
7

Portugal Confidencial

Bernardo Marques Vidal

Resumo: O princípio da administração aberta e a transparência administrativa são fundamentais como garantia dos direitos dos cidadãos num Estado de Direito Democrático. Existem, naturalmente, exceções de segurança nacional que permitem classificar e restringir o acesso a informação, de forma excepcional. Procurámos, com este exercício, mapear o regime da informação classificada – nomeadamente através da análise da Resolução do Conselho de Ministros 50/88 que define Instruções para a Segurança Nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas; identificando as suas principais falhas (e respetivas consequências); e apontando caminhos de futuro com base em propostas já apresentadas e no regime espanhol, atualmente em revisão.

Abstract: The principle of open administration and administrative transparency are fundamental as a guarantee of citizens' rights in a democracy based on the rule of law. There are, of course, national security exceptions that allow exceptional classification and restriction of access to information. With this exercise, we sought to map the framework of classified information – namely through the analysis of the Resolution of the Council of Ministers 50/88 which defines Instructions for National Security, safeguard and defense of classified matters; identifying its main failures (and their consequences); and pointing out future paths based on proposals already presented and on the Spanish framework, currently under review.

Palavras-chave: informação classificada; administração aberta; confidencial; regime jurídico; portugal; espanha

Key words: classified information; open administration; confidential; legal framework; portugal; spain

INTRODUÇÃO

A transparência administrativa, enquanto princípio geral do direito, garantindo a todos os cidadãos o acesso aos documentos resultantes da atuação quotidiana do Estado – nomeadamente aqueles que afetem diretamente os seus interesses – não tem sido,

historicamente, um princípio estruturante do regime legal português. A expressão “transparência” aparece apenas duas vezes no texto constitucional (em referência à forma de organização dos partidos políticos e às contas eleitorais) e não encontrava acolhimento no Código do Procedimento Administrativo de 1991¹. O conceito de transparência, como constituinte fundamental da noção de Estado de Direito, é na verdade, “um instrumento de poder para os particulares, uma forma de racionalização da atividade da administração pública e uma garantia do Estado de Direito Democrático” (Brandão da Veiga, 2007).

Apesar da falta de tradição de abertura da administração aos cidadãos, compreensível dado o contexto histórico/político português até 1974, tem existido um esforço legislativo na adequação do direito nacional a esta ideia de abertura, acesso e transparência². De tal forma que se tem vindo a considerar que, embora não estando expressamente formulado, tal princípio encontra acolhimento constitucional, no artigo 268.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, garantindo que os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

Estabelece-se, assim, um critério de limitação do acesso dos cidadãos aos arquivos e registos administrativos em função da matéria. Não cabe no objeto deste estudo as limitações decorrentes da

1. Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro.

2. Para uma listagem compreensiva de diplomas onde se encontra mencionada a transparência na atuação do Estado, p. 428 (Fernandes, 2015).

investigação criminal e das que resultam da proteção da intimidade da vida privada³, sendo o foco a limitação de acesso a matérias relativas à segurança interna e externa do país, vertida no que comumente se refere como informação classificada.

ENQUADRAMENTO LEGAL

A classificação de documentos encontra-se estabelecida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de dezembro (RCM 50/88) que define Instruções para a Segurança Nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas (SEGNAC 1), aprovada considerando o disposto na Lei de Segurança Interna⁴.

A RCM 50/88 configura diferentes graus de classificação de informação («Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado») consoante o impacto da sua divulgação “para os interesses do País ou dos seus aliados ou para organizações de que Portugal faça parte”. Cabe ao Primeiro-Ministro, por intermédio da autoridade nacional de segurança⁵, a orientação e a coordenação das medidas relativas à segurança das matérias classificadas, no interesse da segurança e defesa nacional⁶. Nesta RCM estabelecem-se as regras para a classificação da informação, a autorização para o manuseamento de matérias classificadas, a segurança da informação e a revisão dos graus de classificação.

A atribuição de cada grau de classificação depende da gravidade provocada pela divulgação da informação para diferentes interesses estratégicos. Assim, o

3. Isto apesar do interesse crescente sobre a proteção de dados pessoais e a sua relação com a prossecução do interesse pública e com a eficácia da investigação criminal, nomeadamente quanto à utilização e conservação de metadados das comunicações.

4. Originalmente Lei n.º 20/87, de 12 de junho, hoje revogada e substituída pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

5. Sendo esta o Diretor-Geral do Gabinete Nacional de Segurança (GNS) – art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 170/2007, de 3 de maio.

