

SEGREDO ESTATÍSTICO: princípio garante a confiança no sistema estatístico

Assunção Cristas

RESUMO

Alega que o princípio do segredo estatístico, expressamente consagrado no art. 5º da lei do sistema estatístico nacional (Lei n. 6/89), proíbe a divulgação de dados estatísticos que possam permitir a identificação das pessoas (físicas ou jurídicas) a que se referem. Em relação às pessoas físicas, a informação nunca pode ser divulgada; em relação às pessoas jurídicas, pode haver a liberação de informações em duas situações.

Entende que a essa proibição genérica opõe-se o princípio da publicidade relativamente aos dados concernentes à Administração Pública, os quais podem ser divulgados, numa lógica de transparência que rege o próprio setor público.

Aduz ainda que o conteúdo e os contornos do princípio do segredo estatístico, gizado pela lei com o intuito de salvaguardar a privacidade dos cidadãos, está, neste momento, em profunda análise. Não se questiona a preservação de um conteúdo irredutível do segredo estatístico, e sim os limites e funções desse segredo.

PALAVRAS-CHAVE

Estatística Judiciária; princípio do segredo estatístico; privacidade; Conselho Superior de Estatística; Seção Permanente do Segredo Estatístico; Portugal; Lei n. 6/89.

A lei do sistema estatístico nacional (Lei n. 6/89, de 15 de abril) determina, no item 1 do seu art. 5º, que o segredo estatístico visa salvaguardar a privacidade dos cidadãos, preservar a concorrência entre os agentes econômicos e garantir a confiança dos informadores no sistema estatístico. Esses objetivos da consagração legal do princípio do segredo estatístico devem servir, pois, de orientação e baliza para o intérprete na sua aplicação da lei. Como consequência do princípio, estatui o n. 2 do mesmo artigo que todas as informações estatísticas de caráter individual são de natureza confidencial. Conseqüentemente, não podem ser divulgadas de maneira alguma, constituem segredo profissional para todos os funcionários e agentes que delas tomem conhecimento, e nenhum serviço ou autoridade pode ordenar ou autorizar o seu exame. São esses os corolários do princípio do segredo estatístico.

No que respeita a informações individualizadas sobre as pessoas físicas, a proibição de divulgação é total (art. 5º/3). Mas, como qualquer princípio em Direito, ele admite limitações e exceções. Essas exceções situam-se no campo da informação relativa a "cooperativas, empresas públicas e privadas, instituições de crédito e outros agentes econômicos". De acordo com a lei, será possível divulgar informação relativamente a pessoas jurídicas (simplificando), desde logo, se elas próprias nisso consentirem, por escrito, por intermédio dos seus representantes. Ainda que tal não aconteça, será possível proceder à divulgação se estiverem reunidos dois requisitos: autorização casuística do Conselho Superior de Estatística (que, nesse caso, atua por meio da sua Seção Permanente de Segredo Estatístico)¹, quando estejam em causa necessidades do planejamento e coordenação econômica ou as relações econômicas externas. A autorização só pode ser concedida, pois, dentro destas balizas e mediante a apreciação do caso concreto pela Seção Permanente do Segredo Estatístico.

Essa breve descrição corresponde ao que está contemplado na letra da lei. Importa, no entanto, perceber como é sentida a sua aplicação e que perplexidades tem suscitado. Não são poucos os casos que, ao longo dos anos, têm sido objeto de pedido de liberação do segredo estatístico e como tal têm sido submetidos à análise e deliberação da

Seção Permanente do Segredo Estatístico (SPSE). Desde 1990, a SPSE foi responsável por 97 deliberações do Conselho Superior de Estatística (CSE), o que corresponde a cerca de um terço das deliberações deste órgão responsável pela orientação e coordenação do Sistema Estatístico Nacional (SEN). Dessas 97 deliberações, mais de metade (59) autorizou a liberação dos dados solicitados e apenas 15 resultaram em decisão oposta.

