a oposição»<sup>58</sup>. A autora aponta, enquanto reforço das competências da PIDE, uma centralização total dos organismos com funções de prevenção e repressão política dos crimes contra a segurança interna e externa do Estado, conservando ainda a instrução preparatória dos processos respeitantes a tais delitos, obtendo ainda a capacidade de determinar o regime da prisão preventiva.

Estas competências vieram juntar-se às suas atribuições em matéria administrativa relativa à emigração, que englobavam o licenciamento das empresas de passagem de passaporte, à passagem das fronteiras terrestres e marítimas e ao regime de permanência e trânsito de estrangeiros em Portugal. No que tange à repressão criminal, caíam sob a sua alçada os crimes levados a cabo por estrangeiros, que estivessem relacionados com a sua entrada ou permanência

---

<sup>57</sup> A reforma judiciária levada a cabo por Cavaleiro de Ferreira englobou outras vertentes do aparelho judiciário, tentando combater a insuficiência da instrução processual conduzida por um juiz e o mero formalismo da posição do MP no processo. Reservou a este último o domínio da instrução preparatória, sujeitando esta magistratura ao princípio da legalidade e da verdade material, tal como a fiscalização hierárquica; a par da titularidade obrigatória da instrução preparatória (nos processos relacionados com crimes sob a competência da PJ, não da PIDE), era consagrada a obrigatoriedade da instrução judicial contraditória nos processos de querela e também da possibilidade de requerimento, por parte do MP, dessa instrução no processo correccional. Simultaneamente, o Decreto-Lei nº 35 044, de 20 de Outubro de 1945 veio suprimir o Tribunal Militar Especial, transitando a sua competência para um órgão jurisdicional novo, de composição civil; o mesmo diploma criou nas comarcas de Lisboa e do Porto um tribunal criminal, um tribunal correccional e outro de polícia, sendo a sua forma de funcionamento a de um tribunal plenário, com competência para julgar todos os crimes contra a segurança interior e exterior do Estado, entre outros. Julgamos feliz a expressão de Paulo Pinto de Albuquerque, quando afirma que “se Oliveira Salazar deu uma constituição civil ao levantamento militar de 28 de Maio, Cavaleiro de Ferreira deu-lhe um paradigma judiciário novo” (Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma*, cit., p. 543-548, 550-554).

<sup>58</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História*, cit., p. 33.

em território nacional, os crimes de emigração clandestina, bem como os crimes contra a segurança interior e exterior do Estado, como dissemos acima. Já daqui se nota o leque alargado de competências atribuído à PIDE; desde questões meramente administrativas como o licenciamento de agências de atribuição de passaportes, ao policiamento de fronteiras.

Todavia, mais alargado se tornou este manancial de atribuições, pois a PIDE tinha competências para propor a aplicação de medidas de defesa (ou de segurança) previstas no artº 175º do CP e vigiar os indivíduos a elas sujeitos, mesmo que os sujeitos em causa estivessem entregues ao Ministério da Justiça (ou seja, trata-se da supervisão efectuada por um órgão do Ministério do Interior a indivíduos que estavam sob a alçada do Ministério da Justiça – uma instituição que exerce o seu controlo de forma verdadeiramente tentacular e transversal).

Era na condição de presos políticos, ou apenas de suspeitos ou detidos, que os indivíduos sob alçada da polícia política eram submetidos à técnica de interrogatório mais utilizada por esta: a tortura. Desde espancamentos e choques eléctricos, até à utilização de alucinogénios e variações bruscas de temperatura, passando pelas infames tortura da estátua e do sono, vários eram os meios utilizados pelos investigadores para forçar a confissão, a delação ou a mera colaboração do sujeito em determinada investigação. São inclusivamente relatadas a utilização de gravações dos sons de torturas de familiares, de modo a atemorizar os sujeitos. Entendemos que este facto é demonstrativo da verdadeira intenção da polícia política, ao fazer uso destes meios: incutir terror, não apenas no seu objecto de tortura, o detido, mas principalmente na população, que viria sempre a saber das sevícias sofridas por este, quer pela voz do próprio, quer por relatos de familiares.

Objecto de querela, ainda nos dias de hoje, é a possibilidade de a PIDE estender por três meses (acrescentando dois períodos de 45 dias, se necessário) o período de prisão sem culpa formada. Alguns autores entendem que tal prazo máximo constitui uma limitação ao arbítrio policial que reinava nos tempos da

PVDE, altura em que vigorava um prazo de oito dias, que podia ser sucessivamente renovado de forma indefinida.

Na esteira destes autores está Paulo Pinto de Albuquerque, contestado, no nosso entender com propriedade, por Irene Flunser Pimentel, que entende que o arbítrio se manteve, desta feita com o «manto da legalidade», pois na prática permitia à PIDE prender de forma preventiva durante seis meses, período que podia ser prolongado por intermédio de uma medida de segurança provisória, ou pela prática usada por essa polícia de libertar um detido para o voltar a deter à saída do estabelecimento, por igual período de seis meses. Além disso, após a formação da culpa, deixavam de existir prazos para a prisão preventiva, o que agravava ainda mais a situação do detido. Conclui a autora que o que se deu foi uma legalização das práticas levadas a cabo pela PVDE, e que a PIDE podia agora legitimamente continuar<sup>59</sup>. De sublinhar, no entanto, que esta faculdade, relativa a determinação e manutenção da prisão preventiva, pertencia à PIDE e à PJ, sendo que as actividades da PIDE não caíam sob alçada do MP, havendo apenas um controlo estritamente hierárquico-administrativo, ao contrário da PJ, cujas actividades, como descrevemos supra, estavam sob dependência do MP.

Nestas alterações do paradigma jurídico-penal do Estado Novo, é delineado o reforço das faculdades da polícia política, a par da PJ, denotando-se um enfranquecimento da preponderância do princípio da culpa, em troca de um reforço do princípio da perigosidade como fundamento do direito de cariz sancionatório e cautelar<sup>60</sup>. Ora, salientamos, mais uma vez, a ausência de controlo do MP sob as actividades da PIDE, sendo que, apesar da semelhança na estrutura orgânica com a PJ, apresentava ainda assim, ao contrário desta última, uma ausência de quadros com formação ou de carreira judicial<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 32-33.

<sup>60</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 572.

<sup>61</sup> Francisco Sá Carneiro aponta o dedo a esta grave falha na formação dos quadros dirigentes da polícia política, para chamar à atenção aos poderes jurisdicionais que tanto esta como a PJ acumulavam, que correspondem, actualmente, às funções de um JIC (Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 555 (1285)).

Agravando esta situação, que já de si contrariava todos os postulados do Estado de Direito democrático, nova alteração legislativa<sup>62</sup> veio permitir ao Director da polícia política aplicar, de forma provisória, e propor, de forma definitiva, a aplicação de medida de internamento em estabelecimento prisional dos suspeitos da prática de actividades subversivas, com cumprimento dessa medida em estabelecimento sob alçada do Ministério do Interior, e não da Justiça, estando também vedada a impugnação da medida provisoriamente aplicada. Como chama a atenção Paulo Pinto de Albuquerque<sup>63</sup>, a conjugação da prisão preventiva e esta medida de segurança provisória nos processos em que os arguidos fossem acusados de crimes contra a segurança do Estado poderia implicar, teoricamente, a manutenção da prisão sem controlo judicial por um período máximo de um ano a seis meses.

### **6.5. A polícia política enquanto juiz e júri**

De facto, a actividade da PIDE era considerada de vital importância, e as suas faculdades eram atribuídas à luz desse *modus ponens*. Prova disso é a nova reforma legislativa levada a cabo pelo Decreto-Lei nº 39 351, de 7 de Setembro de 1953, que vem converter a PJ num organismo auxiliar do MP, dependente deste e sujeito à orientação e fiscalização directa da PGR, com estritos deveres de obediência, que se traduziam assim numa subordinação hierárquica desta polícia à magistratura pública. Ora, este reforço da posição do MP, muito mais efectivo do que o que descrevemos nas páginas acima, de forma alguma se estendeu à PIDE, porquanto a relação hierárquica desta polícia manteve-se com o Ministério do Interior, no território nacional, e com o Ministério do Ultramar, nas províncias, de acordo com o Decreto-lei nº 39 749, de 9 de Agosto de 1954, ainda que nos mesmos termos que a relação existente entre a PJ e o MP<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Decreto-Lei nº 37 447, de 13 de Junho de 1949.

<sup>63</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma*, cit., p. 576.

<sup>64</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma*, cit., p. 627. À época, o Ministro da Justiça Cavaleiro de Ferreira pretendia que também a PIDE subordinasse as suas actividades ao controlo do MP, solução que, sendo contrária à orientação política vigente na época, conduziu a que fosse exonerado, a seu pedido, sendo substituído por Antunes Varela. Este último, todavia, recusou-se a assinar o decreto, tendo Salazar assumido a pasta da Justiça por uma semana para o assinar ele mesmo.

Todavia, a manutenção da PIDE enquanto instituição “intocável” do Estado Novo não era o aspecto inovador deste diploma. A inovação estava na manutenção e ampliação dos poderes jurisdicionais da polícia política, em concreto competências de juiz durante a instrução preparatória, no que concerne à liberdade ou manutenção de prisão preventiva e também à aplicação provisória das medidas de segurança em todos os processos que caissem sob alçada da polícia política. Estas competências eram conferidas a um leque alargado de indivíduos, desde directores, subdirectores e ao inspector superior, bem como aos indivíduos que exercessem funções de chefia ou se encontrassem fora da sede, fossem eles inspectores adjuntos, subinspectores ou chefes de brigada (a discricionariedade do regime alcançava nesta época novos patamares). Assim, qualquer diferença entre um funcionário subalterno e um quadro superior desaparecia<sup>65</sup>, e sempre sem qualquer interferência do MP nas acções da PIDE.

#### **6.6. Marcello Caetano e a DGS**

A 27 de Novembro de 1968, Marcello Caetano substituiu oficialmente Oliveira Salazar no cargo de Presidente do Conselho de Ministros<sup>66</sup>. Concretamente no que se refere à polícia política, eram esperadas alterações na sua forma de actuar, pois era conhecido que Marcello Caetano se opunha à conduta brutal e indiscriminada pela qual era conhecida a PIDE, tendo dado a conhecer o seu descontentamento com a instituição não só a Salazar mas também perante o Conselho de Ministros<sup>67</sup>.

Todavia, rapidamente caiu por terra qualquer esperança de alteração do paradigma da polícia política, a não ser alterações de somenos importância. Mesmo a alteração constitucional, levada a cabo pela Lei nº 3/71, de 16 de Agosto, apesar de consagrar inovações no que concerne à prisão preventiva e às medidas de segurança, os dois pilares do sistema de prevenção e repressão da criminalidade à data, manteve ainda assim incólumes os fundamentos da

---

<sup>65</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma*, cit., p. 627-628.

<sup>66</sup> Meneses, Filipe Ribeiro de, em *Salazar. Uma Biografia Política*, 3ª Ed., D. Quixote, Alfragide, 2010, p. 634.

<sup>67</sup> Antunes, José Freire, *Salazar, Caetano, Cartas Secretas 1932-1968*, Círculo de Leitores, Lisboa, 1993, p. 146-147.

organização judiciária vigente. Em concreto, no que à polícia política diz respeito, para além da extinção da PIDE e a criação da DGS, através do Decreto-Lei nº 49 401, de 19 de Novembro de 1969, poucas foram as diferenças relevantes, relativamente à “promessa” que Marcello Caetano simbolizava.

A DGS manteve-se sob alçada do Ministério do Interior, excepto no que tange às colónias, que se mantinham sob a égide do Ministério do Ultramar. Com os conflitos que, por esta altura, já grassavam pelas colónias, a PIDE havia iniciado as suas operações de recolha de informações e repressão de dissidentes políticos nos (ainda) territórios coloniais, de modo a apoiar as Forças Armadas nos seus combates, e a DGS pegou no testemunho da extinta PIDE (inclusivamente, continuou a executar tais tarefas após o 25 de Abril de 1974, de modo a auxiliar no processo de transição entre o conflito armado e o período de paz, actuando como força de segurança em alguns casos).

Mesmo após a remodelação ocorrida em 1972, com o Decreto-Lei nº 368/72, de 30 de Setembro, a DGS manteve as mesmas competências que já tinha a extinta PIDE, com parcas alterações. Como aponta mais uma vez Paulo Pinto de Albuquerque<sup>68</sup>, apenas os órgãos de cúpula podiam validar e manter uma detenção, já não, como sucedia até à altura, um mero inspector. No entanto, como mais uma vez vem contestar, com propriedade, Irene Flunser Pimentel<sup>69</sup>, eram desempenhadas pelo “director-geral, pelos inspectores superiores, directores de serviço e inspectores adjuntos” funções de juiz<sup>70</sup>, ficando as funções do MP durante a instrução preparatória a cargo dos inspectores, ou seja, fugindo inteiramente a qualquer tipo de controlo judicial. Isto mantinha como prática corrente o uso de torturas durante o interrogatório, necessariamente afastando-se a presença de qualquer tipo de defensor judicial nesta fase, sendo as únicas

---

<sup>68</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma*, cit., p. 656.

<sup>69</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História*, cit., p. 48.

<sup>70</sup> Acrescentamos nós que, nestas situações, os órgãos de cúpula da DGS passavam a exercer, não só funções de magistrado judicial, mas também funções que são hoje atribuídas à magistratura do MP, principalmente se atentarmos no que estabelecem os artº 254º, nº1, alínea b), “(A detenção a que se referem os artigos seguintes é efectuada) Para assegurar a presença imediata (...) do detido perante autoridade judiciária em acto processual”, e 259º, alínea b), “(Sempre que qualquer entidade policial proceder a uma detenção, comunica-a de imediato:) Ao MP, nos casos restantes”, ambos do CPP. Ora, não sendo, naturalmente, de exigir este tipo de maturidade democrática a um regime ditatorial, releva, ainda assim, mais uma diferença na liberdade de actuação concedida aos serviços e forças de segurança, no passado e no presente.

testemunhas do que nesta altura se fazia o detido (cuja palavra de nada servia) e os inspectores.

O ano de 1972 viu a aprovação de uma nova lei de bases da organização judiciária, a Lei nº 2/72, de 10 de Maio, fruto da revisão constitucional a que aludimos acima. De modo geral, esta lei de base comportou, enquanto opções fundamentais, a criação de juízes de instrução criminal, para exercer as funções jurisdicionais no momento processual da instrução preparatória, para condução da instrução contraditória e para a pronúncia nos feitos cuja instrução fosse da pertença da PJ. A recém criada DGS viu-se, mais uma vez, arredada de uma renovação do quadro jurídico-penal com potencial para a conduzir à sujeição a um elemento externo de *oversight*, sob justificação de que o quadro especial de crimes sob a sua alçada a tal o obrigava. Destarte, mantinha-se o mesmo paradigma da investigação criminal conduzida à revelia do MP<sup>71</sup>, acrescentando agora que podia ser interdita a assistência de advogado num interrogatório quando tal fosse inconveniente para a investigação ou justificável pela natureza do crime, devendo o advogado ser substituído por defensor nomeado oficiosamente ou por duas testemunhas qualificadas e obrigadas a segredo de justiça<sup>72</sup>.

Como explicamos supra, o papel da PGR relativamente à PJ era assumido, em território nacional, pelo Ministro do Interior, e nas províncias, pelo Ministro do Ultramar. Ora, tais atribuições resultavam no exercício, por parte de membros do Conselho de Ministros, de competências que a lei comum consignava ao juiz durante a instrução preparatória no que dizia respeito ao interrogatório de arguidos presos, à validação e manutenção de capturas e à decisão relativamente à liberdade provisória, sendo estas exercidas de facto pelo director-geral, pelo subdirector-geral, pelos inspectores superiores, pelos directores de serviço e pelos inspectores-adjuntos, todos elementos da polícia política<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 654. Impensável nos dias de hoje, com o papel do MP no inquérito judicial.

<sup>72</sup> Artº 10º do Decreto-Lei nº 368/72, de 30 de Setembro. No papel dessas duas testemunhas surgiam muitas vezes funcionários da própria polícia política, o que não contribuía necessariamente para um interrogatório conduzido com a máxima isenção e respeito.

<sup>73</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma, cit.*, p. 655-656.

### **6.7. A DGS e o Ultramar. *Modus operandi***

Os próprios conflitos no Ultramar em nada vieram ajudar à melhoria da conduta da DGS comparativamente àquela exercida pela PIDE. Isto porque a necessidade da recolha de *intelligence* no teatro de operações nas colónias, de modo a que se pudessem gizar as operações militares o melhor possível, a necessidade da repressão das insurgências e da oposição política, fizeram com que os melhores e mais qualificados operacionais da DGS tivessem de partir para o Ultramar, tendo a sua ausência em território nacional de ser suprida por operacionais menos experientes e qualificados, até porque a própria DGS não tinha capacidades de os formar de acordo com as suas necessidades<sup>74</sup>. Necessariamente, isto gerou um aumento dos casos reportados (tanto na altura, mas muito mais após a queda do Estado Novo) de brutalidade, tendo também o condão de potenciar o aparecimento de grupos de oposição ideológica à ditadura, já não se cingindo esta oposição apenas ao PCP, mas integrando também grupos como a ARA, a LUAR, e as BR, entre outros, os quais a DGS, e mormente os quadros que haviam ficado em território nacional, não estavam preparados para enfrentar.

Estes factores motivaram várias tentativas de reestruturação da DGS, nomeadamente no que concerne ao Serviço de Informação. Por esta altura, os métodos de investigação, e meios de recolha de prova, utilizados na instituição, aperfeiçoados na PIDE, incluíam o incentivo à delação (os informadores sempre foram um dos principais meios de obtenção de informação pela polícia política, mas a delação desde cedo demonstrou ser uma “faca de dois gumes”: apesar de permitir à polícia política obter resultados em termos de número de detenções, tendo como foi dito supra, o condão de gerar terror entre a população, usando a reputação da polícia política, o medo por não se saber nunca quem efectivamente colaborava com a instituição, fosse voluntaria ou involuntariamente, como elemento repressivo da oposição, teve também a desvantagem de fazer com que

---

<sup>74</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 309.

esse número elevado de detenções incluisse obrigatoriamente um grande número de cidadãos inocentes; além disso, muitas vezes esse estatuto de “colaborador” com a polícia política era utilizado por indivíduos sem qualquer ligação ou histórico com esta instituição<sup>75</sup>, apenas com a intenção de obter algum tipo de notoriedade - escusado será mencionar os graves danos que todos estes factores vieram a gerar no tecido social português, até aos dias de hoje)<sup>76</sup>, as escutas telefónicas e interceptação de comunicações – ou violação de correspondência - (nas quais a PVDE já se demonstrava perita por altura da II Guerra Mundial, altura em que António de Oliveira Salazar, no âmbito da sua concepção muito pessoal de neutralidade, gizava a sua conduta internacional auxiliado por relatórios da polícia política redigidos com base na interceptação de correspondência, actuação levada sobre diplomatas e suspeitos de colaboração com organizações subversivas, nacionais e estrangeiras<sup>77</sup>), as buscas e apreensão de material variado (meios usados para desmantelar as sedes operacionais da oposição clandestina ao Estado Novo, e para apreender meios logísticos de impressão de material propangandístico ideologicamente oposto à Ditadura, etc.), a vigilância e infiltração de agentes e informadores (a detecção de rotinas em indivíduos suspeitos através da vigilância do próprio, de familiares e amigos, no local de trabalho ou em privado, era um dos meios de que a polícia política fazia uso para apurar possíveis ligações a grupos clandestinos; ainda assim, a infiltração desses grupos era usada várias vezes, quer pelos próprios agentes, quer por informadores que se voluntariavam a servir esta instituição, quer coagindo membros dos grupos clandestinos a colaborar com a polícia política).

Efectivamente, muitos eram os meios empregues pela polícia política, ao longo de todas as fases e transformações de que a sua vivência foi pródiga, para

---

<sup>75</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 317.

<sup>76</sup> “A colaboração da população na denúncia de oponentes políticos e no serviço voluntário de delação certamente não é algo sem precedentes, mas, nos países totalitários, é tão bem organizada que torna quase supérfluo o trabalho de especialistas. Num sistema de espionagem ubíqua, onde todos podem ser agentes policiais e onde cada indivíduo se sente sob constante vigilância; e, além disso, em circunstâncias nas quais as carreiras pessoais são extremamente inseguras e onde as mais espectaculares ascensões e quedas são ocorrências de todos os dias, cada palavra torna-se equívoca e sujeita a «interpretações» retrospectivas”, Arendt, Hannah, *As Origens, cit.*, p. 570-571.