6. Nas suas áreas de atuação, desempenham estas funções os ministros e os presidentes dos governos regionais.

grau de classificação de “Muito secreto” encontra-se reservado para informações da mais alta relevância e que exigem a mais elevada proteção. Deve ser aplicado apenas às matérias cujo conhecimento ou divulgação possa implicar consequências excepcionalmente graves para Portugal⁷, nomeadamente quando possam afetar as condições de defesa do país; ou comprometer a segurança do país ou a segurança de assuntos de carácter técnico ou científico de alto interesse nacional.

A classificação de “Secreto”, para informações cuja divulgação pode ter graves consequências para o país, especialmente se forem suscetíveis de fazerem perigar a concretização de empreendimentos importantes para a Portugal, comprometerem a segurança de planos civis e militares e de melhoramentos científicos ou técnicos de importância para o país ou revelarem procedimentos em curso relacionados com assuntos civis e militares de alta importância.

Por sua vez, a atribuição do grau de classificação “Confidencial”, deve ser aplicada a matérias cujo conhecimento por pessoas não autorizadas possa ser prejudicial aos interesses do país e “Reservado”, para matérias cuja divulgação seja desfavorável para os interesses do país e que não requeiram classificação mais elevada.

A atribuição dos graus de classificação “Muito Secreto” e “Secreto” encontra-se limitada aos altos cargos do Estado⁸, podendo o grau de “Confidencial” e “Reservado” ser atribuídos por funcionários (de acordo com a sua categoria funcional).

No que concerne às questões relacionadas com a autorização para o manuseamento de informações classificadas, todo o pessoal da Administração

7. Ou dos seus aliados ou os altos interesses da Nação ou de nações aliadas ou de organizações de que Portugal faça parte.

8. Membros do Governo, presidentes dos governos regionais e a autoridade nacional de segurança para o grau “Muito Secreto”; Diretores-gerais, diretores de organismos com autonomia administrativa e financeira, chefes de gabinete dos membros do Governo, diretores regionais e presidentes das câmaras municipais segurança para o grau “Secreto”.

Pública que necessite de lidar com tais informações deve passar por um prévio inquérito de segurança que avalia a sua lealdade, idoneidade e discricção. Com base nesse inquérito, é emitido um certificado de credenciação que habilita o funcionário a aceder às informações classificadas necessárias para o desempenho das suas funções. A duração do certificado varia de acordo com o grau atribuído. O pessoal dirigente, técnico, administrativo e auxiliar pode manusear matérias classificadas de “Reservado” sem necessidade de credenciação prévia, desde que observadas as medidas de segurança estabelecidas.

A concessão de credenciações é de responsabilidade do Primeiro-Ministro, dos ministros e dos presidentes dos governos regionais, podendo ser delegada, consoante o grau de classificação.

As credenciações têm validade de até três anos, podendo ser renovadas com a antecedência adequada. Em caso de necessidade, podem ser concedidas credenciações temporárias para um período inferior a três anos.

O acesso a matérias classificadas de graus “Muito Secreto”, “Secreto” e “Confidencial” requer a inclusão em listas de acesso aprovadas pelas autoridades superiores, não podendo existir acesso sem credenciação prévia. Pessoal com acesso a informações “Muito Secreto” devem passar por instruções especiais de segurança e assinar certificados-fichas atestando a sua compreensão das responsabilidades associadas ao acesso a essas matérias. Os gabinetes de segurança devem manter registos atualizados das credenciações para garantir a conformidade com os requisitos de segurança.

Nesta RCM definem-se, ainda, as medidas destinadas à segurança física das matérias classificadas contraespionagem, sabotagem, terrorismo e divulgação não autorizada, estabelecendo-se diretrizes para proteger as informações classificadas em diferentes tipos de instalações, levando em consideração o grau de classificação, natureza da informação, volume e

tipo das matérias, habilitação de segurança do pessoal e ameaças de atividades hostis.

As medidas de segurança física devem ser adequadas ao tipo de instalação e à quantidade de informações classificadas a serem protegidas, estando previstas três classes de áreas de segurança. As áreas de segurança de classe 1, particularmente sensíveis onde informações classificadas de grau “Confidencial” ou superior são manuseadas e armazenadas. Exige um perímetro de proteção controlado rigorosamente, com controlo de acessos e zonas assinaladas de acordo com o grau de classificação. Áreas de segurança de classe 2, onde as matérias classificadas são protegidas internamente para impedir o acesso não autorizado, requerendo também um perímetro protegido e controlo de acessos. Áreas de segurança de classe 3 ou áreas administrativas, com acesso restrito, mas onde apenas matérias classificadas de “Reservado” podem ser manuseadas.