A primeira leitura que podemos fazer desses números é a de que há uma forte tendência por parte da SPSE para decidir favoravelmente à liberação de dados submetidos a segredo estatístico. No entanto, olhando de perto as decisões tomadas, compreende-se a extrema dificuldade que não é revelada nos números e que resulta da necessidade de aplicação de uma lei que padece já de algum desajustamento em face das necessidades mais recentes, num contexto de globalização, de desenvolvimento científico e de procura da melhoria constante da qualidade de vida dos cidadãos.

Tomemos três grupos de casos. No primeiro grupo, encontram-se preenchidos os requisitos do item 5 do art. 5º da lei do SEN e, portanto, a SPSE não tem dificuldade em autorizar que a entidade produtora da informação (seja ela o Instituto Nacional de Estatística ou outro órgão com competências delegadas para certa área específica, como é o caso, por exemplo, para a área da Justiça, do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça) forneça os dados ao requerente.

Num segundo grupo, não estão em causa razões de planeamento, coordenação econômica ou relações econômicas externas, mas a motivação do pedido de autorização de liberação de dados é a investigação científica. São casos em que normalmente o requerente, docente, investigador universitário, necessita de ter um acesso aos dados individualizados, muitas vezes de maneira a poder cruzar com outros dados. Nesses casos, a limitação da lei vigente é notória: uma aplicação estrita da letra da lei não permitira nunca liberar dados individualizados com esta finalidade. No entanto, a SPSE tem recorrido aos Regulamentos Comunitários (da União Européia) sobre a matéria, de maneira a sustentar a possibilidade de divulgação dos dados. Considerando que bastante informação estatística nacional é tam-

bém utilizada pelos órgãos comunitários competentes (Eurostat) e que, nos termos dos Regulamentos n. 322/97 e n. 831/2002, se permite a libertação de dados estatísticos, entende a SPSE que não fará sentido vedar o acesso a dados que poderão vir a ser concedidos pelas instâncias comunitárias (mediante consulta dos Estados-Membros). Mesmo quando assim não seja, o que acontece nos casos em que não se trata de dados utilizados para a feitura de estatísticas comunitárias, não se vê como uma divulgação dos dados estatísticos para investigação científica possa pôr em causa as finalidades expressas no item 1 do art. 5º.

Inspirada nas exigências do Regulamento n. 831/2002, a SPSE analisa com cuidado o projeto de investigação científica, seu objeto, método, objetivo e calendarização e exige a assinatura de um termo de responsabilidade, mediante o qual o investigador se vincula ao segredo estatístico, não divulgando os dados individualizados, e se compromete, no final da investigação, a destruir os dados de que fez uso.

Num terceiro tipo de casos, a SPSE tem, com grande pena, negado a liberação de dados estatísticos, mormente os relativos a pessoas físicas. Veja-se, por exemplo, o caso de uma reputada instituição de saúde portuguesa que visava obter dados estatísticos sobre mortalidade provocada por cancro *por ano de óbito, sexo, idade, causa de morte e concelho de residência, para os anos de 1999 a 2002*. O objetivo era analisar as causas de morte, efetuando estudos sobre o assunto. Não obstante o objetivo meritório, os vogais da SPSE, confrontados com a exiguidade da lei, intransigente no que toca à divulgação de dados relativos a pessoas físicas, não autorizaram a liberação de dados, embora tenham exortado o Instituto Nacional de Estatística a, em conjunto com o requerente, encontrar uma solução de cedência de elementos agregados que, sem violar o segredo estatístico, permitisse fornecer informação útil.

No que respeita à limitação objetiva do princípio do segredo estatístico, a SPSE tem atuado com alguma flexibilidade, procurando responder a pedidos sérios ligados à investigação científica, sem no entanto perder a sua linha orientadora. Assim, não só está excluída, liminarmente, qualquer levantamento do segredo estatístico, quando estejam em causa investigações auxiliares de

uma punição (por exemplo: quando estejam em causa objetivos de investigação criminal, alfandegária ou de qualquer outra espécie), como é desenhada uma linha muito clara entre o fornecimento dos dados e a sua divulgação.