<sup>77</sup> Reativamente à actuação da PVDE e da PIDE durante a II Guerra Mundial, Lochery, Neill, *Lisboa. A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, 2ª Ed., Ed. Presença, Lisboa, 2012.

alcançar os seus objectivos. A vigilância era levada a cabo, como dissemos, quer sobre os próprios suspeitos, como sobre familiares ou amigos, por vezes encetada até mesmo para lá das fronteiras do país. Havia também o costume de se libertarem determinados indivíduos, fosse de forma definitiva ou condicional, para permitir que estes tomassem contacto com eventuais cúmplices (isto, no caso de o indivíduo ser, de facto, membro de uma qualquer organização clandestina).

A intercepção postal e a chamada «escuta telefónica» eram largamente utilizadas pela PIDE e pela DGS. Como nos dá notícia Irene Flunser Pimentel<sup>78</sup>, era actividade costumeira da PIDE requisitar a correspondência de edifícios inteiros, de modo a desviar suspeitas por parte dos destinatários, sendo a correspondência que interessava, aberta, lida, fotocopiada e selada novamente nos respectivos envelopes ou encomendas e recolocada em circulação normal.

As técnicas de abertura de correspondência haviam sido transmitidas ou por operacionais mais experientes, que as haviam adquirido por via de uso e experimentação, ou por vias de curso ministrado na CIA, em 1957. No que concerne à «escuta telefónica», enquanto que alguns telefones se encontravam sob escuta vinte e quatro horas por dia, sendo gravadas todas as conversas efectuadas a partir de e para esse aparelho, outros apenas se encontravam sob escuta por questões de rotina, de forma discricionária e o mais abrangente possível, como era apanágio da polícia política. Isto era o sistema de escuta normal da PIDE.

Ocorria também o sistema de escuta por sondagem, levado a cabo por períodos de onze horas por dia, apenas na zona de Lisboa (o que é consentâneo com o *modus operandi* desta polícia política, pois baseava a sua actuação no facto de que o grande foco da oposição se encontrava na capital). Neste âmbito, o telefone de determinado cidadão era colocado sob escuta com o objectivo de se confirmar o objectivo da escuta, de complementar os objectivos da escuta (ou seja, ainda que não se viesse a confirmar o propósito com que determinado

---

<sup>78</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 339.

sujeito era escutado – e nesse caso, estávamos perante uma hipótese em que a escuta telefónica procurava matéria que lhe permitisse justificar-se a si própria, facto impensável actualmente -, tentava-se obter informação sobre outras actividades que este levasse a cabo, que fossem também de carácter subversivo ou clandestino), de *profiling* (definição do perfil humano, social e psicológico do sujeito) e, por último, de fornecimento de elementos para chantagem.

É evidente o carácter arbitrário que este meio de recolha de prova assumia nas mãos da PIDE, não sendo oferecido qualquer meio de controlo ou supervisão, nem mesmo através da transcrição das comunicações, pois das conversas escutadas apenas eram transcritos os elementos que a polícia política procurava obter, o que contribuía para a descontextualização de determinadas afirmações, conduzindo à construção de um perfil criminal inexacto (no caso de o sujeito ser, efectivamente, responsável por actividades clandestinas ou de subversão, o que a maioria das vezes não era o caso), por sua vez levando a uma potencial incriminação. A este tratamento eram sujeitos, inclusivamente, membros do próprio Governo, como nos dá notícia Irene Flunser Pimentel<sup>79</sup>.

Estes elementos de recolha de prova (a vigilância, a interceptação de correspondência e a «escuta telefónica») foram analisados em maior detalhe pois correspondem, *mutatis mutandis*, a métodos de recolha de prova utilizados por forças e serviços de segurança modernos, concretamente, a PJ e o SIS. Na nossa dissertação, mais do que o paralelo entre a(s) polícia(s) política(s) do Estado Novo e modernos serviços de segurança, especificamente o SIS, as nuances operacionais que acima apontámos vão permitir distinguir de forma clara ambas as instituições.

## 6.8. A reestruturação das Informações

Aquando da transição da PIDE para a DGS, como acima dissemos, os meios da polícia política, em termos de recolha de *intelligence*, encontravam-se delapidados. Quer essa delapidação fosse motivada pelo próprio estertor em que

---

<sup>79</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 339-343.

o Estado Novo se encontrava já nesta fase (o equilíbrio económico-financeiro havia sido arrasado pelo conflito no Ultramar, com a necessária modernização das Forças Armadas e os custos decorrentes do longínquo teatro de operações, o que, aliado à contestação social, onde deve ser feita menção ao papel assumido pelo elemento estudantil<sup>80</sup>, decorrente do conflito do Ultramar, das sempre prometidas mas nunca realizadas eleições democráticas, das paupérrimas condições de subsistência do povo português, da cada vez mais elevada pressão internacional, proveniente principalmente dos países aliados na OTAN, ao que se juntou a permuta de António de Oliveira Salazar por Marcello Caetano, que significava a queda do verdadeiro pilar da Ditadura, substituído por um elemento menos carismático dentro do próprio regime e mesmo entre a população, e que já anteriormente havia sido afastado pelo próprio Salazar, augurava já a queda do regime), quer fosse motivada pela concentração de recursos nos conflitos do Ultramar, deixando o território nacional a cargo dos elementos menos qualificados e mais inexperientes da polícia política, a verdade é que esse declínio era incontestável.

Foi neste contexto que se achou necessário operar a reestruturação da polícia política. Acima falámos das alterações no que concerne à designação da mesma, abordando também alguns aspectos referentes às competências dos quadros superiores. Abordaremos agora o caso concreto dos serviços de informação da DGS, e a sua estrutura por altura da Revolução dos Cravos.

Como nos dá notícia Irene Flunser Pimentel<sup>81</sup>, nos seus últimos anos de existência a DGS era composta por quatro direcções de serviços: a Direcção de Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (DSEF); a Direcção dos Serviços

---

<sup>80</sup> Foi durante o período em que Marcello Caetano presidiu ao Conselho de Ministros que se verificou o grande aumento da contestação estudantil. As manifestações, fruto do aumento da classe média e, decorrente deste, do número de alunos inscritos na Universidade Portuguesa, tiveram o seu apogeu a partir do início da década de 60. E foi precisamente a classe estudantil que mais sentiu a repressão das liberdades de reunião, de associação e de expressão, tal como a proibição dos partidos políticos. Entre os vários tristes episódios que se verificaram, destacamos a morte de José António Ribeiro Santos, estudante da FDUL e dirigente da AAFDL, a 12 de Outubro de 1972, alvejado pelas costas por um agente da DGS, que se tentava infiltrar numa reunião de estudantes que decorria no ISCEF. Assim, *Ribeiro Santos. Homenagem da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, Org. Ivo Pêgo, Ed. AAFDL, Lisboa, 2012.

<sup>81</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História*, cit., p. 308.

Administrativos (DSA); a Direcção dos Serviços de Investigação e Contencioso (DSIC), que abrangia os operacionais de investigação; e a Direcção de Serviços de Informação (DSI), que incluía os arquivos e geria os informadores. É essencialmente destas duas últimas que nos ocuparemos de seguida.

De acordo com a citada autora, a DGS era composta por dois sectores predominantes: o sector de investigação, que instruía os processos e lidava com os interrogatórios, e o sector da informação, que se ocupava da vigilância directa sobre suspeitos e dos informadores, dos ficheiros (arquivos), da interceptação postal e da escuta telefónica (intercepção de comunicações).

Por norma, os recursos da polícia política, por altura de eleições, quer para a Assembleia Nacional, quer para a Presidência da República, eram canalizados para a repressão da oposição, voltando às suas “tarefas normais” aquando do término daquelas. No caso concreto das eleições para a Assembleia Nacional que se realizaram em 1969, tal não sucedeu. Tal ficou a dever-se quer ao decorrer dos conflitos no Ultramar que, como afirmamos supra, transferiram um grande número de recursos para as colónias, quer pela alteração que havia ocorrido na presidência do Conselho de Ministros, com a assunção do cargo por parte de Marcello Caetano. Estas alterações na cúpula dirigente do Estado Novo, e a dispersão necessária dos meios pelas colónias, foram sentidas a nível organizacional na própria polícia política e pelos seus elementos.

A falta de preparação para lidar com os grupos clandestinos que nos referimos acima (ARA, LUAR, BR), aliada ao desfasamento, a que faz referência José Freire Antunes<sup>82</sup>, entre os serviços de informação e os de investigação, forçaram a necessidade de uma reestruturação.

Antes de abordarmos especificamente essa temática<sup>83</sup>, é necessário contextualizá-la, nomeadamente, através dos seus principais intervenientes. Em 1962, Fernando da Silva Pais iniciou funções como director da PIDE, promovendo a entrada de Álvaro Pereira de Carvalho para tarefas de

---

<sup>82</sup> Antunes, José Freire, *Nixon e Caetano: Promessas e Abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992, p. 180-183.

<sup>83</sup> *Infra*, p. 57-58.

coordenação do sector da informação. Apesar destas alterações, ainda assim, na fase final do regime, como já se disse, assistiu-se a uma deterioração sistemática da qualidade das informações, pelos factores já apontados, sendo essa qualidade substituída muitas vezes por um generalizado aumento da brutalidade. Pereira de Carvalho chegou a sugerir que, na polícia política, apenas se concentrassem tarefas de repressão preventiva, fazendo enfoque, desta forma, nas funções de *intelligence*, enquanto a responsabilidade pela instrução dos processos e pelos próprios presos passaria para a PJ (esta projecto, rejeitado pelo então Ministro do Interior Gonçalves Rapazote, mascarava com objectivos de reforço do sistema de informação verdadeiras intenções de partilhar com a PJ a má imagem a que a PIDE era votada pelo povo<sup>84</sup>).

A 24 de Agosto de 1970, já sob a designação de DGS, a polícia política remete para o Secretariado Nacional de Informação (doravante, SNI)<sup>85</sup> um relatório relativo à DSI, chefiada por Pereira Carvalho, descrevendo as suas atribuições, nas quais estavam abrangidas as tarefas de assegurar a pesquisa, a recolha, estudo e difusão das informações que relevassem em termos de política externa e interna, para a defesa das instituições, a administração e a defesa do território nacional. Podemos retirar daqui que, mesmo nos anos finais, esta secção da polícia política mantinha a toada aglutinadora de competências, confundindo sistematicamente segurança/defesa com repressão (ou independência nacional com a estabilidade de determinado regime político).

À DGS estava atribuída a posição de único órgão responsável pelo intercâmbio de serviços e informações com serviços congéneres estrangeiros, tal como o papel de plataforma receptora das informações recolhidas por outras forças e serviços de segurança nacionais, tal como a PSP, a GNR, ou a PJ, ou por outras instituições que exercessem tarefas de recolha de informações, pertencentes ou não à administração pública. Cabiam-lhe ainda tarefas de contra-

---

<sup>84</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 43.

<sup>85</sup> O SNI foi criado em 1933 com a designação de Secretariado de Propaganda Nacional, adoptando, no âmbito das operações de cosmética de que o Estado Novo era pródigo, a designação de Secretariado Nacional de Informação, em 1945. Trata-se da instituição responsável pela comunicação social, turismo e intervenção cultural e, principalmente, pela propaganda política e informação pública. Em 1968 passou a designar-se Secretaria de Estado da Informação e Turismo, sendo todavia ainda conhecida pela sigla SNI, denominação que manteremos.

informação, tal como de segurança pessoal do Chefe de Estado, do presidente do Conselho de Ministros ou de altas individualidades que estivessem de visita a Portugal<sup>86</sup>.

De grande importância é também deixar clara a forma como as divisões de informações estavam organizadas, isto porque nos permitirá deixar uma ideia clara dos propósitos com que a DGS levava a cabo a recolha de *intelligence*, propósitos que diferiam diametralmente dos que norteiam a actividade de um serviço de informações moderno.

A DSI da DGS estava subdividida numa Divisão de telecomunicações (onde operavam as centrais de rádio e telefone), um Gabinete de Coordenação (onde se fazia o arquivo geral de processos), e seis Divisões de Informações distintas:

- 1ª Divisão de Informações (que tinha como objecto o território continental e ilhas);
- 2ª Divisão de Informações (direccionada para os territórios ultramarinos);
- 3ª Divisão de Informações (tendo como objecto as instituições administrativas do território nacional);
- 4ª Divisão de Informações (que recolhia informações relacionadas com as actividades do PCP e actividades estudantis);
- 5ª Divisão de Informações (que operava com a informação, contra-informação e segurança);
- 6ª Divisão de Informações (que providenciava apoio técnico).

Estas seis divisões de informação pretendiam a recolha de dados que permitissem uma actuação repressiva e preventiva contra qualquer movimento de cariz contrário ao propugnado pelo Estado Novo (só assim se justificando a existência de uma divisão com o único propósito de obter informação sobre o PCP e sobre as actividades estudantis, o que demonstrava a sensibilidade da DGS relativamente ao papel assumido pelos estudantes na contestação interna).

---

<sup>86</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 309-310.

Estas subdivisões eram constituídas pelos Centros de Informação, pelo Centro de Operações Especiais, pelo Gabinete do Comité Especial da OTAN, por duas divisões de contra-informações, pelo Gabinete Técnico, e por subdelegações e postos de vigilância e pelos serviços externos de brigadas (com esta multiplicação de divisões dentro de subdivisões, é fácil discernir o elevado nível de burocratização existente, marca de todos os Estado ditatoriais ou totalitários. Se dúvidas houvesse relativamente a este traço, com a chegada de Álvaro Pereira de Carvalho procedeu-se a uma reorganização do Arquivo Geral da polícia política, que em 1974 tinha cerca de três milhões de fichas individuais, as quais correspondiam a um milhão e duzentas mil pessoas, sendo que cada uma dessas fichas tinha três secções, que se referiam ao processo-crime, aos boletins de informação e aos processos directamente políticos)<sup>87</sup>.

Do que foi dito, podemos concluir que a polícia política recolhia informação com o propósito específico de repressão dos adversários ideológicos do Estado Novo. Este facto retira-se da própria forma como esta polícia política estava gizada, como nos transmite a construção acima apresentada da DSI da DGS. Ora, se o objectivo era assegurar a perenidade do regime, confundia-se o próprio regime com a segurança interna do Estado. Tais valores não norteiam, nos dias de hoje, a actividade de um serviço de informações<sup>88</sup>, tal como demonstraremos adiante.

## **6.9. Conclusões**

Do que acima foi exposto, julgamos ser de vital importância para a nossa dissertação salientar o seguinte:

---

<sup>87</sup> Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 310-311.

<sup>88</sup> A conveniente sobreposição dos conceitos de «segurança nacional» e «estabilidade do regime político», neste caso feita pelo Estado Novo, é desmistificada por Hans Born da seguinte forma: «*National security should be distinguished from regime security, which relates to the protection of a particular political regime against its own people. National security, on the contrary, not only relates to the protection of the state but also to the protection of the individual citizens of that state*» (*Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services*, Born, Hans/Caparini, Maria, “Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants”, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007, p. 165).

- Ponto comum em todas as fases da polícia política do Estado Novo foi sempre o primado atribuído à manutenção da segurança interna do Estado Português através da repressão de qualquer movimento ideológico contrário ao Estado Novo;
- Na actividade desta polícia política, a recolha de *intelligence* assumiu capital importância. No entanto, a forma como a informação era recolhida coloca esta instituição nos antípodas do que hoje é considerado um serviço de informações. A prioridade dada à intimidação, à violência, ao desrespeito pelo que hoje entendemos como direitos, liberdades e garantias fundamentais era a imagem de marca da PVDE/PIDE/DGS, tendo essa conduta deixado sequelas até aos dias de hoje.
- A arbitrariedade e discricionariedade com que procedia ficaram vincadas no controlo praticamente inexistente sobre as «escutas telefónicas», prática levada a cabo mais com o intuito de obter material com que chantagear determinado indivíduo, ou mesmo para aferir a lealdade de um membro do Governo, do que para obter informação que sustentasse uma acusação propriamente dita.
- Esta arbitrariedade e discricionariedade, aliadas à brutalidade dos interrogatórios a suspeitos e presos políticos, tinham como objectivo último incutir terror na sociedade portuguesa, levando-a à submissão perante o regime.
- A politização da actividade da polícia política, que exercia funções com o intuito de defender a continuidade do regime político vigente, nos antípodas do que hoje é entendido como sendo a função de um serviço de informações<sup>89</sup>.
- A total ausência, inclusivamente ao nível do poder judicial, de mecanismos de controlo das actividades da polícia política fomentaram as

---

<sup>89</sup> Como defende, em relação ao actual paradigma dos SI portugueses, Ferreira, Arménio Marques, *Sistema de Informações da República Portuguesa*, in “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, 3º Sup., Coimbra Ed., 2007, p. 670. No mesmo sentido, Gates, Robert M., *Guarding Against Politization*, in *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence-community-and-policymaker-integration/index.html>.

práticas brutais que esta levava a cabo. Atribuir validade a confissões obtidas através de tortura, e emitir sentenças condenatórias na linha das sugestões efectuadas pelos investigadores da polícia política funcionou como um sancionamento destas práticas anti-democráticas, algo impensável nos dias de hoje.

- A ausência de elementos de supervisão democrática (naturalmente ausentes no estado ditatorial) ou de controlo, são demonstrativos do carácter centralizador, burocrático e aglutinador de Salazar, traços não perpetuados no seu sucessor Marcello Caetano, sendo que a forma de lidar com esta desorganização interna aliada ao aumento de contestação ao regime desembocou num incremento cada vez maior da brutalidade da DGS, apesar da reestruturação ocorrida ao nível da DSI, que pretendia precisamente que a actividade da PIDE/DGS passasse a dar maior enfoque à informação, à sua recolha e análise, o que não veio a suceder, principalmente por culpa do conflito no Ultramar, que obrigou à canalização dos melhores quadros da instituição para próximo do teatro de guerra.
- A única intervenção, a nível parlamentar, nos SI efectivava-se apenas nos momentos de aprovação, por parte da Assembleia Nacional, de alterações ao regime da PVDE/PIDE/DGS;
- Estes factores levaram a que, até à queda do regime a 25 de Abril de 1974, o carácter repressivo e violento da DGS se fosse sistematicamente acentuando, com as suas actividades sendo levadas a cabo por elementos menos experientes e qualificados, utilizando métodos violentos ao invés de técnicas de recolha de informação e interrogatório sofisticadas, e sempre com quase total ausência de um elemento de *accountability*, que permitisse refrear o impeto brutal do Estado Novo na repressão de movimentos subversivos.
- Do seguimento dado aos processos, e da relação entre os quadros da cúpula da polícia política e os membros do Conselho, podemos depreender que o objectivo da recolha de informação por parte da

PVDE/PIDE/DGS era maioritariamente a repressão efectiva de qualquer movimento de cariz oposto ao do Estado Novo, e não a transmissão de informação aos *consumidores*, que auxiliasse, no que diz respeito aos decisores políticos, na sua actuação a nível económico-financeiro, diplomático, no planeamento de políticas de segurança e defesa, etc., ou no caso das forças armadas e forças e serviços de segurança, numa partilha de informação que permitisse um desempenho concatenado, de modo a desenvolver uma actuação mais eficiente no âmbito da segurança interna e defesa do Estado<sup>90</sup>, como se espera de um serviço de informações.

- O acumular de funções de carácter jurisdicional e de gestão de estabelecimentos prisionais numa instituição que tinha, como principal função, a prevenção e repressão de crimes contra o Estado Novo.
- O total afastamento do MP no que dizia respeito à direcção de inquérito de crimes sob alçada investigatória da polícia política. Situações como a interceptação de comunicações ou acções encobertas escapavam ao controlo daquela magistratura, e mesmo o mais elementar interrogatório não contava com a presença destes magistrados, factos que potenciavam violações de direitos, liberdades e garantias de testemunhas, suspeitos ou arguidos.

---

<sup>90</sup> A excepção mais evidente, neste caso, era a colaboração com as Forças Armadas nos territórios do Ultramar, abordada supra.