São definidas, igualmente, as medidas para o controlo de entradas e saídas, pessoal de segurança, contentores e móveis de segurança, fechaduras, dispositivos de deteção de intrusos e proteção contra espionagem, incluindo proteção contra observação e escutas.

As regras de classificação visam garantir que as informações sejam classificadas apenas quando necessário, com o grau de classificação mais adequado e mantido apenas enquanto for essencial. A responsabilidade pela atribuição da classificação adequada recai exclusivamente sobre as entidades com competência própria ou delegada para tal. Todas as entidades e organismos devem orientar o seu pessoal na aplicação correta dos procedimentos relacionados com a classificação, baixa de classificação ou desclassificação de documentos. É importante, como tal, evitar a classificação excessiva ou insuficiente, sendo ambas inconvenientes do ponto de vista da segurança. Cada documento ou material deve ser classificado com base no seu próprio conteúdo, independentemente da classificação de outros documentos. Referências a documentos classificados não devem

ser automaticamente classificadas, a menos que contenham informações igualmente classificadas, sendo que essas referências devem ser reduzidas ao mínimo para evitar comprometer o nível de proteção adequado.

A classificação de segurança de todos os documentos deve ser claramente indicada na capa, contracapa, assim como em todas as páginas. Todos os documentos classificados devem conter um número de referência e data de emissão na primeira página e serem numerados sequencialmente em todas as outras páginas. Documentos classificados como “Muito Secreto” devem ser acompanhados de uma folha de controlo e conter informações adicionais para facilitar sua identificação.

A reclassificação ou desclassificação de documentos deve ser realizada periodicamente, com revisões sistemáticas para evitar que a documentação fique obsoleta em termos de classificação de segurança. As matérias classificadas devem ser mantidas até que sejam autorizadas a serem reclassificadas ou desclassificadas. Quando um documento for reclassificado, todos os exemplares devem ser marcados novamente e arquivados de acordo com o novo grau de classificação. Os documentos ultrapassados ou desatualizados continuam protegidos até que uma autoridade competente decida alterar sua classificação.

Para que se compreenda o alcance da RCM 50/88 é necessário reter que a legitimidade para a classificação de informação advém direta e exclusivamente do disposto na Lei de Segurança Interna, estando as matérias que levam à classificação da informação delimitadas pelo escopo por esta definido. Ou seja, a RCM apenas pode incidir sobre matérias já presentes na Lei de Segurança Interna, tendo esta por objeto “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”, nomeadamente visando

“proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

Este enquadramento legal deve ser complementado com o Regime do Segredo de Estado⁹, que abrange as matérias, os documentos e as informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é suscetível de pôr em risco interesses fundamentais do Estado. Entre estas, as relativas à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, à preservação das instituições constitucionais, bem como os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da população em território nacional, à preservação e segurança dos recursos económicos e energéticos estratégicos e à preservação do potencial científico nacional. Este regime é paralelo ao regime da RCM 50/88, não a substituindo. Contudo, tendo em conta que estabelece um controlo mais apertado, com consequências mais gravosas e visando matérias essenciais ao funcionamento do Estado, é imprescindível a sua análise para interpretar devidamente o alcance das regras estabelecidas pela RCM 50/88.

Sendo um regime mais recente, já reflete o respeito pelo princípio da transparência administrativa, estabelecendo, logo no artigo 1.º, que os “órgãos do Estado estão sujeitos aos princípios da transparência, da publicidade e da administração aberta” e submetendo a sua aplicação “aos princípios de exceção, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, adequação, tempestividade, igualdade, justiça e imparcialidade”.

PROBLEMAS FACE À DESATUALIZAÇÃO DO REGIME LEGAL

9. Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto.

A exigência de maior transparência dos tempos modernos não é compatível com a desatualização do regime legal. Deixar a definição das regras de classificação para uma Resolução do Conselho de Ministros tem, igualmente, trazido problemas, tendo sido continuamente endereçada pelos posicionamentos da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), pronunciando-se no sentido de que a referida RCM “não pode, por si, constituir fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos”. Esta posição encontra-se defendida, entre outros, no Parecer n.º 75/2018:

A propósito do regime das “matérias classificadas” que se encontra em vigor, e no que diz respeito à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, a CADA tem entendido, que esta legislação não constitui fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos, atendendo a que um ato que não reveste a força de lei, como é o caso do referido emanado do Governo, não pode restringir um direito fundamental de natureza análoga a um direito, liberdade e garantia, como é o direito de acesso à informação administrativa.