## **7. O SIRP. Evolução histórica. Enquadramento e Orgânica**

O actual formato sob o qual se desenvolvem as actividades do SIRP necessitou de décadas de desenvolvimento, e apenas cerca de dez anos após a Revolução de 25 de Abril de 1974 é que Portugal atingiu a necessária maturidade democrática para a criação de duas instituições (sem contar com o predecessor do CISMIL, cuja actividade de recolha de informações de âmbito militar nunca se extinguiu, se bem que prosseguida sob a égide de diferentes instituições, como veremos adiante), de carácter civil, responsáveis pela produção de informações que assegurem a segurança interna e externa do Estado Português. É à explicação destes desenvolvimentos, tal como à descrição do actual modelo do SIRP, a nível orgânico e operacional, que nos dedicaremos de seguida.

Após a queda do Estado Novo, o Decreto-Lei n° 171/74, de 25 de Abril<sup>91</sup>, decretou a extinção da DGS, no que dizia respeito às actividades em território nacional (art° 1°, n°1). Esta deveria prosseguir as suas actividades no Ultramar, no papel de polícia de informações, enquanto as actividades militares o exigissem (n°2). Esta decisão explica-se pelo facto de não ser possível a declaração imediata do final das hostilidades, estando a manutenção das actividades da DGS no Ultramar estava directamente interligada com a manutenção da segurança das Forças Armadas<sup>92</sup>.

Como se percebe, esta alocação dos recursos da extinta DGS aos territórios do Ultramar no pós-25 de Abril deixou o território português, no continente e ilhas, órfão de uma entidade cuja responsabilidade se cingisse à recolha de informações. Ora tal necessidade veio a ser suprida pelo Decreto-Lei n° 310/74, de 8 de Julho, que criou o Comando Operacional do Continente (COPCON), atribuindo-o ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças

---

<sup>91</sup> O mesmo diploma extinguiu a Legião Portuguesa, a Mocidade Portuguesa (masculina e feminina), o Secretariado para a Juventude e, mais importante, transferiu para a PJ a investigação dos crimes contra a segurança interior e exterior do Estado, e as funções relativas ao regime legal da passagem de fronteiras e de entrada e permanência de estrangeiros em território nacional (art° 6°, alíneas a) e b)), sendo que estas últimas competências seriam mais tarde do âmbito do SEF.

<sup>92</sup> Como explica Pimentel, Irene Flunser, *A História, cit.*, p. 519.

Armadas (CEMGFA). Na contingência de se sucederem situações internas de ameaça à paz e tranquilidade públicas, o COPCON coordenaria todas as forças armadas e militarizadas. Este comando passou a contar, no seu Estado-Maior, com uma 2ª Repartição que laborava em estrita colaboração com as 2ª Repartições dos três ramos das Forças Armadas e com a 2ª Divisão do EMGFA. Com a publicação subsequente do Decreto-Lei nº 400/74, de 29 de Agosto, a orientação e coordenação das actividades de informações nas Forças Armadas foram atribuídas ao CEMGFA. A 25 de Novembro de 1974, dá-se, de forma definitiva, a centralização e coordenação das informações na 2ª Divisão do EMGFA<sup>93</sup>.

Todavia, após a tentativa de golpe levada a cabo pelo General Spínola a 11 de Março de 1975, esta 2ª Divisão é extinta e criado o SDCI, pelo Decreto-Lei nº 250/75, de 23 de Maio, que estabelecia, logo no seu artº 1º, que o SDCI ficaria na dependência directa do Conselho da Revolução. Seria precisamente a elevada exposição política da instituição um dos motivos que mais tarde conduziria à sua extinção pelo Decreto-Lei nº 385/76, transitando todas as suas funções novamente para a 2ª Divisão do EMGFA, agora denominada DINFO, como explica Arménio Marques Ferreira<sup>94</sup>. Assim, o desenvolvimento de uma cultura de informações permaneceu responsabilidade do exército durante a década seguinte. Com efeito, durante esses anos mantiveram-se as marcas deixadas pela polícia política de Salazar, o que não permitiu uma transição da recolha de informações para o sector civil.

Não pode, ainda assim, deixar de ser apontado que, mesmo com todas as alterações que se verificaram, não deixaram de ser feitas tentativas no sentido de criar um serviço de informações de cariz civil, que operasse fora do controlo militar. De facto, no espaço de onze meses (Maio de 1977, Abril de 1978), foram feitas dezanove versões distintas de um projecto para o Serviço de Informações da República (serviço único), que prosseguiria objectivos de segurança interna e externa, não tendo logrado Pedro Cardoso, líder do grupo de trabalho incumbido

---

<sup>93</sup> Cardoso, Pedro, *As Informações, cit.*, p. 206-207.

<sup>94</sup> Ferreira, Arménio Marques, *O Sistema, cit.*, p. 75.

de estudar a reforma dos SI, qualquer êxito, no que tocava a convencer os decisores políticos.

Importa salientar que esta perspectiva dos elementos de cúpula da jovem democracia portuguesa começou a encontrar sérias dificuldades em granjear apoio, dado que, na década que se seguiu à Revolução dos Cravos, Portugal tornou-se coutada para várias organizações terroristas, de cariz doméstico e internacional. Efectivamente, organizações menos conhecidas hoje como a *FLAMA* ou a *FLA*, que pretendiam, respectivamente, a independência da Madeira e dos Açores, levando a cabo para esse efeito diversos atentados bombistas, até organizações cujas acções reverberaram com grande ênfase na sociedade portuguesa, como as *FP-25 de Abril*, cujo actos iam desde assaltos a instituições bancárias e dependências dos correios, até ataques com armas de calibre militar e atentados bombistas. Mas o surgimento de organizações terroristas não se deu apenas na extrema-esquerda, tendo o extremo oposto do espectro político visto nascer organizações como a *ELP/MDLP* ou a *CODECO*.

Ora, o combate a estas organizações, durante largos anos, esteve a cargo das forças de segurança, entenda-se, a PSP e a GNR, mas principalmente da PJ, nomeadamente através da SCIACV, mais tarde, em 1982, denominada DCCB, hoje conhecida como UNCT<sup>95</sup>.

Todavia, não só de organizações terroristas nacionais foi alvo o território português, tendo este sido também palco para actores internacionais, com ataques levados a cabo contra a missão diplomática de Israel em Lisboa, em 1979; o homicídio em Lisboa, de um diplomata turco e da respectiva esposa, em 1982; o ataque à embaixada da Turquia, por membros do Exército Revolucionário Arménio, que causou sete mortos, em 1983; e, também em 1983, a morte, em

---

<sup>95</sup> Sobre o trabalho da SCIACV/DCCB/UNCT no combate ao terrorismo, Ventura, João Paulo/Dias, Rui, *Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*, Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária/Sersilto, Primavera 2015, pp. 35-73. Em concreto sobre o fenómeno do terrorismo em Portugal no final do séc. XX, Pereira Rui, *Os Desafios*, cit., p. 491-495.

Albufeira. de Issam Sartawi, representante da OLP, às mãos de membros da organização terrorista de Abu Nidal<sup>96</sup>.

Todas estas diferentes condicionantes ao desenvolvimento saudável de um Estado democrático em Portugal vieram servir de motivação à criação de um SI, que permitisse a recolha de *intelligence* para a defesa interna e externa do Estado português, permitindo também a devida consolidação da democracia, o que também significava o controlo dos serviços por parte das instituições típicas desta.

Neste panorama, a Revisão Constitucional de 1982 veio lançar as bases para o consenso político indispensável em matérias desta natureza. Como nos indica Rui Pereira<sup>97</sup>, a versão originária do texto constitucional de 1976 consagrou a segurança com «alguma timidez e em doses homeopáticas». De facto, as grandes preocupações do legislador constitucional foram as garantias em sede de processo penal que não haviam existido no regime anterior, sendo dado ênfase às matérias relacionadas com os fins das penas, as garantias do arguido, a inviolabilidade da correspondência e do domicílio e o *habeas corpus*. Era latente neste texto o respeito da Lei Fundamental portuguesa pela DUDH, com consagração expressa no artº 16º da CRP, orientação que as sucessivas revisões não vieram alterar. Além disso, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, onde se incluem as garantias mencionadas supra, foram inseridos como limites materiais de revisão constitucional, sendo demonstrativo da primazia que seria dada aos mesmos na relação dos cidadãos com o Estado<sup>98</sup>.

Por altura da Revisão Constitucional de 1982, devido aos factores acima mencionados, entendeu-se que o papel das Forças Armadas deveria voltar a ser um de subordinação às forças políticas, tendo sido operada a extinção do

---

<sup>96</sup> Ferreira, Arménio Marques, *O Sistema*, cit., p. 78. Também Raposo, Lumena, 1983. *Atentado em Montechoro*, <http://150anos.dn.pt/2014/07/31/1983-atentado-em-montechoro/>.

<sup>97</sup> Pereira, Rui, *O Poder Político e a Segurança*, Coord. Eduardo Pereira Correia/Raquel dos Santos Duque, Fonte da Palavra Lda., Observatório Político – Coleção de Estudos Políticos, Lisboa, 2012, p. 12.

<sup>98</sup> Neste sentido, Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. Preliminares, o Estado e os Sistemas Constitucionais*, I, 9ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2011, pp. 365-367. Indicando como forte influência do texto constitucional de 1976 a Lei Fundamental de Bonn, Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual*, cit., p. 465.

Conselho da Revolução, mas também se tornaram mais claras no texto fundamental as referências à segurança interna (maior rigor no regime das restrições e suspensão de direitos liberdades e garantias, tal como no regime de algumas garantias criminais; aditamento de funções de garantia de segurança interna aos órgãos de polícia), à defesa nacional (criação do Conselho Superior de Defesa Nacional; transferência para a AR da competência para autorizar a declaração de guerra e do estado de sítio ou do estado de emergência) e à política externa (desde logo, o respeito pelos direitos do homem como princípio das relações internacionais de Portugal; a recepção na ordem interna de normas emanadas de organizações internacionais de que Portugal fosse membro)<sup>99</sup>.

### **7.1. Lei 30/84, de 5 de Setembro, Lei-Quadro do SIRP**

Nas próximas páginas, será abordada a evolução do SIRP. Dado o objecto do nosso estudo, e a descrição pormenorizada da estrutura e orgânica do SIRP já feita por autores de referência, entendemos ser de crucial importância que nos concentremos essencialmente na evolução das competências dos SI, tal como dos seus mecanismos de controlo. Isto permitir-nos-á uma compreensão das reais faculdades dos SI da república e de como as suas acções são fiscalizadas pela AR e pelo MP, sem nos desviarmos do nosso objecto.

Como dissemos, a Revisão Constitucional de 1982, que operou a extinção do Conselho da Revolução, e a conseqüente subordinação das Forças Armadas ao poder político<sup>100</sup>, inspirou a posterior criação de um SI que permitisse o controlo da recolha de informações pelo poder político e já não, como tinha sucedido até aí, pelas forças militares. Assim surge o Decreto-Lei nº 30/84, de 5 de Setembro, a LQ SIRP.

A LQ SIRP previa, no seu artº 13, alíneas d), e) e f), respectivamente, a existência de três SI distintos: o SIED, o SIM e o SIS. O SIED apresentava já competências semelhantes às actuais, de produção de informações necessárias

---

<sup>99</sup> Miranda, Jorge, *Manual, cit.*, p. 386-393; Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual, cit.*, pp. 469 a 472.

<sup>100</sup> Através da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, o Decreto-Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro.

para garantir a independência nacional e a segurança externa do Estado português (artº 19º, nº1), dependendo directamente do Primeiro-Ministro, que podia, todavia, delegar as suas funções (nº2). O SIM tinha funções de “produção de informações militares necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas, incluindo a garantia de segurança militar”, dependendo do Ministro da Defesa Nacional (artº 20º, nº 1 e 2) e, neste âmbito, com competências aparentemente sobrepostas às da DINFO. O SIS apresentava também competências semelhantes aos objectivos que hoje prossegue, pois era a instituição à qual eram alocadas funções de “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”, estando sob dependência directa do Ministro da Administração Interna (artº 21º, nº 1 e 2).

O artº 13º da versão original da LQ SIRP consagrava também dois órgãos, o CF-SIRP e o Conselho Superior de Informações (alíneas a) e b)). Ao CF-SIRP eram conferidas competências de supervisão da actividade dos serviços, tendo estes um dever de cooperação com o CF-SIRP, na medida em que já se previa a obrigação dos serviços de entrega de relatórios anuais ao dito Conselho, com a possibilidade de requerimento de esclarecimentos suplementares ao Ministro sob cuja tutela o serviço operasse (artsº 7º e 8º). No entanto, esta primeira iniciativa no âmbito da fiscalização dos SI demonstrou ser insuficiente nas competências e faculdades atribuídas, tendo mais tarde motivado uma alteração legislativa para reforço dos poderes de supervisão, que abordaremos adiante<sup>101</sup>. De facto, as competências de fiscalização eram meramente *ex post*, e para uma fiscalização o mais eficiente possível deste género de actividades, não só para impedir qualquer deslize, mas também para lhes conferir legitimidade, importa que a supervisão/fiscalização possa actuar com conhecimento de qual o quadro operacional a decorrer, e não apenas tendo acesso a operações já encerradas.

---

<sup>101</sup> Sobre a evolução em Portugal dos SI e, em concreto, do CF-SIRP, Gouveia, Jorge Bacelar, *Os Serviços*, cit., pp. 171-192.

No diploma original da LQ SIRP encontravam-se já consagrados os princípios orientadores<sup>102</sup> da actividade dos serviços que compunham o SIRP, princípios esses que ainda hoje orientam os serviços na prossecução dos seus objectivos. O artº 3º, nº 1 estabelecia como limite da actividade dos SI os direitos, liberdades e garantias consignados na CRP e na lei, sendo que esta obrigatoriedade de respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, concretamente no que concerne aos dados informatizados, corresponde à concretização do **princípio da constitucionalidade e da legalidade**. O artº 2º, nº 1, por sua vez, veio estabelecer outro limite à recolha de informações, neste caso dizendo respeito às próprias atribuições dos serviços, ou seja, as finalidades do SIRP apenas podem ser concretizadas mediante as atribuições específicas de cada serviço que o compõe, não podendo um dos serviços desenvolver actividades num âmbito que extravasasse o da sua própria actividade, sendo este o **princípio da exclusividade**. Por fim, o artº 4º, nº 1 veio dispor que os funcionários ou agentes destes serviços, não estão autorizados a “exercer poderes, praticar actos ou desenvolver actividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”, o que se trata de um corte claro com o *modus operandi* da polícia política do Estado Novo, como observamos supra. Esta limitação imposta aos SI estende-se inclusivamente sob a forma de uma proibição de efectuar detenções ou de instruir processos penais. Identifica-se este princípio como o **princípio da especialidade**.

É importante fazer referência à previsão, desde a génese do SIRP, da fiscalização da actividade dos centros de dados, que seria efectuada por três magistrados do MP (artº 26º, nº 1), trio que hoje é denominado de CFD-SIRP. Já neste fase ainda elementar optou-se por dar relevância ao MP no controlo da actividade dos SI, numa clara demarcação da política seguida pelo anterior regime relativamente à actividade da polícia política. Esta tendência fica vincada ainda pelo facto de, no artº 31º, se estabelecer que não podiam fazer parte “directa ou indirectamente dos órgãos e serviços previstos na presente lei

---

<sup>102</sup> Sobre os princípios estruturantes do SIRP, Gouveia, Jorge Bacelar, *Os Serviços*, cit., p. 181-182.

quaisquer antigos agentes da PIDE/DGS ou antigos membros da Legião Portuguesa ou informadores destas extintas corporações”.

Fazemos ainda menção ao facto de que, no ano seguinte ao da publicação da LQ SIRP, foram publicados dois diplomas cujo objectivo era concretizar o disposto na Lei nº 30/84, que são o Decreto-Lei nº 224/85, de 4 de Julho, que criou o SIED, e o Decreto-Lei 225/84, de 4 de Julho, que criou o SIS. Apesar da previsão da Lei-Quadro do SIRP, e da concretização através destes dois diplomas, apenas o SIS veio a iniciar funções, em 1987. No caso do SIED (que ainda conheceria alterações na sua designação), este serviço apenas iniciou funções em 1995, e só viu um director ser empossado em 1997.

## **7.2. Lei 4/95, de 21 de Fevereiro**

Essa alteração da designação veio a suceder pela Lei nº 4/95, de 21 de Fevereiro, a primeira intervenção legislativa operada na LQ SIRP. Efectivamente, este novo diploma previa apenas a existência de dois serviços, o SIS, com as mesmas competências que haviam sido estabelecidas pela Lei nº 30/84, e o agora SIEDM, sendo que deixa de existir SIM e o anterior SIED recebe a componente de informações militares que aquele prosseguia até esta altura.

Apesar de, tal como o diploma anterior, estabelecer que nenhum serviço podia prosseguir atribuições ou exercer actividades idênticos aos dos SI (artº 6º, nº1), a Lei nº 4/95 estabeleceu também que tal não prejudicava a actividade de recolha de informações de âmbito operacional, exercida pelas Forças Armadas (nº 2). Ou seja, apesar da incorporação da componente das informações militares no anterior SIED, continuava a considerar-se que as Forças Armadas deveriam prosseguir tarefas de recolha de informações relativas às operações em que estivessem envolvidas, isto apesar de o artº 19º, nº1 prever, nas competências do SIEDM, a “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a

segurança militar”. Ou seja, uma sobreposição de competências, em que um SI civil estava autorizado a recolher informação operacional de cariz militar.

A competência atribuída ao CF- SIRP manteve-se praticamente igual ao que havia sido estabelecido em diploma anterior, se bem que o legislador procedeu a um esforço de pormenorização destas competências. De salientar a possibilidade estabelecida no novo nº4 do artº 8º de solicitação de informação geral sobre o orçamento geral de cada um dos serviços.

A inovação deste diploma consiste na previsão específica do Secretário-Geral da Comissão Técnica, no artº 22º do diploma em análise. Com previsão específica das suas funções, ao invés de uma referência no artigo concernente à Comissão Técnica, houve então oportunidade de especificar em concreto as faculdades atribuídas ao Secretário-Geral. E se, no diploma anterior, era a Comissão Técnica que se aproximava do actual papel do SG-SIRP, na Lei nº 4/95 tal relevância passou para o Secretário-Geral da Comissão Técnica. Foram-lhe consignadas funções de apoio funcional aos trabalhos do Conselho Superior de Informações, tal como articulação entre a Comissão Técnica e os outros órgãos e serviços do SIRP, não obstante a coordenação técnica da actividade dos serviços pertencer ainda à própria Comissão Técnica, à qual o Secretário-Geral agora presidia (artº 21º).

### **7.3. A Lei nº 15/96, de 30 de Abril**

Pouco mais de um ano passado sobre a última alteração legislativa, foi entendido que um reforço dos poderes do CF-SIRP era necessário, de modo a aprofundar as competências deste órgão de supervisão. Destarte, o artº 8º conheceu alterações às normas nele vertidas.

O CF-SIRP, para além do conhecimento que já tinha dos critérios de orientação governamental para a pesquisa de informações, passou, com esta intervenção legislativa, a obter do Conselho Superior de Informações e da Comissão Técnica todos os esclarecimentos sobre questões de funcionamento do SIRP. Além disso, passou a poder efectuar visitas inspectivas aos SI com o

objectivo de recolher informações sobre o seu *modus operandi* e actividades e, mais importante, passou também a receber, com regularidade bimensal, uma lista com todos os processos em curso, sobre os quais podia requisitar quaisquer esclarecimentos (alíneas d) e b), respectivamente, do artº 8º, nº 2). Entendemos estas alterações de vital importância, pois aproximou os órgãos de cúpula do SIRP de um dos seus órgãos de supervisão, e permitiu também que esse mesmo órgão pudesse complementar a supervisão *ex post* de que falámos supra com uma compreensão do modo de funcionamento dos serviços<sup>103</sup>. Com a combinação destas componentes tornou-se mais simples detectar irregularidades ou ilegalidades na actuação dos serviços e assim, “propor ao Governo a realização de procedimentos inspectivos, de inquérito ou sancionatórios em razão de ocorrências cuja gravidade o justifique”, como previsto no artº 8º, nº2 alínea g) do diploma sob análise. Foi ainda atribuída ao CF-SIRP, no âmbito desta intervenção legislativa, a faculdade de se pronunciar sob qualquer iniciativa legislativa concernente ao SIRP.

Também importante foi a competência atribuída ao CF-SIRP de acompanhar as permutas de informações entre serviços, e entre estes e outras entidades, com destaque para as forças e restantes serviços de segurança (artº 8º, nº3). Esta possibilidade reveste-se de particular importância, pois o Conselho, ao ter nas suas competências desde logo garantir o cumprimento da CRP e da lei, vela pelo cumprimento, por parte dos serviços e, neste caso em apreço, nas suas permutas de informações, do cumprimento da Lei de Segredo de Estado.

#### **7.4. Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro**

O enquadramento legislativo do SIRP conheceu, após a Lei nº 75-A/97, oito anos de estabilidade<sup>104</sup>. No entanto, os trabalhos desenvolvidos ao longo dos

---

<sup>103</sup> Hans Born distingue entre mandatos alargados e limitativos (*broad and narrow mandates*) dos organismos de supervisão parlamentar, na medida em que permitam obter, ou não, conhecimento de operações a decorrer, tal como orientações por parte do executivo, legalidade das medidas e eficiência das mesmas e dos próprios serviços. Um mandato alargado, de acordo com o mesmo autor, permite uma supervisão mais aprofundada, ao invés de fragmentada e sem contacto com os outros tipos de fiscalização dos serviços. Este entendimento encontra total acolhimento da nossa parte (Born, Hans, *Parliamentary and External Oversight*, p. 169).

<sup>104</sup> Com excepção da Lei nº 75-A/97, de 22 de Julho, que alterou a forma de eleição dos membros do CF-SIRP.

anos, tal como algumas tendências na doutrina que entendiam que era necessário unificar ambos os SI num só, vieram motivar uma alteração profunda à LQ SIRP, que seria levada a cabo pela Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro. Esta iniciativa, apesar de não unificar os serviços num serviço único com competências internas e externas<sup>105</sup>, veio criar uma figura cuja importância, se bem que sob outra denominação, tinha vindo a tornar-se crescente ao longo das sucessivas alterações legislativas: o SG-SIRP.

A nova redacção do artº 7º continha a nova orgânica do SIRP, em quase tudo semelhante a anterior, mas com duas adições fundamentais: na alínea c), a CFD-SIRP, pela primeira vez reconhecida formalmente como parte da orgânica do SIRP; e na alínea d), SG-SIRP, figura que remonta, em termos de evolução histórica das suas competências até à cristalização operada nesta Lei Orgânica, ao diploma original de enquadramento do SIRP<sup>106</sup>.

A nomeação e exoneração do SG-SIRP é da competência do Primeiro-Ministro (artº 17º, alínea c)), sendo novidade o facto de o seu estatuto corresponder para todos os efeitos legais ao de Secretário de Estado (artº 19º, nº 1). No quadro das suas competências, estabelecidas na nova redacção do artº 19º, nº 2, destacamos:

- Conduzir superiormente, através dos respectivos directores, a actividade do SIED e do SIS e exercer a sua inspecção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efectiva prossecução das suas finalidades institucionais;
- Executar as determinações do Primeiro-Ministro e as deliberações dos órgãos de fiscalização previstos na presente lei;

---

<sup>105</sup> E, em nossa opinião, bem. A unificação dos SI do SIRP numa só entidade, com responsabilidades de recolha de informações vitais para a segurança interna e externa do país iria reunir, numa só instituição, e num único director, um poder apenas equiparável ao que a polícia política do Estado Novo detinha na sua época. Mesmo com as salvaguardas democráticas existentes hoje, não nos parece aconselhável. Além disso, a actual destrição num serviço de competências internas e outro de competências externas parece-nos a melhor forma de salvaguardar a eficácia das operações de cada um dos serviços, e também da própria fiscalização/supervisão dos mesmos. Contra, Rodrigues, Joaquim Chito, *Os Sistemas de Informações e a Saúde da Democracia*, in *Nova Cidadania*, Ano XII, nº 46, Outono 2011, pp. 39-41, e também Pereira, J.A. Teles, *O 11 de Setembro*, cit., pp. 155-164.

<sup>106</sup> Cargo hoje ocupado pelo Dr. Júlio Pereira, desde 2005.

- Transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades que lhe forem indicadas pelo Primeiro-Ministro;
- Garantir a articulação entre os SI e os demais órgãos do SIRP;
- Dirigir a actividade dos centros de dados do SIED e do SIS.

Novas alterações nestas figuras apenas ocorreram ao abrigo da Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro, a qual veio alterar profundamente a configuração do SIRP, para o modelo através do qual desenvolve hoje as suas actividades<sup>107</sup>. Desaparece a Comissão Técnica e, como observamos supra, as suas competências transitam para a figura do SG-SIRP.

Relativamente aos órgãos de fiscalização, a CFD-SIRP mereceu referência expressa como parte integrante da orgânica do SIRP, mantendo o molde geral das suas competências, desenvolvidas pelos diplomas antecedentes (artº 26º).

Atendendo ao CF-SIRP<sup>108</sup>, mantém a sua génese de supervisão e controlo dos SI do SIRP (artº 8º), mantendo-se semelhantes as suas competências, actualizadas em termos de articulação interna entre as entidades do SIRP: os relatórios bimensais das operações em curso passam a ser fornecidos ao CF-SIRP pelo SG-SIRP, em vez dos directores de cada serviço<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Assim, Gouveia, Jorge Bacelar, *Os Serviços*, cit., p. 180.

<sup>108</sup> Os três lugares do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa são hoje ocupados por Paulo Mota Pinto, José António Branco e João Soares.

<sup>109</sup> De acordo com Guy Rapaille (membro da Comissão Permanente de Fiscalização dos SI Belgas), uma fiscalização eficaz dos SI depende de cinco elementos vitais: independência dos executivos e dos SI; poderes de investigação, para investigar todas as matérias que pretender; acesso a documentos e informações classificadas; capacidade de manter segredo; dispor de suficiente pessoal de apoio, poderes legais e recursos financeiros (Rapaille, Guy, *IV Conferência dos Organismos de Fiscalização Parlamentar dos Serviços de informações e Segurança dos Estados Membros da União Europeia*, Organização: Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, Ed.: Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2009, p. 51). Da análise que temos vindo a fazer, tanto das competências da CF-SIRP, como da CFD-SIRP, entendemos que as competências de fiscalização de ambos os órgãos têm evoluído no sentido de abranger estes pontos apenas de uma forma parcial, principalmente se tivermos em mente os poderes de investigação (em concreto, a sua latitude) e a suficiência dos recursos humanos ao dispor das entidades fiscalizadoras. Efectivamente, dada a necessidade fiscalizar as actividades de três serviços (SIED, SIS e CISMIL) e dois centros de dados distintos, entendemos como importante, por uma questão de eficiência e abrangência da fiscalização, um aumento dos meios ao dispor das entidades de fiscalização do SIRP.

### **7.5. Lei 4/2014, de 13 de Agosto**

A última alteração à LQ SIRP foi motivada pelo caso polémico de um ex-director geral do SIED que actualmente enfrenta acusações de violação de segredo de Estado, corrupção e abuso de poder, caso que teve origem em suspeitas de acesso à faturação detalhada de um jornalista. O dito ex-director possui ligações à Maçonaria Portuguesa<sup>110</sup>, o que causou polémica, apesar de tais ligações não estarem relacionadas com a acusação de que é alvo. Todavia, a pressão mediática provou ser suficiente para desencadear uma intervenção legislativa na LQ SIRP.

A alteração sob apreço motivou a implementação da obrigação, para todos os funcionários, agentes e dirigentes dos SI, de apresentação de uma declaração de interesses, da qual deve constar informações respeitantes a todas as actividades profissionais desempenhadas pelo indivíduo em causa desde o início da sua vida profissional, passando pela filiação ou participação em actividades de qualquer entidade de natureza associativa, até à declaração de quaisquer apoios ou benefícios, de natureza financeira ou material, recebidos pelo candidato pelo desempenho dessas actividades ou funções, determinando a cessação do mandato ou inelegibilidade o incumprimento destas disposições (artº 8º-A, LQ SIRP). A este dever de apresentação do registo de interesses estão também vinculados os membros da CF-SIRP (artº 8º, nº3), tal como o SG-SIRP (artº 15º, nº3).

Também se verificaram algumas alterações no que tange às finalidades a prosseguir pelo SIRP, consagradas no artº 2º. Na sua versão anterior, que remontava à versão original da LQ SIRP, os SI tinham a função de "assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna". Agora, essas funções, a ser cumpridas no estrito respeito da CRP e da lei, são as de assegurar a produção de informações necessária à segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado. Ou seja, já assistimos aqui a um desenvolvimento da legislação, ao

---

<sup>110</sup> "Todos os cidadãos têm interesses privados", disponível em <http://expresso.sapo.pt/actualidade/todos-os-cidadaos-tem-interesses-privados=f698105>.

acompanhar a destriça feita entre segurança interna e externa, existindo de facto dois serviços com a função de prosseguir cada uma dessas tarefas separadamente. Além disso, pretende-se também salvaguardar os interesses nacionais a par da independência, a unidade e integridade do Estado. Ou seja, incorpora-se a noção de que Portugal possui interesses que se estendem para lá da independência e unidade do Estado pois, ao estar inserido em várias organizações internacionais, de que são exemplos a ONU, a NATO, a CPLP, e comunitárias, como a UE, os interesses portugueses acabam por confluir com os destas instituições. Vamos ao ponto de discernir aqui, por via deste raciocínio, uma aceitação dos conceitos de “segurança comunitária” e “grande segurança”.

#### **7.6. Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, Lei Orgânica do SIRP**

Em 2007, entendeu-se necessário regulamentar, em diploma separado, a orgânica do SIRP, de modo a pormenorizar de forma mais aprofundada a estrutura organizativa dos órgãos de cúpula e operacionais do SIRP, o seu SG, o SIS e o SIED, discriminando de forma mais detalhada as suas competências. Ao passo que a LQ SIRP vem estabelecer as directrizes pela qual o SIRP se orienta na sua actividade, os princípios aos quais está sujeito, e os órgãos de controlo que fiscalizam a sua actividade, a LO SIRP vem detalhar as competências dos órgãos operacionais do SIRP, a par do que já era feito na LQ, mas com enfoque na sua estrutura, faculdades, âmbito (operacional, territorial), direitos e deveres de funcionários, agentes e directores, regime disciplinar.

Este diploma sofreu apenas uma única intervenção legislativa, pela Lei nº 50/2014, de 13 de Agosto, que teve as mesmas motivações que estiveram por trás da última alteração legislativa à LQ SIRP. Vamos analisar o diploma actual da LO SIRP e faremos uma breve menção ao regime anterior, de modo a elucidar quanto à evolução da norma.

A LO SIRP tem como objecto o regime jurídico aplicável ao SG-SIRP, ao SIED e ao SIS, bem como aos respectivos centros de dados e estruturas comuns (artº 1º). O artº 2º vem definir alguns conceitos, sendo que o SG-SIRP, o SIED e

o SIS são definidos à luz do estabelecido na LQ. Esta disposição define as estruturas comuns dos dois serviços como departamentos administrativos de apoio às actividades operacionais de ambos os serviços, directamente dependentes do SG-SIRP (nº 1, alínea d)), tal como estabelece o artº 35º da LQ. Já os centros de dados são serviços aos quais compete o processamento e conservação, em suporte magnético ou outro, de dados e informações que respeitem às atribuições institucionais do SIED e do SIS (alínea e).

Como facilmente se depreende, a LO SIRP segue de perto as definições avançadas pela LQ. Indica o SG-SIRP como a entidade a quem incumbe “dirigir superiormente, através dos directores do SIED e do SIS, no respeito da CRP e da lei, a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado Português” (artº 3º, nº 1), sendo que, no que à produção de informações diz respeito, ao SIED compete a informação que contribua para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português, e ao SIS incumbe a produção de informações com o propósito de 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 (nº 2 e 3).

Da análise desta disposição salta à vista a especificidade das funções alocadas ao SIS, a recolha de informações destinada a prevenção de crimes previstos e punidos no nosso CP, ao passo que ao SIED estão alocadas tarefas definidas mediante conceitos indeterminados, como a “salvaguarda da independência nacional” e dos “interesses nacionais”. É nosso entendimento que a opção tomada pelo legislador se justifica pelo facto de ao SIED caberem a recolha de informações não apenas no âmbito da segurança externa do Estado, ou seja, informações relativas a ameaças criminais *per si*, mas também a produção

de *intelligence* de foro económico e diplomático<sup>111</sup>, por exemplo. O SIS, de entre os SI que compõe o SIRP, é o único com uma componente estrita de segurança interna, com a previsão explícita dos actos que pretende prevenir, sendo este papel reforçado pela Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, a Lei de Segurança Interna (LSI), que no seu artº 25º, nº 2 o coloca entre as forças e serviços de segurança que exercem funções de segurança interna. Por conseguinte, estamos perante a concretização do princípio da exclusividade, tal como consagrado no artº 2º, nº 1 da LQ SIRP. Como sabemos, ao CISMIL está atribuída a recolha de informações de âmbito militar.

O primeiro artigo atingido pela alteração legislativa foi o 5º, nº 1 e 2. Estas normas abrangiam as actividades do SG-SIRP, do seu gabinete, dos serviços de informações e das suas estruturas comuns pelo regime do segredo de Estado, tal como todos os registos, documentos e dossiêrs, a par dos resultados de análises de informação e quaisquer elementos conservados nos centros de dados. Versando estas normas sobre o regime do Segredo de Estado, foi revogada pela Lei nº 50/2014 e, como explicámos acima, está regulada agora na LQ, artsº 32º a 33º-A.

O artº 6º vem indicar os limites impostos à actividade do SIRP, desde o SG-SIRP ao SIED e ao SIS. Os números 1 e 2 fazem referência ao princípio da constitucionalidade e da legalidade e ao princípio da

---

<sup>111</sup> Como fizemos referência no Cap. 4, Lopes, Ernâni Rodrigues divide as «Informações» em quatro grandes segmentos: **Militar e de Segurança**, tido como o mais tradicional, estando ligado às questões centrais de soberania, segurança, defesa e afirmação dos Estados; **Político e Social**, que se divide no sub-segmento **político** (correspondente aos elementos informacionais indispensáveis para o estabelecimento, com consistência e condições mínimas de eficácia, de uma concepção estratégica da comunidade ao serviço do bem comum) e **social** (essencialmente, o estudo das tensões e movimentos sociais, presentes em cada momento, por isso tratando-se mais de um acompanhamento da evolução da sociedade, tendo em conta o percurso já decorrido por esta, a nível social, político, cultural, etc.); **Económico e Empresarial**, de acordo com o autor, o de mais difícil cobertura prática, devido à inconstância dos elementos em causa e dos seus actores, principalmente se tivermos em conta os conceitos que imperam no meio, como «ambiente geral de negócios», «nível de confiança», «atmosfera de economia», sendo que o resultado final será: 1) a inconsistência das percepções, 2) a volatilidade dos comportamentos, 3) a sobrefocagem no imediato, 4) a incapacidade de visão estratégica, 5) o risco, 6) a incapacidade de prever atempadamente as ameaças ou de perceber novas oportunidades e 7) o risco de enfraquecimento ou vulnerabilidade de posição de mercado; por último, o segmento **Científico e Tecnológico**, que por estar na génese da evolução da sociedade, sob elevado escrutínio, com um potencial incalculável de crescimento, com ligação a meios não convencionais (ou cobertos), faz com que seja um segmento onde mais ênfase se dá à especialização na análise (*Informação, cit.*, p. 223-225).

especialidade, tal como os explicámos supra<sup>112</sup>, consagrados nos artsº 3º, nº 1 e 4º, nº 1 da LQ. É aliás, a consagração destes dois princípios, e a sua concretização em toda a legislação do SIRP e na LSI, que inviabiliza que o SIS possa efectuar acções encobertas e intercepção de comunicações, como explicaremos adiante.

A LO SIRP estabelece também os meios de actuação do SIED e do SIS. Os seus funcionários e agentes têm acesso a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público, que sejam consideradas essenciais à prossecução das suas actividades, desde que estejam devidamente identificados e em missão de serviço (artº 9º, nº 1), tal como os directores, directores-adjuntos e directores de departamento têm acesso a toda a informação e registos relevantes para a prossecução das suas competências, desde que esses dados se encontrem sob responsabilidade de entidades públicas (nº 2).

Previstos estão também deveres de colaboração e de cooperação de entidades públicas com os órgãos operacionais do SIRP, e destes com entidades públicas, respectivamente. O artº 10º estabelece o dever de colaboração com o SG-SIRP, com o SIED e com o SIS dos “serviços da Administração Pública, central, regional e local, as associações e os institutos públicos, as empresas públicas ou empresas com capitais públicos e as concessionárias de serviços públicos” (nº 1), estendendo-se este dever “com as necessárias adaptações, a entidades privadas que desenvolvam atividade relevante no contexto de relação contratual com o Estado Português no âmbito das atribuições do Secretário-Geral, do SIED e do SIS” (nº2).

Os nº 3 e 4 do artº 10º prevêm especiais deveres de colaboração das Forças Armadas e do CISMIL, e das forças e serviços de segurança previstos na legislação de segurança interna, com o SIED e o SIS, respectivamente. Deparamo-nos aqui com uma decorrência do princípio da exclusividade, na medida em que se estabelecem deveres de colaboração com as entidades que

---

<sup>112</sup> Cap. 7.1..

actuam no mesmo âmbito de cada um dos serviços, pois as Forças Armadas e o CISMIL devem fornecer ao SIED, “a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”, ao passo que as forças e serviços de segurança previstos na legislação de segurança interna (desde logo a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, e também os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os do Sistema da Autoridade Aeronáutica<sup>113</sup>) estão obrigados “nos termos das orientações definidas pelas entidades competentes, a facultar ao SIS, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”. Relativamente aos órgãos de segurança interna, um dever de coordenação e cooperação já vincula a sua actividade, estando consagrado no artº 6º, nº 2 da LSI.

Quanto ao dever de cooperação a que o SG-SIRP, o SIED e o SIS estão adstrictos, o artº 11º indica que o SG-SIRP coopera com as entidades que lhe forem indicadas, nos termos definidos pelo Primeiro-Ministro, ao passo que o SIED e o SIS exercem o seu dever de cooperação de acordo com as orientações do SG-SIRP (nº 1 e 2). A cooperação com organismos congéneres a nível internacional pode acontecer, dentro do limite das suas atribuições específicas, e no quadro dos compromissos internacionais assumidos por Portugal (nº 3). Depreendemos aqui uma decorrência do princípio da especialidade, concretizando-se sob a forma de o SIS apenas poder interagir com agências congéneres que prossigam funções de segurança interna, por exemplo<sup>114</sup>.

Aos agentes e funcionários do SIED e do SIS, que exerçam funções em departamentos operacionais, podem ser codificadas as respectivas identidade e

---

<sup>113</sup> Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, com a redacção da Lei nº 59/2015, de 24 de Junho, artº 25º, nº 2 e 3.

<sup>114</sup> Sobre as práticas de cooperação entre serviços, em especial no que se refere à partilha bilateral de informações, Born, Hans/Leigh, Ian, “Making Intelligence Accountable”, pp. 64-67.

categoria, podendo ser emitida identificação legal de identidade alternativa, podendo esta medida ser extensível aos meios materiais e equipamentos utilizados pelo SIED e pelo SIS, nomeadamente viaturas (artº 12, nº 1 e 2).

## **7.7. Conclusões**

Apesar de compreendermos a sensibilidade inerente à tarefa de fiscalização dos SI, tal como o é a própria tarefa de recolha de informações, entendemos como perigosa a reforma incentivada desta forma pela pressão mediática. Não descurando as competências importantes, em termos de acompanhamento operacional, que foram aditadas à comissão de fiscalização do SIRP, por exemplo, devemos ter a noção de que a reforma legislativa pode nem sempre ser a melhor resposta, principalmente no que toca a matérias tão sensíveis. Claro está que a polémica à volta da conduta do ex-director geral do SIED não podia deixar de ter uma resposta, a nível dos poderes Legislativo e Executivo. Todavia, a própria sociedade deve manter presente que existem vários mecanismos impostos para garantir a salvaguarda dos seus direitos, e para o apuramento da verdade.