Sobre o mesmo tema, pronuncia-se ainda a CADA, no Parecer n.º 278/2003, dizendo:

Se os documentos em questão forem documentos classificados, serão objecto de uma reserva de comunicação. No entanto, convirá notar que não basta a simples aposição de um carimbo (contendo uma das menções “Muito secreto”, “Secreto”; “Confidencial”; “Reservado”, ou rotulando um documento como “Segredo de Estado”) para que a possibilidade de acesso seja restringida. É que, muitas vezes, acontece que tais “marcas” (sobretudo, as de confidencial e reservado) são colocadas por motivos de mera eficiência administrativa. Para que os documentos (...) sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessário que tenham sido (e permaneçam) classificados, nos termos legais, por uma entidade com competência para o

fazer, devendo o acto que eventualmente denegue o acesso pretendido ser fundamentado. Em resumo: não basta uma simples classificação de facto; é preciso que o documento seja, *de jure*, um documento classificado.

Este entendimento encontra acolhimento no princípio da administração aberta, com proteção constitucional, no artigo 268.º, n.º 2 da CRP, garantindo que os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

Existe, ainda, a questão da inserção sistemática do SEGNAC 1 tendo em conta o que se encontra estabelecido, hoje, no Regime do Segredo de Estado. Este regime configura, necessariamente, uma forma mais apertada de proteção da informação face ao estabelecido na RCM 50/88, regulando, também, de forma clara, regras para a divulgação controlada de informações classificadas, bem como procedimentos para sua desclassificação quando já não representem riscos para a segurança nacional. Assim, estabelece no artigo 4.º, n.º 3 que “[o] prazo para a duração da classificação ou para a respetiva reapreciação não pode ser superior a quatro anos, não podendo as renovações exceder o prazo de 30 anos, salvo nos casos expressamente previstos por lei”. Seria, assim, dificilmente defensável que um regime mais restritivo e que confere uma maior proteção da informação, tivesse regras de desclassificação por mero decorrer do tempo menos impositivas do que o regime SEGNAC 1 estabelecido pela RCM 50/88, que presentemente permite que, na ausência de revisão, a informação se mantenha classificada *ad eternum*.

Importa, neste caso, referir que não existe atualmente nenhum organismo responsável pelo controlo real da informação classificada, pela sua inventariação e pela promoção da progressiva revisão do grau de classificação. A RCM 50/88 é clara na necessidade de constante aferição da adequação do nível de proteção em relação às necessidades atuais, promovendo a desclassificação das matérias que já não

sejam úteis. Para tal, seria necessário que existisse um registo completo de todas as matérias classificadas e que se promovesse continuamente uma reflexão sobre a necessidade de manutenção da classificação. Olhando à orgânica atual, tal entidade teria de ser forçosamente o GNS, cujo diretor-geral desempenha as funções de autoridade nacional de segurança. Olhando, contudo, para as suas atribuições¹⁰, apenas a se encontra previsto que possa proceder “ao registo, distribuição e controlo da informação classificada, bem como de todos os procedimentos inerentes à administração das matérias classificadas, de índole nacional ou confiadas à responsabilidade do Estado Português, garantindo que o material cripto é objecto de medidas específicas de segurança e administrado por canais diferenciados”.

Contudo, não resulta claro que todas as matérias classificadas desde da RCM 50/88 constem deste registo e, na ausência de uma entidade que regularmente proceda à sua desclassificação e de uma previsão legal que a torne obrigatória (à semelhança do que acontece no Regime do Segredo de Estado), é previsível que exista uma elevada quantidade de matéria classificada, representando um claro obstáculo ao princípio da administração aberta.

Refira-se, a título meramente exemplificativo, o caso dos projetos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho de Ministros, cuja divulgação é vedada, assim como as agendas, as apreciações, os debates, as deliberações e as súmulas do Conselho de Ministros, que são confidenciais¹¹. Sem que exista uma entidade responsável pela constante análise dos motivos que levaram à classificação destas matérias, temos hoje todo o arquivo dos sucessivos Conselhos de Ministros sujeitos a graus de classificação que não se coadunam o direito constitucional de acesso aos arquivos e registos administrativos.

10. Art.º 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 170/2007, de 3 de maio.

11. Em virtude quer dos sucessivos regimentos do Conselho de Ministros, quer, mais recentemente, do regime da organização e funcionamento do governo.