Sem dúvida, a sociedade civil e os *média* são um dos elementos de supervisão dos SI, promovendo a tão desejada *accountability*<sup>115</sup>, a que os SI, à semelhança de toda a administração pública, devem estar sujeitos. No entanto, tendo em consideração que os próprios tribunais actuam como elemento de controlo das actividades ilegais levadas a cabo pelos SI, é importante que se faça a distinção entre actividades levadas a cabo por indivíduos, e aquelas que são feitas pelas instituições no seu todo, não devendo as instituições ser penalizadas pela conduta de uma minoria, a qual verá as suas acções julgadas pelas autoridades competentes. Responder com uma intervenção legislativa, ainda

---

<sup>115</sup> Marina Caparini distingue três vertentes de responsabilização (*accountability*) dos SI, que são a horizontal, a supervisão efectuada a instituições estaduais por outras instituições estaduais; vertical, que consiste no controlo efectuado pelos cidadãos, pela sociedade civil e pelos *média*; e a “terceira dimensão” (*third dimension*) de supervisão, que concerne ao escrutínio efectuado por estados estrangeiros, organizações internacionais, não governamentais (ONG) e intergovernamentais; Caparini, Maria, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States* in Born, Hans/Caparini, Marina, “Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants”, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007, p. 10.

antes de determinado indivíduo, ainda que suspeito de conduta ilegal, sem sequer constituído arguido, para além de transmitir uma imagem de comprometimento, é enviar a mensagem errada à sociedade civil, é proceder e responder a um julgamento em praça pública que, apesar de típico da sociedade portuguesa, não é idóneo nem democrático.

Relativamente à análise que fizemos, no que se refere ao estabelecimento e evolução do quadro legislativo do SIRP, é seguro retirarmos algumas conclusões quanto às linhas orientadoras do elenco normativo das informações em Portugal.

Desde logo, que as competências dos serviços que integram o SIRP são definidas pela negativa, ou seja, o legislador não aborda em nenhuma das intervenções legislativas quais os actos permitidos aos SI, mas apenas os objectivos com que devem actuar. Ora, tal poderia subentender um mandato alargado de actuação, não fora o facto de ser vedada aos SI o acesso a meios próprios das forças policiais, o que impede a utilização de meios como acções encobertas e a interceptação de comunicações. Esta separação liminar entre a actividade de informações e as actividades das forças policiais só pode ser compreendida à luz do que acima descrevemos sobre a polícia política do Estado Novo. Ainda assim, como já explicamos, isto vem impedir que os SI possam cumprir a sua tarefa no pleno do seu potencial, inclusivamente desembocando num desperdício de recursos<sup>116</sup>.

A divisão do SIRP em três serviços, cada um com a sua área de actuação, também acaba por ser fruto dos estigmas causados pela PVDE/PIDE/DGS. À época, a polícia política concentrava em si todas as funções de recolha de informações, o que resultou na total erosão de recursos que ocorreu a partir do início dos combates no Ultramar<sup>117</sup>. Todavia, até essa altura, a concentração das competências de recolha de informações militares, de segurança interna e externa num só serviço veio potenciar um organismo com controlo total da vida social,

---

<sup>116</sup> Como afirma, Rui Pereira, *Os Desafios*, cit., p. 517.

<sup>117</sup> Que abordámos no Cap. 6.7.

política e cultural, de quase impossível fiscalização (não obstante não terem sido feitas quaisquer tentativas sérias de o supervisionar).

A criação de vários mecanismos de *accountability* e *compliance* dos SI, precisamente com o intuito de evitar abusos por parte destes na execução das suas funções, acaba por criar um paradoxo: sendo que as competências dos serviços são estabelecidas pela negativa, os mecanismos de supervisão e controlo acabam por ter de controlar condutas não previstas na lei. Não obstante a existência de manuais operacionais, que devem definir as condutas a adoptar pelos serviços, a conclusão a que chegamos é que os órgãos de supervisão fazem o controlo de processos em abstracto, e da conduta dos operacionais e analistas dos SI nesse caso, sem um referencial legal das acções a que os SI estão autorizados, a não ser os manuais operacionais. Não esquecer ainda que a supervisão levada a cabo pelos órgãos de fiscalização é feita por amostragem, o que dificulta ainda mais essa tarefa, tendo em conta que não dispõem de um referencial com o qual comparar a dita amostra. Daqui resulta como grave, mais uma vez, a lacuna no que diz respeito à não previsão, pela positiva, de quais as acções que os SI estão autorizados a praticar. Não podemos deixar de enfatizar o quanto crucial é uma suficiente densificação normativa, nesta área.

A não consagração em diploma legislativo das condutas que os SI estão autorizados a levar a cabo pode resultar numa desconfiança da sociedade civil da abrangência do mandato que está a ser atribuído aos SI, como afirmámos acima. Pode também, no entanto, resultar num *handicap* dos serviços em termos operacionais, reforçando a restrição do desenvolvimento das potencialidades dos serviços, de que falámos acima. Como defende Pedro Serradas Duarte, «fazer análises baseadas essencialmente em fontes abertas, não justifica a existência de um serviço de informações bastando para tal um gabinete de estudo ou o recurso a uma universidade, com o que se obterá por certo os mesmos ou melhores resultados com um dispêndio de dinheiro muito inferior. Por outro lado, duvido

que algum caso de terrorismo ou espionagem tenha sido resolvido através da informação aberta»<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Duarte, Pedro Serradas, *A Importância da Actividade Operacional nas Informações*, in “Estudos de Intelligence”, Coord. Pedro Borges Graça, CAPP/ISCSP, 2011, p. 49.

## **8. Segurança Interna: vários intervenientes, um propósito**

### **8.1. Informações vs Investigação Criminal**

Em Portugal, há uma separação entre a actividade policial, e a actividade dos SI. As entidades a quem cabe exercer funções nestes campos fazem-no com faculdades distintas, devido às condicionantes que observámos anteriormente. A umas (forças e serviços de segurança de carácter policial) cabe a manutenção da ordem pública, dotada de poderes coercivos, consistindo esta actividade, em termos materiais, a uma actividade de prevenção de perigosidade social<sup>119</sup>. As forças policiais actuam quando há notícia do crime, ou indícios do mesmo. Ao exercer esta actividade, fazem-no no uso dos poderes de autoridade outurgados por Lei. Dentro deste conceito, inserem-se desde a PSP ao SEF, passando pela GNR, a PJ, até a Polícia Marítima.

Relativamente a uma das actividades fundamentais das forças policiais, a investigação criminal<sup>120</sup>, diz-nos Maria Fernanda Palma que «existe uma interpelação de natureza jurídica à actividade de investigação criminal que a torna matéria do Direito, não só por um cruzamento normal com o direito de qualquer actividade social, mas como campo específico de realização de fins de Estado de Direito, cuja existência apenas se justifica para realização destes fins. A investigação criminal não pode, na realidade, deixar de estar circunscrita à descoberta de factos relevantes para o Direito, *os crimes*, e ter em vista a realização dos fins do Direito Penal em sentido amplo, incluindo o Direito Processual Penal»<sup>121</sup> (itálico nosso). Ou seja, o referencial ao qual sempre se reconduz a actividade policial é o crime, seja na sua prevenção ou repressão,

---

<sup>119</sup> Neste sentido, Raposo, José, *Polícia*, “Enciclopédia de Direito e Segurança”, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 307-309.

<sup>120</sup> Importa ressaltar que não é esta a única actividade das forças policiais, principalmente se atentarmos na sua interacção com o poder Judicial. Assim, como explica Manuel Monteiro Guedes Valente, neste plano, as competências policiais manifestam-se nos âmbitos: civil, administrativo, criminal, da menoridade e laboral (Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Dos Órgãos de Polícia Criminal. Natureza, Intervenção, Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 22-24; *Teoria Geral do Direito Policial*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2014, p. 128-164).

<sup>121</sup> Palma, Maria Fernanda, *Introdução ao Direito da Investigação Criminal e da Prova*, “Direito da Investigação Criminal e da Prova”, Coord: Maria Fernanda Palma/Augusto Silva Dias/Paulo de Sousa Mendes/Carlota Almeida, Almedina, Coimbra, 2014, p. 17.

sendo que o objecto da investigação criminal (investigação que conduza ao apuramento de uma acção ou omissão humanas) comporta duas realidades: o facto criminoso e o seu autor<sup>122</sup>.

Quanto à actividade dos SI, esta é exercida de acordo com um mandato de género diferente. A função destes serviços não é entendida (em Portugal) como de intervenção directa na sociedade, mas sim de recolha de notícias, de factos, de elaboração de análises, que culminarão na propalada *produção de informações*, as quais, quando transmitidas ao *consumidor*, seja ele o decisor político ou uma força ou serviço de segurança, como os descritos acima, poderá ele sim, actuar, ou não, com base no que lhe é transmitido.

Ou seja, as informações não são utilizadas por quem as produz, cabendo a sua transmissão atempada e eficiente<sup>123</sup>, de modo a melhorar a base de actuação de entidades externas aos serviços<sup>124</sup>. O referencial da actividade dos SI não é a existência de um facto, pelo menos não na acepção que vimos relativamente à investigação criminal. O vector mais importante na actividade dos SI são, passe a repetição, as informações, no sentido anglo-saxónico de *intelligence*, e estas consistem não apenas numa identificação de factos e acontecimentos, mas principalmente na compreensão desses factos e acontecimentos, e numa posterior previsão de eventos futuros com base nessa compreensão. Ou seja, essencialmente estimativas, mas credíveis<sup>125</sup>. As informações baseiam-se na interpretação de elementos fragmentários e diversificados, de várias fontes,

---

<sup>122</sup> Na expressão elucidativa de Braz, José, *Investigação Criminal: a Organização, o Método e a Prova. Os Desafios da Nova Criminalidade*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 23.

<sup>123</sup> «The best intelligence practice, as well as the best writing about intelligence, has always paid careful attention to the relationship between intelligence information, the assessment process, and decision making. It is essential to remember that it is the intelligence process, with its mechanisms for organizing, cross-checking, and analyzing raw information, that enables the careful exploitation of intelligence information. At the same time, although parts of the intelligence process may function very efficiently, if reliable information is not available, or does not arrive in time for it to be used effectively by decision makers, the process has failed», Jackson, Peter/Siegel, Jennifer, in *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, Praeger Publishers, Westport, USA, 2005, p. 3-4.

<sup>124</sup> Assim, Rodrigues, Eurico Manuel Curates, *Estratégia e Informações no Século XXI* (tese não publicada), dissertação de Mestrado em Estratégia, ISCSP-UTL, 2005, p. 207 (consultado na Biblioteca Nacional de Portugal).

<sup>125</sup> Deste modo, Kent, Sherman, *Estimates and Influence*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/4estimates.html>.

reportando-se assim a uma actividade essencialmente intelectual<sup>126</sup>, culminando, a jusante, na orientação e aconselhamento da entidade decisora/executante, nunca actuando, mas conferindo ao processo decisório a substância que permitirá tomar uma resolução informada<sup>127</sup>.

Importa ressaltar, no entanto, que não é função dos SI fazer previsões, ou seja, prever resultados concretos a partir da análise de dados em que consiste a sua especialidade. Não só tal não é possível, como demonstrou Karl Popper<sup>128</sup>, como nem pode ser esse o objectivo dos serviços, nem a expectativa dos *consumers* relativamente ao produto que lhes é entregue. Não pode ser esse o objectivo dos serviços, pois tal poderia ter uma influência negativa na tarefa de recolha de informações, na medida em que poderia motivar o analista a entregar um relatório composto pela informação que ele percebe como sendo a que o decisor quereria receber, o que pode conduzir ao resultado de entrega de informação falsa ou imprecisa.

---

<sup>126</sup> Referindo-se à fase do ciclo de informações denominada *análise*, Pedro Borges Graça explica que esta é «um processo de índole científica, sujeito a um conjunto de parâmetros metodológicos, que visa prioritariamente o *conhecimento do que está a acontecer* e idealmente da *capacidade prospectiva*», in Graça, Pedro Borges *Mundo Secreto*, cit., p. 214.

<sup>127</sup> Abordando a forma como a análise de informação deve ajudar a modelar a política estratégica, Chesterman, Simon, 'We Can't Spy... If We Can't Buy!': *The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions'*, in "European Journal of International Law", Vol. 19, nº 5, pp. 1055-1074 (New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper nº 08-27, p.4, disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1117066##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1117066##)).

<sup>128</sup> Em *Previsão e Profecia nas Ciências Sociais*, Popper explica o porquê de a doutrina historicista, que postula que as ciências sociais têm por tarefa prever a evolução da história, ser insustentável. O autor explica que o historicismo advoga a ideia de que a História da Humanidade tem um enredo e que, se formos capazes de o decifrar, teremos na mão a chave do futuro, sendo que isto consiste basicamente em esperar das ciências sociais o mesmo resultado que se espera das ciências naturais, na medida em que através destas, conseguimos prever com exactidão um evento natural como um eclipse, e, através das primeiras, conseguiríamos fazer previsões acerca do desenvolvimento social e político da espécie humana (**doutrina historicista das ciências humanas**), tendo como consequência que, uma vez feitas tais previsões, a tarefa da política pode ser determinada – consistindo em atenuar as “dores de parto” (expressão de Karl Marx) inevitavelmente ligadas aos desenvolvimentos políticos tidos como eminentes (**doutrina historicista da política**). Ora, para o autor, estas premissas não são válidas dado que um historiador não pode fazer uma profecia a longo prazo, que derivaria necessariamente de previsões científicas condicionais, sendo que estas só se podem aplicar a sistemas bem isolados, estacionários. Este tipo de sistema é raro na natureza e, como se sabe, a sociedade moderna não é um deles. A sociedade humana está em constante evolução, raramente o seu desenvolvimento é repetitivo (com excepção ao desenvolvimento de religiões, ou tiranias). Por ventura, podem ser previstas condições para o desenvolvimento de determinados modelos políticos, através do estudo do seu aparecimento anterior, mas este estudo comparativo acaba por ser afectado por variáveis como o desenvolvimento científico, que ocorre à margem do desenvolvimento político, mas que pode influenciá-lo severamente. Popper conclui, estabelecendo que a tarefa fundamental das ciências sociais consiste em detectar as repercussões sociais involuntárias das acções humanas intencionais. Popper, Karl, “Conjecturas e Refutações, o Desenvolvimento do Conhecimento Científico”, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 449-462. (negrito e sublinhado nossos).

Por outro lado, não pode ser essa a expectativa do próprio consumidor, na perspectiva de que tal pode resultar numa limitação política das informações. Obviamente, os SI devem receber orientações por parte do decisor político, e até antecipar as necessidades deste, em certa medida. Não obstante, as informações não podem pretender agradar ao decisor político, nem este pode partir do pressuposto de que as informações devem sustentar uma decisão já por si anteriormente formada. Mais do que colocar a questão “Como é que eu posso justificar esta acção?” ou “Como posso obter este resultado?”, a formulação deve antes consistir em “Nesta situação, quais são os dados ao nosso dispor? Quais as nossas hipóteses perante determinado cenário?”, ou “Qual a informação de que dispomos sobre *x* evento ou *y* situação?”. Aqui, devem os SI fornecer as suas análises, não prescrevendo uma conduta, mas fornecendo os dados para sustentar uma acção<sup>129</sup>.

Do que acima dissemos podemos também concluir que os serviços não actuam de forma autónoma, na medida em que as suas condutas são balizadas quer legalmente, desde logo pelos princípios da legalidade, exclusividade e especialidade de que falámos supra<sup>130</sup>, mas também pelas *guidelines* definidas pelos decisores, no caso português, o Primeiro-Ministro, com aconselhamento do Conselho Superior de Informações. Estes factores reduzem drasticamente o risco de condutas arbitrárias ou discricionárias por parte dos SI.

Explicado desta forma, pode dar-se o caso de se entender as funções das entidades acima descritas como complementares, e de facto são-no. Principalmente se tivermos em conta diplomas como a LSI, que prevê que “as

---

<sup>129</sup> Como explica Fulton T. Armstrong: *The Intelligence Community should provide policymakers with analytic products that are realistic and reflect a range of legitimate interpretations of events and their implications for the United States. We should be the radiologists: We take the picture and read the spots on it to the best of our ability, but we leave the diagnosis and cure to the doctors. We should provide the facts and possible interpretations of them, but not apply a value ruler. Our products should reflect an awareness of the immutable “national interests” as well as the range of policy options and political preferences—and not prejudge them for the policymaker* (Armstrong, Fulton T., *Ways To Make Analysis Relevant But Not Prescriptive Sorting Out “National Interests”*, “Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology”, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol46no3/html/v46i3a05p.htm> – sublinhado nosso).

<sup>130</sup> Cap. 7.1.

forças e os serviços de segurança cooperam entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado” (artº 6º, nº 2).

A questão do segredo de Estado, que abrange todas as actividades dos SI, é uma das marcas de destrição para com as forças policiais. Apesar de integraram a estrutura administrativa central do Estado<sup>131</sup>, as actividades de recolha de *intelligence* desenvolvem-se sob um método próprio (o ciclo de informações já mencionado) e um regime de segredo, como afirma Arménio Marques Ferreira<sup>132</sup>. Não deve ser menosprezada a importância de manter determinado tipo de operações secretas, não só para as salvaguardar e aos seus objectivos, mas também para proteger a identidade dos operacionais, de possíveis informadores, as matérias sensíveis com que lidam, etc. Nunca é demais reforçar o rol de ameaças convencionais e não convencionais que os SI enfrentam mas, talvez mais importante, é a consciência de que os SI lidam com matérias sensíveis não só recolhidas por si mas também por agências congéneres. Secretos devem também manter-se os métodos usados pelas agências, desde que cobertos pelo mandato legal destas<sup>133</sup>. No fundo, é importante que se compreenda que a quebra do secretismo de uma agência reconduz-se à fragilização do aparelho de segurança de um país.

Enquanto que o segredo de justiça é a excepção no processo penal português, que é essencialmente público (artº 86º, nº1 CPP), podendo apenas ser determinada a aplicação do segredo de justiça, quando os interesses da investigação assim o determinarem (nº 3)<sup>134</sup>, correspondendo o interesse da investigação à descoberta da verdade material, no caso do segredo de Estado, este abrange toda a actividade dos SI, todos os registos, dados, documentos,

---

<sup>131</sup> Pereira, Rui/Feteira, Alice, *Serviços de Informações*, in “Enciclopédia de Direito e Segurança”, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 448-450.

<sup>132</sup> Ferreira, Arménio Marques, *O Sistema*, cit., p. 69.

<sup>133</sup> Nathan, Laurie, *Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy*, in Born, Hans/Wills, Aidan “Overseeing Intelligence Services – A Toolkit”, DCAF, Geneva, 2012, p. 51.

<sup>134</sup> Sobre o segredo de justiça, Mendes, Paulo de Sousa, *Lições*, cit., p. 67-68.

informações e arquivos em posse dos serviços (artº 32º, nº 1 e 2, da LQ SIRP), sendo que até a transmissão de informações e elementos de prova que constituam indícios da prática de crimes podem ver a sua transmissão à autoridade judiciária competente retardada pelo Primeiro-Ministro, caso esteja em causa a salvaguarda da segurança interna ou externa do Estado (nº 3 e 4).

Tal sucede devido à natureza das matérias com as quais os SI lidam, não apenas com conexão a bens com dignidade jurídico-penal, mas mais directamente com interesses superiores do Estado<sup>135</sup>, a segurança interna e externa (com uma dimensão colectiva, e não apenas individual), tarefa de prossecução essencial num estado de Direito democrático. Daqui decorre, como tal, a sua actuação a montante<sup>136</sup>, não na repressão de ameaças, mas na sua previsão, na percepção das mesmas ainda que a um nível projectivo. Estas ameaças, e a projecção das mesmas, envolvem um nível de especialização em várias áreas não exigível às forças policiais, ou de carácter diferente, ainda que, reforçamos, complementar. Assim é devido às ameaças à segurança e à continuidade do Estado de Direito, que não se desenvolvem apenas ao nível criminal, mas também económico, financeiro, científico<sup>137</sup>, político, entre outros. A importância das informações, e o reforço da capacidade de Portugal actuar neste campo, é reconhecida de forma clara no próprio CEDN<sup>138</sup>. Não obstante, como ficou patente na nossa análise da evolução do SIRP, existem entidades devidamente apetrechadas para o escrutínio e supervisão das actividades dos SI.

---

<sup>135</sup> Ferreira, Arménio Marques, *Sistema de, cit.*, p. 668.

<sup>136</sup> Reis, Sónia/Silva, Manuel Botelho da, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, ROA, Ano 67, III – Lisboa, Dezembro, 2007, p. 1254.

<sup>137</sup> Wolfgang Sofsky indica quatro hipóteses para ajudar à compreensão de como a ideia da civilização é afectada, ou está interligada, com a guerra e o terrorismo. Num dos argumentos invocados, explica que «*violence and cruelty are among the invariables of cultural history. Every society must restrain them by imposing norms and controls. Successful as social and technical change may have been, it does not affect the moral equipment of the species. History alters much but by no means everything. Technology and good organization have simply multiplied the ever-present potentials. The intelligence of the modern age, its discipline and its rationality have not changed the human constitution, but they have immeasurably increased its faculty for destructive inventiveness*», in *Violence – Terrorism, Genocide, War*, Granta Publications, London, 2003, p. 61-66.

<sup>138</sup> CEDN 2013, p. 14 e 42.

As principais fontes de informação dos SI, de modo geral, são a HUMINT (*Human Intelligence*), a SIGINT (*Signals Intelligence*) e Imagens<sup>139</sup>, sendo que em Portugal estas fontes se limitam à HUMINT e Imagens, dado que a intercepção de comunicações se encontra vedada, e mesmo a HUMINT não se concretiza plenamente, pois as acções encobertas também estão impossibilitadas. Naturalmente, entendemos que um dos principais elementos nos quais os SI se devem focar são as chamadas fontes abertas. De entre todas, são as que acarretam menos riscos de ingerência em direitos, liberdades e garantias, são as fontes mais disponíveis, e por isso são também as mais *cost-effective*. Todavia, não pode ser ignorado que também são aquelas que, por serem mais permeáveis, se encontram mais pejudicadas de desinformação. É também por isto que as chamadas fontes abertas devem ser conjugadas com as fontes ocultas<sup>140</sup>, pois essa simbiose permitirá um produto final mais completo e fiável. Compreendemos o paradoxo de se defender um Estado de Direito Democrático através (parcialmente) de meios encobertos<sup>141</sup>, todavia, o segredo nas actividades dos SI apenas protege essas actividades do escrutínio público, mormente daquele que pode acarretar a fragilização da segurança da colectividade, não fugindo, frisamos, ao escrutínio dos meios de fiscalização parlamentares e judiciais. Nas palavras de Pedro Cardoso, «quanto mais livre é uma sociedade, mais necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estruturas é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações»<sup>142</sup>.

Se pensarmos nos elencos taxativos do artº 187º, nº 1 e 2 do CPP, e do artº 2º da RJAÉ, e compararmos estas normas com as que estabelecem a competência do SIS (desde logo, o artº 21º da LQ SIRP), podemos depreender uma identidade das condutas que se pretendem reprimir e prevenir, e que se identificam com *all forms of threat to internal order, to the viability of the state, and to the quality or*

---

<sup>139</sup> Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Royal Institute of International Affairs/Cambridge University Press, 1996, pp. 61-81. O autor aponta outras fontes de *intelligence gathering*, como a vigilância, e outras que correspondem na sua maioria a fontes típicas de cenários de guerra.

<sup>140</sup> Assim, Schreier, Fred, *The Need for Efficient and Legitimate Intelligence*, in Born, Hans/Caparini, Maria “Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants”, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007, pp. 25-44.

<sup>141</sup> Born, Hans/Leigh, Ian, “Making Intelligence Accountable”, *cit.*, p. 16.

<sup>142</sup> Cardoso, Pedro, *As Informações*, *cit.*, p. 163.

*way of life of its inhabitants*<sup>143</sup>, ou seja, com ameaças à segurança interna do Estado.

A destrição que é feita entre estas entidades acontece, todavia, ao nível legal. O nosso CPP indica-nos que são órgãos de polícia criminal “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados” pelo CPP (artº 1º, alínea c)), sendo que a LOIC<sup>144</sup>, no seu artº 3º, nº 1, alíneas a) a c), concretiza o conceito de órgãos de polícia criminal (de competência genérica) como dizendo respeito à PJ, a PSP e a GNR. Por outro lado, o artº 25º da LSI consigna as funções de segurança interna à PSP, à GNR, à PJ, ao SEF e ao SIS, correspondendo os dois primeiros a forças de segurança, e os outros a serviços de segurança. Ou seja, a LOIC afasta do SEF o estatuto de órgão de investigação criminal, o que nos parece contraditório, à luz das funções que lhe são reconhecidas pela LSI. Mas as contradições não ficam por aqui. Como já tivemos oportunidade de fazer notar anteriormente<sup>145</sup>, existe uma contradição na estruturação, não só da legislação de segurança interna, mas da própria legislação processual penal, no que diz respeito às faculdades e meios atribuídos às entidades envolvidas. Essa contradição inicia-se, como falamos acima, na articulação da LSI com a LOIC, e manifesta-se também no CPP.

O artº 187º do CPP, inserido no Capítulo IV (Das escutas telefónicas), do Título III (Dos meios de obtenção de prova), do Livro III (Da prova), consagra os requisitos de admissibilidade da interceptação e gravação de conversações ou comunicações telefónicas, regime extensível, a par das formalidades a observar nessas operações (artº 188º), às “conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone, designadamente correio electrónico ou outras formas de transmissão de dados por via telemática, mesmo que se

---

<sup>143</sup> Williams, Kieran, “Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania”, Kieran Williams/Dennis Deletant, Palgrave/School of Slavonic and East European Studies, University College London, New York, 2001, p. 2.

<sup>144</sup> Na redacção que lhe é dada pela última alteração que sofreu, pela Leiº nº 57/2015, de 23 de Junho.

<sup>145</sup> Barradas, João Pires, *Mais do que um Serviço de Correios: contributo para a alteração do paradigma do SIRP*, in RDS, Instituto de Direito e Segurança/CEDIS, Ano III, nº5, Janeiro-Junho 2015, pp. 41-60.

encontrem guardadas em suporte digital, e à intercepção das comunicações entre presentes” (artº 189º, nº 1).

O nº 1 do artº 187º limita a utilização dos meios da intercepção de comunicações ao inquérito, estabelecendo como requisitos a indispensabilidade das mesmas para a descoberta da verdade, ou a impossibilidade ou grande dificuldade para a obtenção da prova por outra via. Estes requisitos têm como objectivo reforçar a ponderação dos princípios da adequação e da necessidade na determinação deste meio de obtenção de prova, nunca esquecendo que se trata de uma ingerência nos direitos fundamentais de cidadãos, a qual deve ser devidamente justificada, à luz do princípio da proporcionalidade<sup>146</sup>. A utilização deste meio de prova obriga a que seja feito, por parte do OPC e também pelo MP, a autoridade judiciária que efectua o requerimento junto do JIC, obriga a que seja feito, dizíamos, uma ponderação relativamente aos elementos probatórios já obtidos<sup>147</sup>.

Do catálogo de crimes enunciados no nº1 do artº 187º, destacamos os seguintes:

- Relativos ao tráfico de estupefacientes, alínea b);
- De detenção de arma proibida e de tráfico de armas, alínea c);
- De contrabando, alínea d).

O nº2 da mesma disposição indica que a autorização para a intercepção de comunicações pode ser solicitada “ao juiz dos lugares onde eventualmente se puder efectivar a conversação ou comunicação telefónica ou da sede da entidade competente para a investigação criminal”, quando estiverem em causa determinados crimes, dos quais destacamos os que se seguem:

---

<sup>146</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, cit., p. 523.

<sup>147</sup> Santos Cabral entende que se trata, no momento de autorização e na comprovação dos seus fundamentos, de **um juízo de prognose** (negrito nosso) face à situação concreta das investigações e aos elementos recolhidos, abrangendo a sua complexidade, mas também a sua eficácia. O mesmo autor explica que o juízo de ponderação levado a cabo para fundamentar a autorização de intercepção de comunicações tem de ser normalmente avaliado em relação a hipóteses ou possibilidades, que se reconduzem aos elementos probatórios que poderiam ser obtidos através dos meios alternativos de obtenção de prova e os que se pretende obter através da escuta telefónica (Gaspar, António Henriques/Cabral, José António Henriques dos Santos/Costa, Eduardo Maia/Mendes, António Jorge de Oliveira/Madeira, António Pereira/Graça, António Pires Henriques da, *Código de Processo Penal comentado*, Almedina, Coimbra, Fevereiro 2014, p. 788-790).

- Terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, alínea a).
- Sequestro, rapto e tomada de reféns, alínea b);
- Contra a segurança do Estado previstos, no capítulo I do título V do livro II do Código Penal (CP), alínea d);
- Abrangidos por convenção sobre segurança da navegação aérea ou marítima, alínea f).

Neste âmbito, fazemos ainda menção ao RJAÉ. Do catálogo de crimes, previsto no artº 2º deste diploma<sup>148</sup>, relativamente aos quais, para efeitos de prevenção e investigação, é admissível a prática das acções encobertas, destacamos as seguintes alíneas:

- Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstracto, pena superior a 5 anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes, alínea b);
- Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns, alínea d);
- Tráfico de pessoas, alínea e);
- Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo, alínea f);
- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou rodovia a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a oito anos de prisão, alínea f);
- Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas, alínea g);
- Associações criminosas, alínea j);

---

<sup>148</sup> Na redacção que lhe é dada pela Lei nº 61/2015, de 24 de Junho.

- Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, alínea l).

Destacamos estas condutas criminosas dos elencos previstos nos artsº 187º e 2º, dado que são aquelas normalmente associadas a actividades criminosas de elevada complexidade, entenda-se criminalidade transnacional e altamente organizada, e ao terrorismo, quer como crimes complexos<sup>149</sup> ou como crimes de meio, na forma como os abordamos supra<sup>150</sup>. Destacamo-las pois, se atentarmos no que estabelece a LQ SIRP e a LO SIRP, encontramos uma identidade entre as condutas previstas no artº 187º CPP, e as actividades relativamente às quais incumbe ao SIRP, na figura do SIS e do SIED, efectuar a recolha e processamento de informações, estando presente essa mesma identidade nos crimes cuja investigação pode pressupor uma acção encoberta. Todavia, a LSI atribui exclusivamente à PJ as operações de controlo de comunicações (artº 27º), e as LQ e LO do SIRP estabelecem, enquanto limite às actividades dos SI, as funções desempenhadas por entidades policiais, tal como pelas magistraturas pública e judicial (artº 4º, nº1, e artº 6º, nº2, respectivamente).

No que concerne às acções encobertas, nenhuma disposição inviabiliza, de forma explícita, a sua utilização por parte dos SI. Todavia, devido à exclusão de utilização de meios, por parte dos SI, que sejam típicos da actividade policial, efectuada pelas LQ e LO do SIRP, e devido ao normativo estabelecido no RJAE, que articula o desenvolvimento dessas acções entre a PJ, o MP e um JIC, em semelhança do que o CPP estabelece para a intercepção e gravação de comunicações, somos forçados a assumir a inviabilidade da utilização das acções encobertas por parte do SIED e do SIS.

Como já afirmamos anteriormente<sup>151</sup>, estabelecer um elenco taxativo de situações onde podem ser efectuadas a intercepção de comunicações e as acções

---

<sup>149</sup> Condutas cuja criminalização pretende alcançar a protecção de vários bens jurídicos, como diz Dias, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal, cit.*, p. 311.

<sup>150</sup> Caps. 3. e 4.1.

<sup>151</sup> Sendo que, à época, nos referíamos apenas às actividades do SIS e ao instituto da intercepção de comunicações (Barradas, João Pires, *Mais do que, cit.*, pág. 51), todavia, entedemos que o mesmo raciocínio se aplica ao SIED e à utilização das acções encobertas.

encobertas, estabelecendo também uma identidade com o propósito específico de recolha de informações, no âmbito da prevenção dessas situações (no caso do SIS), e depois não lhe permitir o acesso a esses meios técnicos, que lhe permitiria um mais competente exercício das suas funções, parece-nos extremamente contraditório, não só tendo em conta o propósito para o qual as acções encobertas e a interceptação de comunicações foram gizados, mas o próprio SIS e, mais do que isso, a inserção de Portugal em alianças como a OTAN e a ONU, e na própria União Europeia, o que implica que conceitos como a segurança interna e externa se tornam difusos, mormente se pensarmos na abertura de fronteiras entre Estados-Membros, e no facto de algumas organizações internacionais não terem SI próprios, e contarem com a *intelligence* recolhida pelos aliados para a concretização das suas funções.

Ao passo que vedar à actividade do SIED e do SIS funções/tarefas de carácter jurisdicional é inteiramente justificado, não só pela nossa experiência histórica mas, mais importante e desde logo, à luz do princípio da separação de poderes, afastar do SIED e do SIS meios tão importantes de recolha de informações como a interceptação de comunicações e as acções encobertas já não pode colher suporte. A justificação que mais apoio granjeia na doutrina, a das funções exercidas pela polícia política aquando da vigência do Estado Novo, tem de considerar-se ultrapassada.

Na nossa resenha histórica relativa à evolução da PVDE/PIDE/DGS, chamamos a atenção para os meios ao dispor destas instituições e também para a ausência de controlo das mesmas. Meios como a interceptação de comunicações (na altura, com especial incidência na comunicação postal) e as acções encobertas (com especial ênfase na infiltração dos quadros do PCP) eram utilizados de forma discricionária, sem o controlo e supervisão adequados. No entanto, não pode deixar de causar surpresa que os SI vejam a sua capacidade operacional manietada, que vejam o acesso vedado a meios operacionais ao alcance de praticamente todas as agências congéneres, quando o principal temor invocado pela memórias da polícia política seja o da brutalidade das suas práticas, nos interrogatórios e nas prisões.

São várias as obras publicadas, os documentários e os estudos, sobre o impacto das sevícias aplicadas pela polícia política aos detidos a seu cargo, fosse nas suas prisões, ou apenas durante um elementar interrogatório<sup>152</sup>. Todavia, a referência às acções encobertas ou à intercepção de comunicações é muitas vezes feita para enfatizar a capacidade tentacular da polícia política, com a indicação de que as mesmas eram feitas despojadas de *accountability*. Não obstante, é nosso entendimento que quer os abusos cometidos nos interrogatórios e nas prisões, quer a falta de controlo exercido na actividade policial ou dos SI são não só questões separadas, mas devem também ser ultrapassados de modo a permitir a evolução das nossas instituições actuais.

É hoje impensável que uma força ou serviço de segurança impeça um advogado de estar presente aquando do interrogatório de arguido (artº 64º, e artº 61º, nº 1, alíneas e) e f))<sup>153</sup> ou mesmo testemunha, se esta desejar a presença de defensor, ainda que esta prática fosse lugar-comum nos tempos do Estado Novo. Tal como é hoje impensável que a PJ proceda ao controlo de comunicações de um suspeito, sem promoção prévia junto do MP e de requerimento deste a um JIC<sup>154</sup>.

Invocar a nossa história política de modo a impedir abusos por parte de forças e serviços de segurança pode ser saudável se permitir a criação de mecanismos de controlo, mas será prejudicial se impedir o desenvolvimento de capacidades fulcrais para a prossecução dos objectivos dessas instituições.

Além disso, as limitações impostas às forças e serviços de segurança, quando motivadas pelo passado político, devem ter correspondência com o abuso

---

<sup>152</sup> Esclarecedor nesta matéria o artigo de Miguel Cardina, *Política, Oposição e Silenciamento nas oposições radicais ao Estado Novo*, in “Cabo dos Trabalhos, Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC”, Nº 4, 2010, disponível em <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/>.

<sup>153</sup> No entendimento de Henriques Gaspar, “a defesa penal assegura a protecção de interesses de ordem pública porque o direito de defesa é estabelecido a favor do arguido, mas também do valor de justiça”, sendo que precisamente os valores da justiça e a natureza equitativa do processo impõe a defesa técnica a cargo de um profissional qualificado (Gaspar, António Henriques *et al.*, *Código de Processo Penal*, *cit.*, p. 226). No mesmo sentido já escrevia M. Maia Gonçalves, “Código de Processo Penal. Anotado”, Almedina, Coimbra, 2009, p. 201.

<sup>154</sup> Não só é ponderado pelo MP se este é o meio de produção de prova mais adequado à prossecução das finalidades da investigação, tal como a consagração do princípio da «reserva do juiz» que actua aqui como garante dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (assim Santos Cabral, em Gaspar, António Henriques *et al.*, *Código de Processo Penal*, *cit.*, p. 785-786.)

que se pretende evitar. Assim, limitar o acesso dos SI aos institutos das acções encobertas e da interceptação de comunicações invocando os abusos da polícia política parece-nos descontextualizado com aquela que era a realidade em que operava a PVDE/PIDE/DGS, não só quanto às acções empregues por esta, quanto aos pressupostos por detrás da sua criação, tal como aos mecanismos de controlo existentes à época, e ainda quanto às áreas em que os abusos da polícia política mais eram sentidos, e onde mais sequelas ficaram. Ou seja, não se podem invocar os estigmas causados pela polícia política para justificar limitações sem conexão com a causa apontada.

Outro factor que nos causa estranheza é o facto de outros Estados, com uma história política e constitucional em tudo semelhante a Portugal, que também durante o séc. XX passaram por períodos de governação sob o jugo de regimes ditatoriais e totalitaristas, já tenham adquirido a maturidade democrática necessária para a atribuição de faculdades e responsabilidades aos seus SI. Falamos desde logo dos casos do Brasil<sup>155</sup> e Espanha<sup>156</sup>, por exemplo, os quais constituem paradigmas de percursos governativos similares a Portugal mas, não obstante, atribuem aos seus SI as competências e faculdades indispensáveis para fazer face às ameaças que o mundo globalizado coloca ao Estado de Direito, desenvolvimento que o nosso país resiste em acompanhar. Esta atitude redundando no desperdício daquele que é percepcionado, na tradição ocidental, como um recurso nacional<sup>157</sup>, e no depreciar do papel fundamental que estes serviços ocupam num sistema de segurança, seja externa ou interna.

---

<sup>155</sup> A Lei nº 9.883, de 7 de Dezembro de 1999, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto 6.408, de 24 de Março de 2008, atribui competências à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para “**planejar e executar acções, inclusive sigilosas**, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República”, de acordo com o artº 4º, I parágrafo (negrito nosso).

<sup>156</sup> Sem ocultar o facto de, após a queda da ditadura franquista, a Espanha sempre se ter visto a braços com a actividade terrorista, desde logo a levada a cabo pela organização separatista basca *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), resquício da resposta à repressão do regime do General Franco. O facto de a ETA se ter mantido em actividade até recentemente terá incentivado o acesso a meios encobertos do SI espanhol. De facto, o artigo único da *Ley Orgánica 2/2003, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia*, veio criar as condições para que o Centro Nacional de Inteligência (CNI) possa adoptar medidas que afectem a inviolabilidade do domicílio e o segredo das comunicações, sempre que se tenham essas medidas como necessárias ao cumprimento das funções do CNI, e com o devido controlo judicial. Não obstante, a experiência terrorista que Portugal viveu, mormente na década 80 do século passado, não incentivou construções semelhantes.

<sup>157</sup> Assim, Herman, Michael, *Intelligence Power*, cit., p. 27.

## **8.2. O Decreto nº 426/XII e o AcTC nº 413/2015**

Recentemente, tentou-se uma nova intervenção legislativa na legislação do SIRP, através do Decreto 426/XII, da AR, que pretendia unificar o regime vigente na Lei-Quadro e Orgânica do SIRP, tal como o Decreto-Lei nº 225/95 e 254/95, ambos de 30 de Setembro<sup>158</sup>. Mais do que unificar, sob um único diploma, a legislação dos SI, tentou-se colocar o SIRP, no que aos seus meios concerne, a par das agências congéneres.

Não querendo fazer uma exposição exaustiva do diploma em causa, e dado o foco desta dissertação, entendemos ser necessário apenas indicar aquela que julgamos ser a principal inovação que este diploma auspiciava, nomeadamente a possibilidade de o SIED e o SIS poderem, através dos seus oficiais de informações, “aceder a informação bancária, a informação fiscal, a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, a data, a hora, a duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização, sempre que sejam necessários, adequados e proporcionais, numa sociedade democrática, para cumprimento das atribuições legais dos serviços de informações, mediante a autorização prévia e obrigatória da Comissão de Controlo Prévio, na sequência de pedido devidamente fundamentado” (artº 78º, nº 2)<sup>159</sup>, isto no desenvolvimento das suas actividades de recolha, processamento, exploração e difusão de informações “adequadas a prevenir a sabotagem, a espionagem, o terrorismo, e sua proliferação, a criminalidade altamente organizada de natureza transnacional e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito democrático constitucionalmente estabelecido”, artº 4º, nº 2, alínea c). Ora, este novo regime atribuiria a ambos os

---

<sup>158</sup> Sendo que estes dois últimos já haviam sido expressamente revogados pela Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro, tendo, não obstante, mantido a sua vigência, por força do regime transitório estabelecido no artº 71º desse mesmo diploma.