VENTOS DE MUDANÇA, O CASO ESPANHOL

O regime de matérias classificadas em Espanha encontra-se definido na *Ley 9/1968*, de 5 de abril, sobre *Secretos Oficiales*, com as alterações impostas pela *Ley 48/1978*, de 7 de outubro, para a adequar às exigências constitucionais democráticas. Conscientes da necessidade de atualização deste regime legal, face às exigências resultantes da pertença à União Europeia (UE, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Agência Espacial Europeia (AEE), foi elaborado um Anteprojeto para uma Lei da Informação Classificada¹² que se encontra presentemente em discussão.

O Anteprojeto dá resposta à adequação do regime às preocupações modernas, considerando que os princípios da publicidade e da transparência são essenciais num Estado (social e democrático) de Direito, formando parte do sistema de garantias dos direitos e liberdades constitucionalmente reconhecidos. Constituem, ainda, um elemento necessário para o controlo da arbitrariedade dos poderes públicos, sendo o direito à informação um direito fundamental dos cidadãos.

Nesse sentido, prevê prazos concretos para a desclassificação automática da informação, sendo de 50 anos (prorrogável por 15 anos) para a matéria classificada com “Muito Secreto”; de 40 anos (prorrogável por 10 anos) para a matéria classificada com “Secreto”; e a informação classificada como “Confidencial” ou “Reservado” será automaticamente desclassificada decorrido o prazo assinalado aquando da classificação – que será entre sete e dez anos para a primeira, e entre quatro e seis anos para a segunda, em qualquer caso não prorrogáveis.

Encontra-se, também, prevista a revisão periódica da informação classificada por parte das autoridades com competência para a classificação, podendo proceder justificadamente à desclassificação antes de

12. Consultável em <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/APL%20Información%20Clasificada.pdf>.

decorridos os prazos acima mencionados. Crucialmente, encontra-se prevista a regulamentação posterior deste procedimento, permitindo ao legislador encontrar soluções que tornem operacional a revisão adequada dos graus de classificação da informação.

Apesar da existência de objeções, nomeadamente em relação ao excesso de categorias abrangidas¹³, quer pelo elevado número de autoridades com capacidade para a classificação de informação ou pelos largos prazos para a desclassificação automática¹⁴, este Anteprojeto representa uma evolução clara em relação ao regime vigente.

PERSPETIVAS DE FUTURO

Têm existido alguns indícios de preocupação política com o regime da informação classificada ao longo dos anos. Foi, inclusivamente, apresentado um projeto de lei¹⁵, em 2018, que visava “dotar o conjunto destas matérias de um tratamento uniformizado que, sem prejudicar a dignidade e sensibilidade próprias da classificação de determinadas matérias como segredo de Estado, permita realizar juízos de ponderação rigorosos quanto ao regime a submeter a cada categoria de informação”. Baixando à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, acabou por caducar com o fim da legislatura. Neste, previa-se que a classificação da informação deveria ser revista “com uma periodicidade de pelo menos quatro anos, não podendo exceder 30 anos, salvo em casos excecionais em que a

necessidade da classificação se mantenha e a matéria disser respeito às relações externas ou à defesa nacional.”

Sem prejuízo de uma análise mais cuidada deste e de outros projetos que venham a ser apresentados, a mera inserção de uma norma que permita um maior controlo sobre a informação classificada, impondo efetivamente a sua revisão, será sempre um passo na direção certa, no respeito pelo direito de acesso aos documentos administrativos e à transparência na ação do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Brandão da Veiga, A. (2007).** Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares. Almedina.
- Fernandes, D. M. (2015).** O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? *Revista da Ordem dos Advogados (Ano 75)*. Lisboa: Ordem dos Advogados.

NOTA BIOGRÁFICA:

Bernardo Marques Vidal, nascido em Lisboa, em 1984. Formado e mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa e com curso avançado em Política Comparada pelo ICS-UL. Carreira maioritariamente feita na área privada, nos setores tecnológicos e do turismo. Desde 2021 a exercer funções como jurista na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, na área da Transparência, Proteção de Dados e Integridade na Ação Governativa.

13. Quer pelo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (disponível em https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:78eea185-f6bf-4472-8374-7dbdcdb465d/InformeCTBG_ALIC.pdf), quer pelo plenário do Consejo General del Poder Judicial (resumido em <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-de-Informacion-Clasificada>).

14. Defendido pela Transparency Internacional Espanha (disponível em <https://transparencia.org.es/declaracion-conjunta-sobre-el-anteproyecto-de-ley-de-informacion-clasificada-con-motivo-del-dia-internacional-del-derecho-a-saber/>).

15. Projeto de Lei 725/XIII/3.