<sup>159</sup> Como se nota, esta alteração legislativa visava apenas, excepção feita à informação bancária e fiscal, o acesso por parte do SIED e do SIS aos metadados, à **informação** relativa à comunicação, nas palavras do TC, às “circunstâncias da comunicação”, sem dar aos serviços qualquer conhecimento no que tange ao **conteúdo** da comunicação.

SI a competência de recolha de informações para prevenir estas condutas, e não apenas ao SIS, como acontecia no anterior panorama legislativo, em que ao SIED eram atribuídas apenas competências genéricas de recolha de informações essenciais para a segurança externa e para a salvaguarda dos interesses do Estado português.

Após pedido de fiscalização da constitucionalidade, o TC pronunciou-se, no Acórdão nº 403/2015, pela inconstitucionalidade do regime do artº 78º, nº 2, apenas no que aos metadados respeitava, pois o pedido de fiscalização de constitucionalidade incidia apenas sobre essa parte da norma. Apesar de concordarmos em parte com os motivos alegados pelo Tribunal, não podemos deixar de condenar a estagnação a que vota as actividades de *intelligence* em Portugal. Dado o tema da nossa dissertação, os argumentos já explanados, e os ainda por invocar, não podemos deixar de fazer a crítica ao acórdão em causa e, desta forma, defender a utilização por parte dos SI dos mecanismos de intercepção de comunicações e, apesar de não constar do âmbito do acórdão, das acções encobertas.

Relativamente ao Acórdão nº 403/2015, este declarou inconstitucional o artº 78º, nº 2 apenas no que diz respeito aos metadados. Ou seja, o TC não considerou contrário à CRP o acesso dos SI à informação bancária e fiscal para efeitos de recolha de *intelligence*. Este já é um dado positivo, dada a comprovada utilização dos sistemas bancários e fiscais por parte de redes terroristas e criminais para lavagem de fundos de origem ilícita, e subsequente financiamento das suas actividades.

Não obstante, vedar-se o acesso aos metadados por parte dos SI é impedir que estas organizações actuem de acordo com o seu potencial, é manietar a recolha de informações e eventualmente impedir a transmissão destas no seu formato mais completo. Os argumentos invocados pelo TC para fundamentar a inconstitucionalidade da norma foram os seguintes:

- Que a autorização prévia necessária para que os serviços possam aceder a esta informação, a requerer junto da Comissão de Controlo Prévio, não é

conforme à referida autorização de ingerência nas comunicações prevista no artº 34º, nº 4 CRP, para o processo penal;

- Entendimento da Comissão de Controlo Prévio como um órgão de cariz administrativo e não judicial, apesar de composto por três magistrados do STJ, não se equiparando a função exercida por esta Comissão àquela exercida por um JIC e, por conseguinte, a sua autorização de acesso aos dados ao controlo existente em sede de processo penal;
- A actividade dos oficiais de informações do SIRP é considerada como distinta, no que aos valores e objectivos prosseguidos concerne, relativamente ao processo penal;
- Falta de clareza da lei relativamente às circunstâncias em que a Comissão pode dar essa autorização, tal como no que concerne ao procedimento de acesso, à duração dessa autorização de acesso ou à eliminação dos dados;
- Afastamento da administração pública de tarefas de defesa da CRP.

### **8.3. Democracia vs Segurança**

A decisão não gerou consenso, mesmo entre os conselheiros que a votaram favoravelmente. No entanto, não pode deixar de ser referido que determinados pontos levantados pelo Acórdão são válidos. As reservas do TC relativamente ao controlo da actividade dos serviços no que toca à utilização da autorização de acesso aos dados não podem deixar de ser atendidas. Não há, de facto, uma indicação do procedimento a seguir pelos SI no acesso aos dados, mas mais importante, não há indicação de qual o procedimento a seguir para o controlo desse acesso e para a destruição subsequente dos dados que não tenham relação com o processo em causa. Não está previsto um acompanhamento da utilização dos serviços da autorização de acesso por parte da Comissão de Controlo Prévio, da mesma forma que esse acompanhamento está previsto para a intercepção e gravação de comunicações, em sede de processo penal<sup>160</sup>. Além

---

<sup>160</sup> O OPC que efectuar a intercepção e gravação de comunicações deve lavrar o auto e efectuar o correspondente relatório indicando as passagens relevantes para efeitos de prova, uma descrição sucinta do conteúdo das comunicações e explicando a conexão destes elementos com a descoberta da verdade, sendo que o referido OPC deve levar ao conhecimento do MP, de 15 em 15 dias, não só os autos e os

disso, o legislador não densificou suficientemente a norma de autorização de acesso aos dados, procedimento no qual devia ter levado em conta, como modelo, o que está estabelecido em sede de processo penal<sup>161</sup>. Não concordamos também com a exclusão do MP no que tange aos pedidos de acesso a estes dados. Tal como já defendemos em momento anterior<sup>162</sup>, dadas as funções que o MP ocupa no ordenamento jurídico português e, em concreto, no processo penal e no SIRP, o seu contributo para um mais eficiente controlo por parte dos SI destes meios não pode ser menosprezado.

No entanto, a interpretação que o TC faz do artº 34º, nº4 da CRP não tem, em nosso entendimento, acolhimento. A interpretação feita pelo TC da norma em apreço parece-nos desconsiderar os valores que a investigação criminal prossegue, tal como desconsidera a identidade entre os valores prosseguidos pelo processo penal e pelos SI.

A investigação criminal em sentido estrito, inserida no processo penal, diz respeito ao conjunto de actos levados a cabo pelos OPC e pelas autoridades judiciais no sentido de apurar uma eventual responsabilidade criminal. Globalmente, refere-se a uma actividade institucional cujo principal objectivo é encontrar os agentes responsáveis pela prática de um determinado ilícito criminal<sup>163</sup>. Este entendimento padroniza-se com o artº 1º da LOIC e com o 262º, nº1 do CPP. Das disposições processuais penais, retiramos que a investigação criminal (inquérito) é dirigida pelo MP, com a colaboração dos OPC, que actuam sob directa orientação e dependência funcional do MP (artº 263º, nº 1 e 2). Por ser uma fase processual, o inquérito (onde se insere a investigação criminal) está vinculada aos princípios constitucionais do processo penal<sup>164</sup>, não só àqueles que o enformam (o princípio da legalidade, desde logo), mas também aos princípios e

---

relatórios, mas também os suportes técnicos das gravações, que serão entregues pelo MP ao JIC no prazo máximo de 48 horas (artº 188º, nº 1, 3 e 4). O JIC determinará a imediata destruição dos suportes técnicos e relatórios que digam respeito a conversações onde não intervêm as pessoas constantes do nº 4 do artº 187º, que abrangem matérias cobertas por segredo profissional, de funcionário ou de Estado e cuja divulgação afete gravemente direitos, liberdades e garantias (nº 6).

<sup>161</sup> Fazendo apelo ao detalhe da legislação dos SI, Cardoso, Pedro, *As Informações*, cit., p. 159.

<sup>162</sup> Barradas, João Pires, *Mais do que*, cit., p. 55-58.

<sup>163</sup> Ventura, André, *Investigação Criminal*, in “Enciclopédia de Direito e Segurança”, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 246-247.

<sup>164</sup> Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, cit., p. 712.

valores que o direito processual penal pretende proteger, a par do direito penal. Esses são os valores colectivos que abordamos supra<sup>165</sup>, valores a ser prosseguidos e protegidos por toda a Administração Pública, e não apenas por aquelas entidades que intervêm no processo penal<sup>166</sup>.

Isto mesmo nos diz Maria Lúcia Amaral no citado acórdão, quando afirma que «a existência de Serviços de Informações da República – cujos fundamentos constitucionais o Tribunal pura e simplesmente não aborda –, numa ordem, como a nossa, de Estado de direito democrático, justifica-se pela necessidade de salvaguardar bens jurídicos, coletivos e individuais, que ocupam na axiologia constitucional um lugar não menor que os bens tutelados por normas penais incriminadoras». Logo, se a excepção à impossibilidade de ingerência das comunicações é concretizada pelo processo penal, não se percebe porque é que essa excepção não pode ser extensível aos SI e aos elementos legislativos que os regulam, mais não seja pela «afinidade valorativa ou teleológica entre as finalidades prosseguidas pelos serviços de informação e as normas penais incriminadoras».

No que diz respeito à legislação dos SI, em concreto quanto à possibilidade apreciada pelo TC do acesso a metadados, e também quanto às acções encobertas, está em causa a colisão entre dois valores constitucionais: o valor da liberdade vs o valor da segurança. É percebido pelo TC que o controlo, em sede de processo penal, é suficiente para garantir uma efectivação proporcional de ambos os valores, o que não sucedia no que tange à intervenção legislativa em apreço. Além disso, entende o TC que as funções policiais e dos SI são distintas, não só no momento de actuação, mas também nos valores que pretendem proteger. Todavia, este entendimento é motivado pela não consideração dos valores constitucionais que os SI pretendem salvaguardar, valores esses com coincidência total com os valores salvaguardados, em sede preventiva, pelo processo penal, e pelos OPC. Relativamente às funções dos SI e

---

<sup>165</sup> Cap. 4.

<sup>166</sup> Contra, Valente, Manuel Monteiro Guedes; *Processo, cit.*, p. 454-456.

das forças policiais, e à sua suposta diferença, julgamos já ter sido suficientemente esclarecedores.

O entendimento feito pelo TC do valor constitucional liberdade, e na forma como ele é ou não salvaguardado pelos SI e pelas entidades encarregues da sua fiscalização, parece-nos pressupor um entendimento desse mesmo valor como ilimitado, o que não pode, naturalmente, encontrar acolhimento<sup>167</sup>.

A tensão subjacente aos valores liberdade e segurança<sup>168</sup> deve ser resolvida com a observância do critério constante do artº18º, nº2 da CRP, que manda atender ao princípio da proporcionalidade, o qual, de acordo com Jorge Reis Novais<sup>169</sup>, comporta três elementos: a restrição deve ser **adequada** (apta à prossecução do fim em causa); deve ser **exigível** (ou seja, de entre as medidas disponíveis, deve ser a menos agressiva para o titular do direito); deve ser **proporcional, em sentido estrito** (o que implica que a importância do fim prosseguido pela restrição, e a correspondente realização através do meio escolhido devem estar numa relação proporcional, adequada à medida e importância dos efeitos danosos produzidos na esfera do titular do direito).

Ora, testando os institutos da interceptação de comunicações e das acções encobertas com os critérios constantes do artº18º, nº2, concluímos que:

- Este tipo de medidas são adequadas aos fins em causa, ou seja, as acções encobertas e a interceptação de comunicações são meios idóneos para a recolha de informações vitais para a segurança interna e externa do Estado Português;
- Precisamente pela dificuldade de obtenção do tipo de informações em causa, desde logo relacionadas com ameaças ao Estado de

---

<sup>167</sup> «The fact that the scope of liberty is unlimited and without boundaries tells us very little in the light of its limiting clause. As far as the individual is concerned, what matters is what is definitively protected, and what is definitively protected is certainly not unlimited», Alexy, Robert, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 249.

<sup>168</sup> Que decorre da própria tese do contrato social, e que se concretiza no preceito constitucional do artº27, nº1 CRP.

<sup>169</sup> Novais, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 279-280; *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011, p. 178-186. No mesmo sentido, Alexy, Robert, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 282-286.

Direito de cariz altamente evoluído, como o são o terrorismo internacional e a criminalidade altamente organizada, entendemos que estas medidas passam no crivo da exigibilidade, na medida em que são as menos agressivas, tendo em conta também o tipo de informação que é mais difícil de obter, através das meras *open source* e *human intelligence*;

- Tendo em conta o objectivo para o qual a informação recolhida é canalizada, e o dano causado pelas medidas, entendemos que o crivo da proporcionalidade em sentido estrito é também ele ultrapassado. A informação a recolher através destas medidas é de inegável mais-valia, principalmente tendo em conta que será conexas com informação recolhida de outras fontes que, isoladamente, não permitiriam uma realização completa do propósito das informações. Além disso, o que importa sempre ressaltar, não se trata de permitir a utilização deste género de medidas em grosso, mas sim efectuar uma avaliação *ad-hoc* antes da concessão de autorização para a utilização destas medidas, que terão de pressupor já indícios suficientes que as justifiquem, e uma previsão da informação a recolher, que lhes confira o seu carácter complementar<sup>170</sup>.

Assistimos, desta forma, à compressão do valor constitucional liberdade em prol de outro valor, o da segurança e, o que não pode deixar de ser referido, com salvaguardas para uma devida apreciação dessa compressão em cada caso concreto, para que não sejam permitidas restrições arbitrárias ou desproporcionais.

Ora, o que causa mais surpresa, é que o TC aborda esta questão no acórdão sem ter em conta a identidade dos valores prosseguidos pelos SI e pelos

---

<sup>170</sup> Raciocínio semelhante é feito pelo Conselheiro José António Teles Pereira, em voto de vencido à decisão do AcTC nº 403/2015, todavia dividindo os requisitos do princípio da proporcionalidade em quatro, acrescentando a referência ao requisito da necessidade que, na nossa óptica e de acordo com a doutrina maioritária, se subsume no requisito da exigibilidade, e com referência feita apenas aos metadados.

OPC. Mais do que isso, não é feita uma interpretação sistemática<sup>171</sup> e teleológica<sup>172</sup>, de modo a tentar-se compreender a inserção do preceito do artº 34º, nº4 CRP e a correspondente *ratio* da norma<sup>173</sup>. Não ter em conta a complementaridade das funções exercidas pelos SI e pelas forças policiais e, por conseguinte, a identidade dos valores prosseguidos, ainda que o façam em momentos diferentes, é negligenciar que os mesmos valores que o artº 34º, nº 4 (e, em consequência, o processo penal) pretende proteger têm um momento de protecção a montante, numa fase anterior à da concretização da actividade das forças de segurança. Tal não impede a partilha de meios pelas forças e serviços de segurança, nomeadamente no que concerne a métodos de obtenção de prova, como o podem ser as acções encobertas e a própria interceptação de comunicações (no caso do acórdão em apreço, o acesso aos metadados e às informações fiscais e bancárias).

Relacionado com a questão do princípio da proporcionalidade, está o aspecto da supervisão e controlo dos serviços e, em concreto, o controlo dos serviços na utilização das medidas em causa. É manifesto o superior grau de escrutínio a que estão sujeitos os SI em Portugal, escrutínio esse que passa pelo próprio controlo interno e hierárquico dos serviços (como sucede em qualquer órgão da administração pública), e termina, no limite, na própria Comissão Parlamentar para os Direitos, Liberdades e Garantias, passando pela CF-SIRP e CFD-SIRP (e, na nova lei, Comissão de Controlo Prévio), órgãos de indicação parlamentar e do MP (tal como do STJ), respectivamente, não esquecendo que os SI dependem directamente do Primeiro-Ministro, e que a legislação relativa aos SI é da reserva exclusiva de competência da AR (artº 164, alínea q), da CRP).

Os OPC acabam por diferir, na medida em que, para além do controlo interno e hierárquico das suas acções, estão sujeitos à direcção e dependência

---

<sup>171</sup> «Subentendemos que as regras de um ordenamento contêm um complexo homogéneo e harmonicamente solidário de pensamentos jurídicos», Engisch, Karl, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 10ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2008, p. 118.

<sup>172</sup> Que, como nos diz Canaris, actua como um limite à própria interpretação sistemática, permitindo-nos sempre ter como referência o conteúdo valorativo do preceito, ou seja, a intenção que subjaz ao preceito (Canaris, Claus-Wilhelm in *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, 5ª Ed., Fundação Calouste Goulbenkian, Lisboa, 2012, p. 187).

<sup>173</sup> Sendo que evidências deste raciocínio apenas são encontradas no voto de vencido do Conselheiro José António Teles Pereira.

funcional do MP e, nas medidas em análise, a um JIC. Nada obstemos a que assim seja, pois entendemos de superior sensibilidade as matérias com que lidam os SI, todavia, não podemos deixar de referir os diferentes níveis de escrutínio a que os serviços estão sujeitos, não se equiparando aos OPC. Tal resulta num maior controlo da observância do princípio da proporcionalidade na actividade dos SI. Todavia, é precisamente a existência do elevado nível de escrutínio e supervisão sobre a actividade dos serviços que, no entendimento de Robert Alexy<sup>174</sup> ao interpretar a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, legitima a existência da intercepção de comunicações (e, acrescentamos nós, das acções encobertas).

#### **8.4. A Constituição e a administração pública**

Pela mão da mesma conselheira é feita a crítica ao Acórdão, na parte em que este não reconhece a possibilidade da existência de meios administrativos de defesa da CRP (e dos valores que lhe estão ínsitos). Como estabelecemos acima, este argumento não colhe, precisamente por ser função da administração pública suprir necessidades essenciais e instrumentais, que passam precisamente pela segurança, da colectividade/sociedade e individual<sup>175</sup>.

Ora a actuação da administração pública, enquanto garante da segurança interna e externa, reconhecidas como necessidades essenciais, faz-se, principalmente, pelas forças e serviços de segurança, inserindo-se nestes últimos o SEF, a PJ, o SIED e o SIS. Não interpretar desta forma os referidos preceitos constitucionais é retirar contexto sistemático aos referidos dispositivos constitucionais e, por essa via, inquinar a teleologia desses preceitos, rementendo para uma eventual (e inútil, neste caso) revisão constitucional a possibilidade de os SI poderem aceder a meios de intercepção de comunicações.

Além disso, basta atentarmos no que consagra a própria CRP para estabelecer definitivamente este raciocínio. O artº 266º estabelece que a

---

<sup>174</sup> Como afirma o autor, «(...) cuando el mantenimiento en secreto es necesario y se cumplen otras condiciones, tales como las del control jurídico a través de los órganos y los órganos auxiliares designados por los representantes del pueblo, tiene precedencia el principio de la protección del Estado frente al de la dignidad de la persona (...)», Alexy, Robert, *Teoria, cit.*, p. 107-108.

<sup>175</sup> Caps. 2. e 3.

Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (nº1), estando os órgãos e agentes administrativos subordinados à CRP e à lei (nº2). Como afirma Jorge Miranda<sup>176</sup>, este artigo consagra uma expressão directa da ideia de Estado de Direito, sendo que tal demonstra que a Administração Pública é, também ela, um **agente de realização desta situação ideal de convivência cívica**, aplicando-se estes pressupostos a toda a Administração Pública e a todas as formas de actividade administrativa (negrito nosso). Pretender limitar os SI através de um afastamento da administração pública da defesa de valores constitucionais parece-nos resultar numa pretensão de exclusão das funções naturais desta entidade estadual e, por isso, improcedente.

No que toca à Comissão de Controlo Prévio, o TC argumenta que não é a composição da Comissão (três magistrados do STJ<sup>177</sup>, com pelo menos três anos de experiência na função) que atribui carácter jurisdicional ao órgão, sendo este claramente administrativo, e daqui decorrendo também a crítica ao carácter administrativo da defesa da CRP que se tentou implementar com esta intervenção legislativa. Ora, essa defesa já acontece, como demonstrámos acima, e é salutar, sendo seguida como regra nos regimes democráticos por toda a Europa, desde logo pela Alemanha<sup>178</sup>, pelo Reino Unido<sup>179</sup> e Espanha<sup>180</sup>, onde se denota, na

---

<sup>176</sup> Miranda, Jorge, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Ed., Coimbra, 2007, p. 558.

<sup>177</sup> Intervenção nas actividades do SIRP que já propunhamos anteriormente, Barradas, João Pires, *Mais do que, cit.*, p. 57.

<sup>178</sup> Na Alemanha, existem duas instituições, a nível federal, com competências parlamentares de fiscalização da BND: o Painel de Controlo Parlamentar e a Comissão G10. Esta última, assim denominada por constituir uma abreviatura com referência ao artº 10º da Constituição alemã, que versa sobre a protecção da privacidade da correspondência, correios e telecomunicações. A restrição a estas privacidades, quando estão em causa actividades dos SI, só pode ser autorizada pela Comissão G10, que acaba por desempenhar um papel de âmbito quase judicial. Em processos criminais, a autorização está a cargo de um juiz. Relativamente à composição da Comissão G10, os quatro membros efectivos e os substitutos são nomeados pelo Painel de Controlo Parlamentar (sendo os membros deste, por sua vez, eleitos pelo Parlamento), normalmente escolhidos de entre antigos deputados, mas podendo também ter exercido função de juízes ou professores de Direito, com um mandato correspondente a uma legislatura (de With, Hans, *IV Conferência de Organismos de Fiscalização Parlamentar dos Serviços de Informações e Segurança dos Estados Membros da União Europeia*, Org.: Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa; Ed.: Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2009, p. 71-72).

<sup>179</sup> No caso britânico, estabelece o *ISA 1994* que «No entry on or interference with property or with wireless telegraphy shall be unlawful if it is authorised by a warrant issued by the Secretary of State under this section» (Section 5, paragraph 1), sendo que os *warrants* podem ser atribuídos ao BSS, ao BSIS ou ao GCHQ, no interesse da segurança nacional, do bem-estar económico ou *in support of the prevention or detection of serious crime*. Ou seja, na legislação dos serviços de informação britânicos, não há sequer

*Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações:  
os meios essenciais na recolha de Intelligence.*

protecção dos valores constitucionais, um misto de intervenção administrativa, parlamentar e judicial.

---

referência à intervenção de um juiz na concessão de autorização para a intercepção de comunicações. Existe intervenção de magistrados nas condições estabelecidas ICA 1985, para situações em que «*Any person who believes that communications sent to or by him have been intercepted in the course of their transmission by post or by means of a public telecommunication system may apply to the Tribunal for an investigation under this section*» (Section 7, paragraph 2). Não obstante, toda a actividade dos SI britânicos é fiscalizada não só através do *Intelligence and Security Committee* (Section 10 e *Schedule 3* do ISA 1994), como também através da figura do *Commissioner* e do *Interceptions Commissioner*, cujas competências se encontram definidas no RIPA 2000.

<sup>180</sup> No seu artigo único (que parece ter servido de modelo ao artº 78º, nº 2 do Decreto 426/XII da AR), a *Ley Orgánica 2/2002, de 7 de mayo* vem permitir ao CNI a utilização de medidas que «*afecten a la inviolabilidad del domicilio y al cumplimiento de las funciones asignadas al Centro*», mas com solicitação prévia de autorização ao *Tribunal Supremo* (nº1), com discriminação das medidas a empregar, dos factos em que se apoiam a solicitação, os fins que a motivam e as razões que aconselham a adopção dessas medidas, a identificação das pessoas afectadas pelas medidas em causa, e a duração das medidas em causa, que não podem exceder as vinte e quatro horas, no caso da violação do domicílio, e os três meses para a intercepção de comunicações (nº2), prazos prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos em caso de necessidade. Relativamente à supervisão, ela é feita não só no caso mencionado supra, mas também pela *Comisión del Congreso de los Diputados*, prevista no artº 11º da *Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*.

## 9. Considerações finais

É tempo de trazer os SI portugueses para o século XXI, de compreender a realidade em que as forças e serviços de segurança operam e as mudanças drásticas que ocorreram na sociedade desde 1984. Manter o actual paradigma do SIRP implica negar ao país os meios para prevenir as actuais ameaças, que são de cariz cada vez mais multidimensional. Implica também manter o país arredado das suas responsabilidades enquanto membro de organizações colectivas de segurança, papel no qual Portugal, apesar de inferior capacidade militar, pode contribuir com informações de relevo, dada a sua localização geográfica e as suas ligações privilegiadas (culturais, linguísticas) a determinadas zonas do planeta.

É também importante referir, como chamou à atenção o deputado Marques Júnior<sup>181</sup>, de que não pode ser negada a actuação, em território nacional, de SI estrangeiros, potencialmente realizando eles mesmos intercepção de comunicações (e/ou acções encobertas). Além disso, como salienta o mesmo deputado, não podem ser olvidadas as vicissitudes resultantes da utilização de sistemas como o *Echelon*, que permitem a recolha e armazenamento de dados em grandes quantidades, a uma escala global, pelo que este consiste em mais um motivo para se reflectir seriamente obre a possibilidade de atribuir novas competências aos SI portugueses, mas também num pretexto para repensar o papel de Portugal na comunidade das informações a nível internacional.

Urge repensar a forma como os SI são percebidos, afastando-os de temores conexos com regimes políticos há muito ultrapassados, concedendo-lhes a dignidade e confiança próprias de uma sociedade democrática moderna, e a responsabilidade adequada a um Estado de Direito no século XXI. Mais do que isso, importa que a discussão sobre os SI e as suas competências seja motivada pela reflexão madura sobre o tema<sup>182</sup>, e não impulsionada por escândalos

---

<sup>181</sup> IV Conferência de Organismos de Fiscalização Parlamentar dos Serviços de Informações e Segurança dos Estados Membros da União Europeia, Org.: Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa; Ed.: Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2009, p. 132.

<sup>182</sup> Nas palavras de Cesare Beccaria, «Felizes aquelas poucas nações que não esperaram que o lento movimento das coincidências e das vicissitudes humanas fizesse suceder ao ponto extremo do mal um encaminhamento para o bem, mas abreviaram os momentos de transição com boas leis; e é digno da

mediáticos ou momentos de crise<sup>183</sup>, como ataques terroristas. Estas situações têm o condão de dar primazia a duas correntes, ambas a ser evitadas: a primeira impulsiona velhos estigmas, muitas vezes invocados de forma desfasada de suporte histórico, mas que apelam a sentimentos populistas, que devem ser evitados; a segunda situação, por procurar corrigir uma possível falha de segurança e responder aos medos da colectividade, pode redundar na atribuição de poderes excessivos a forças e serviços de segurança que, a serem mais tarde corrigidos, não apagarão os excessos causados por um demasiado amplo e intrusivo manancial de faculdades. Por conseguinte, entendemos que a sociedade civil, composta pelos cidadãos, pelos *média*, pelas universidades, *think-tanks*, etc., deve exigir e contribuir para um debate aberto sobre as capacidades das forças e serviços de segurança, de modo a permitir-lhes cumprir as suas funções munidos das ferramentas adequadas e com a devida supervisão.

É necessário fazer acompanhar o desenvolvimento dos meios de que faz uso a criminalidade contemporânea, principalmente se atentarmos na criminalidade mais complexa, como o terrorismo, o terrorismo internacional e a criminalidade transnacional, de técnicas investigatórias e meios de obtenção de prova que permitam prevenir ou minimizar ao máximo o dano causado no tecido social. O tipo de criminalidade em causa só pode ser combatido com a formação e meios adequados, e com cooperação adequada a nível inter-institucional e internacional.

---

gratidão dos homens aquele filósofo que teve a coragem de, do seu obscuro e desprezado gabinete, lançar entre a multidão as primeiras sementes, por muito tempo infrutíferas, das verdades úteis», *Dos Delitos e das Penas*, 4ª Ed., Fundação Calouste Goulbenkian, 2014, p. 62.

<sup>183</sup> Assim, Rosenfeld, Michel, *Judicial Balancing in Times of Stress: A Comparative Constitutional Perspective*, Bianchi, Andrea/Keller, Alexis, “Counterterrorism: Democracy’s Challenge”, Hart Publishing, Oxford, 2008, pp. 357-394.

## Bibliografia

- Albuquerque, Paulo Pinto de, *A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e na Europa*, Livraria Almedina, Coimbra, 2003.
- Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2011.
- Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2010.
- Alexy, Robert, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2010.
- Alexy, Robert, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2010.
- Antunes, José Freire, *Nixon e Caetano: Promessas e Abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992.
- Antunes, José Freire, *Salazar. Caetano. Cartas Secretas 1932-1968*, Círculo de Leitores, Lisboa, 1993.
- Arendt, Hannah, *As Origens do Totalitarismo*, 4ª Ed., D. Quixote, 2010.
- Armstrong, Fulton T., «Ways To Make Analysis Relevant But Not Prescriptive Sorting Out "National Interests"», *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol46no3/html/v46i3a05p.htm>
- Arthur S. Hulnick, «The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage», pp. 71-85, in *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence-community-and-policymaker-integration/index.html>

- Aston, Joshua, *Narco-Terrorism. A Critical Study*, 2013, disponível em [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).
- Barradas, João Pires, «Mais do que um Serviço de Correios: contributo para a alteração do paradigma do SIRP», in *Revista de Direito e Segurança*, Instituto de Direito e Segurança/CEDIS, Ano III, nº5, Janeiro-Junho 2015, pp. 41-60.
- Beccaria, Cesare, *Dos Delitos e das Penas*, 4ª Ed., Fundação Calouste Goulbenkian, Lisboa, 2014.
- Beck, Ulrich, *La Société du Risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Alto/Aubier, Paris, 2001.
- Bianchi, Andrea/Keller, Alexis, *Counterterrorism: Democracy's Challenge*, Hart Publishing, Oxford, 2008
- Born, Hans e Leigh, Ian em *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, 2005.
- Born, Hans/Caparini, Maria, *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007.
- Born, Hans/Wills, Aidan *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*, DCAF, Geneva, 2012.
- Braz, José, *Investigação Criminal: a organização, o método e a prova – os desafios da nova criminalidade*, Almedina, Coimbra, 2009.
- Brito Gonçalves, Joannisval, *O Controle da Actividade de Inteligência em Estados Democráticos: o Caso do Brasil*, Revista de Direito Público, Nº 3, Janeiro/Junho 2010, Almedina.
- Brysk, Alison/Shafir, Gershon, *National Insecurity and Human Rights. Democracies debate Counter-Terrorism*, University of California Press, Ltd., London, England, 2007.
- Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo. Introdução. Organização Administrativa. Actos e Contratos Administrativos*, I, 10ª Ed., Coimbra Ed., Lisboa, 1973.

- Campina, Ana Cláudia Carvalho, *António Oliveira Salazar - Discurso político e “retórica” dos Direitos Humanos*, Tese de Doutoramento pela Universidade de Salamanca, 2013, p. 233-247, disponível em <http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/121345>
- Canaris, Claus-Wilhelm, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, 5ª Ed., Fundação Calouste Goulbenkian, Lisboa, 2012.
- Cardoso, Pedro, *As Informações em Portugal*, Gradiva – Publicações, Lda./Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2004.
- Chesterman, Simon, «'We Can't Spy... If We Can't Buy!': The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions'», *European Journal of International Law*, Vol. 19, nº 5, pp. 1055 a 1074 (New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper nº 08-27, pág.4, disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1117066##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1117066##)
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013.
- da Silva, Germano Marques, *Curso de Processo Penal*, I, 5ª Ed., 2008, Verbo, Lisboa.
- Dias, Jorge de Figueiredo *Direito Penal. Parte Geral. Questões Fundamentais/A Doutrina Geral do Crime*, I, 2ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2007.
- Dias, Jorge de Figueiredo, *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial, Tomo II, artigos 202º a 307º*, Coimbra Ed., Coimbra, 1999.
- Dias, Jorge de Figueiredo, *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial, Tomo III, artigos 308º a 386º*, Coimbra Ed., Coimbra, 2001.
- *Direito da Investigação Criminal e da Prova*, Coord: Maria Fernanda Palma/Augusto Silva Dias/Paulo de Sousa Mendes/Carlota Almeida, Almedina, Coimbra, 2014.

- Dover, Rober, «From Vauxhall Cross With Love – intelligence in popular culture», *Spinning Intelligence – Why Intelligence Needs the Media, Why the Media Needs Intelligence*, Dover, Robert/Goodman, Michael S., C. Hurst & Co. Ltd, London, 2009, pp. 201-219.
- Duarte, Pedro Serradas, «A Importância da Actividade Operacional nas Informações», *Estudos de Intelligence*, Coord. Pedro Borges Graça, Centro de Administração e Políticas Públicas/ISCSP, Fevereiro 2011, p. 49-60.
- Engisch, Karl, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 10ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2008.
- Ferreira, Arménio Marques, *Sistema de Informações da República Portuguesa, Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3º Sup., Coimbra Ed., Coimbra, 2007.
- Garcia, M. Miguéis/Rio, J.M. Castela, *Código Penal Parte geral e especial com notas e comentários*, Almedina, Coimbra, 2014.
- Gaspar, António Henriques/Cabral, José António Henriques dos Santos/Costa, Eduardo Maia/Mendes, António Jorge de Oliveira/Madeira, António Pereira/Graça, António Pires Henriques da, *Código de Processo Penal comentado*, Almedina, Coimbra, 2014.
- Gates, Robert M., «Guarding Against Politization», *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence-community-and-policymaker-integration/index.html>
- Gomes, Catarina Sá/Salgado, João, *Terrorismo – A legitimidade de um passado escondido*, AAFDL, Lisboa, 2005.
- Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, I, 5ª Ed., Almedina, Coimbra, 2013.
- Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, II, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2009.

- Gouveia, Jorge Bacelar/Pereira, Rui, *Estudos de Direito e Segurança*, I, Almedina, Coimbra, 2007.
- Gouveia, Jorge Bacelar/Santos, Sofia, *Enciclopédia de Direito e Segurança*, 2015, Almedina, Coimbra.
- Graça, Pedro Borges, *Mundo Secreto: História do Presente e Intelligence nas Relações Internacionais*, Instituto de Informações e Segurança de Angola, 2010.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Royal Institute of International Affairs/Cambridge University Press, 1996.
- *História de Portugal*, Dir.: José Mattoso, Coord.: Fernando Rosas, VII, Ed. Estampa, 1998.
- *Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Coor. de Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014.
- *IV Conferência dos Organismos de Fiscalização Parlamentar dos Serviços de informações e Segurança dos Estados Membros da União Europeia*, Organização: Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, Ed.: Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2009.
- J.A. Teles, «O 11 de Setembro e o debate sobre o modelo de Serviço de Informações em Portugal», in *Revista do Ministério Público*, Ano 23, Jan/Mar 2002, nº 89, pp. 155-164.
- Jackson, Peter/Siegel, Jennifer, *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, Praeger Publishers, Westport, USA, 2005.
- Jacobson, Michael/Levitt, Matthew, *Tracking Narco-Terrorist Networks: The Money Trail*, disponível em <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/4bbcba42e5c8a.pdf>
- James, Andrew D., *Science and Technology Policies for the Anti-Terrorism Era*, IOS Press, 2006 © 2006 IOS Press. Netherlands

- Kant, Immanuel, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, 3ª Ed., Ed. 70, Lda., Lisboa, 2011.
- Kent, Sherman, *Estimates and Influence*, disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/4estimates.html>
- Kieran Williams/Dennis Deletant, *Security Intelligence Services in New Democracies – The Czech Republic, Slovakia and Romania*, Palgrave/School of Slavonic and East European Studies, University College London, New York, 2001.
- Lochery, Neill, *Lisboa – A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, 2ª Ed., Ed. Presença, Lisboa, 2012.
- M. Maia Gonçalves, *Código de Processo Penal – Anotado*, Almedina, Coimbra, 2009.
- Marçalo, Paula, *Estatuto do Ministério Público anotado*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011.
- Mendes, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, Almedina, Coimbra, 2014.
- Meneses, Filipe Ribeiro de, *Salazar – Uma Biografia Política*, 3ª Ed., Publicações D. Quixote, Alfragide, 3ª Edição, 2010.
- Miguel Cardina, «Política, Oposição e Silenciamento nas oposições radicais ao Estado Novo», in *Cabo dos Trabalhos*, Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC. Nº 4, 2010, disponível em <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/>.
- Miranda, Jorge, *As Constituições Portuguesas, 1822-1826-1838-1911-1933-1976*, Livraria Petrony, 1976.
- Miranda, Jorge, *Constituição Portuguesa Anotada, III*, Coimbra Ed., Coimbra, 2007.
- Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, V, 4ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2010.

## Bibliografia

- Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. Preliminares, o Estado e os Sistemas Constitucionais*, I, 9ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2011.
- Miranda, Jorge/Medeiros, Rui, «Constituição da República Portuguesa Anotada», Tomo I, Coimbra Ed., Coimbra, 2005.
- Novais, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*, Coimbra Ed., Coimbra, 2006.
- Novais, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011.
- *O Poder Político e a Segurança*, Coord. Eduardo Pereira Correia/Raquel dos Santos Duque, Fonte da Palavra Lda., Observatório Político – Coleção de Estudos Políticos, Lisboa, 2012.
- Oliveira, Fernanda Paula/Dias, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2015.
- *Pensamento e Doutrina Política. Textos Antológicos, de António de Oliveira Salazar*, 3ª Ed., Org.: Mendo Castro Henriques/Gonçalo de Sampaio e Mello, Ed. Babel, Lisboa, 2010.
- Pimentel, Irene Flunser, *A História da PIDE*, Círculo de Leitores, Lisboa, 2011.
- Popper, Karl, *Conjecturas e Refutações, o desenvolvimento do conhecimento científico*, Almedina, Coimbra, 2003.
- Raposo, Lumena 1983 – *Atentado em Montechoro*, <http://150anos.dn.pt/2014/07/31/1983-atentado-em-montechoro/>
- Reis, Sónia/Silva, Manuel Botelho da, «O Sistema de Informações da República Portuguesa», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, III – Lisboa, Dezembro, 2007, 1251-1304.
- Ribeiro Santos – *Homenagem da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, Org.: Ivo Pêgo, Ed.: AAFDL, Lisboa, 2012.
- Ribeiro, Nuno, *Serviços Estratégicos de Informação e Defesa reabrem “antenas” no estrangeiro*, <http://www.publico.pt/politica/noticia/servicos->

[estrategicos-de-informacao-e-defesa-reabrem-antenas-no-estrangeiro-1698404](#)

- Robert Howell, «VIII Simpósio AFCEA – Intelligence in the Global Age», in *Segurança e Defesa*, nº 4, Agosto-Outubro 2007, pp. 35-75.
- Rodrigues, Eurico Manuel Curates, *Estratégia e Informações no Século XXI*, dissertação de Mestrado em Estratégia, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2005.
- Rodrigues, Joaquim Chito, «Os Sistemas de Informações e a Saúde da Democracia», in *Nova Cidadania*, Ano XII, nº 46, Outono 2011.
- Sofsky, Wolfgang, *Violence – Terrorism, Genocide, War*, Granta Publications, London, 2003.
- Sousa, Jorge Pais de, *O Fascismo Catedrático de Salazar*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.
- *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, New York, 2010.
- Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Dos Órgãos de Polícia Criminal, Natureza – Intervenção – Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004.
- Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Processo Penal*, I, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2010.
- Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2014.
- Vegar, José, «The Grey Threat: Presence of Jihadist Terrorism and Failings in the Portuguese National Security System», in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2008, 31:5, pp. 456-479.
- Ventura, João Paulo/Dias, Rui, *Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*, Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária/Sersilito, 2015.

## Índice

1. Objectivo. Metodologia da investigação .....	11
2. <b>Dicotomia Segurança/Democracia como fundamento do contrato social</b> .....	12
3. <b>As ameaças ao Estado de Direito</b> .....	14
4. <b>Os Serviços de Informações da República</b> .....	20
4.1. Contexto, meios e ameaças .....	23
5. <b>As consequências da falta de uma cultura de Segurança</b> .....	27
5.1. O papel da História .....	28
6. <b>Resenha histórica</b> .....	33
6.1. O Estado Novo. A PVDE .....	34
6.2. A segurança pela repressão .....	37
6.3. O Fim da II Guerra Mundial: o surgimento da PIDE .....	40
6.4. O reforço pela arbitrariedade .....	42
6.5. A polícia política enquanto juiz e júri .....	46
6.6. Marcello Caetano e a DGS .....	47
6.7. A DGS e o Ultramar. <i>Modus operandi</i> .....	50
6.8. A reestruturação das Informações.....	53
6.9. Conclusões.....	58
7. <b>O SIRP. Evolução histórica. Enquadramento e Orgânica</b> .....	62
7.1. Lei 30/84, de 5 de Setembro, Lei-Quadro do SIRP .....	66
7.2. Lei 4/95, de 21 de Fevereiro.....	69
7.3. A Lei nº 15/96, de 30 de Abril.....	70
7.4. Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.....	71
7.5. Lei 4/2014, de 13 de Agosto .....	74
7.6. Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, Lei Orgânica do SIRP .....	75
7.7. Conclusões.....	80
8. <b>Segurança Interna: vários intervenientes, um propósito</b> .....	84
8.1. Informações vs Investigação Criminal .....	84
8.2. O Decreto nº 426/XII e o AcTC nº 413/2015 .....	98
8.3. Democracia vs Segurança .....	100

*Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações:  
os meios essenciais na recolha de Intelligence.*

<b>8.4. A Constituição e a administração pública.....</b>	<b>106</b>
<b>9. Considerações finais.....</b>	<b>109</b>