Nunca os dados fornecidos para cumprir os objetivos admissíveis por lei e também a investigação científica podem ser objeto de divulgação. Por isso, recentemente, a SPSE não autorizou a divulgação de dados quando percebeu que o intuito do requerente era disponibilizá-los no seu sítio na *internet*. Para salvaguardar esta limitação, os investigadores a quem se fornecem dados confidenciais assinam declaração em como se comprometem a não proceder à divulgação e, nas últimas deliberações da Seção, exige-se também que, no final, apresentem o estudo ao CSE e o façam acompanhar de declaração em como atestam a destruição dos dados utilizados.

No que respeita à limitação subjetiva, tem entendido a SPSE que os dados relativos ao comerciantes em nome individual e aos Estabelecimentos Individuais de Responsabilidade Limitada também não podem ser facultados, porquanto estarão abrangidos pela proibição sem exceção de divulgação de dados relativos a pessoas físicas. Essa questão, no entanto, merece uma reflexão mais séria, porquanto não só é duvidoso que a razão subjacente à limitação legal imposta no item 3 do art. 5º à divulgação de dados relativos a pessoas físicas seja extensível à atividade empresarial dessas mesmas pessoas, como o item 5 do mesmo artigo admite o levantamento do sigilo relativamente a "outros agentes económicos", o que legitima perguntar se os empresários em nome individual poderão caber nesta categoria.

O segredo estatístico merece uma reflexão aprofundada. É necessário discutir sem peias a atualidade de todos os fundamentos assumidos pela lei vigente como fundantes e justificadores do princípio, bem como, a essa luz, os âmbitos objetivos e subjetivos da proibição e respectivas exceções. Se a salvaguarda da privacidade dos cidadãos e a preservação da garantia da confiança dos informadores no sistema estatístico são razões que se afiguram incontornáveis (embora a sua incidência nos contornos da regra/exceções não seja inquestionável, como é exemplo o levantamento da proibição para fins de investigação científica), já a preser-

vação da concorrência entre os agentes económicos merece porventura maior debate. Não será a divulgação de informação, nos tempos atuais, a melhor forma de proteger a concorrência e a competitividade? Tais reflexões afiguram-se tanto mais oportunas quanto, atualmente, existem metodologias lógico-matemático-informáticas capazes de auxiliarem na divulgação de dados submetidos ao segredo estatístico, sem comprometerem o segredo.

Um passo importante para repensar o segredo estatístico foi dado por meio do colóquio realizado em Lisboa, no dia 13 de Janeiro de 2005, iniciativa da Seção Permanente do Segredo Estatístico e organização conjunta do Conselho Superior de Estatística, do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça e do Instituto Nacional de Estatística. Seguir-se-á o trabalho a desenvolver por um grupo restrito de pessoas destinado a gizar um plano de ação para a concretização das recomendações do seminário, de maneira a aprofundar os resultados do colóquio e a propor alterações à lei do sistema estatístico nacional, bem como aos regulamentos do segredo estatístico.

O princípio do segredo estatístico é estruturante do sistema estatístico nacional e a sua justificação última, do ponto de vista dos interesses da produção estatística, é garantir a confiança dos informadores neste sistema. Se os informadores, *maxime* pessoas físicas, não confiam que os dados que fornecem para efeitos estatísticos não servirão para outros fins e, sobretudo, nunca serão utilizados de modo que lhes possam vir a ser prejudiciais, a informação, como sustentáculo da produção estatística, esboroa-se. A menos que se passe para um modelo em que sanções de ordem administrativa possam ser aplicadas, a informação passará a ser escassa e pouco fidedigna. Importa, por isso, manter e defender vigorosamente o princípio do segredo estatístico, dentro dos contornos que a lei entenda como mais adequados.

A SPSE, como guardiã deste princípio, tem tido e deverá ter, no futuro, de forma mais sistemática e insistente, uma intervenção grande neste domínio. Não só a análise casuística dos pedidos de liberação de dados, como a promoção da alteração da lei ou na alteração ou criação de regulamentos devem as diversas entidades intervenientes na pro-

dução estatística observar. Compete-lhe cumprir e fazer cumprir o princípio do segredo estatístico, desenvolvendo os esforços no sentido de, sem descuidar os valores intangíveis que sustentam o princípio e todo o sistema estatístico, não seja um entrave à sociedade civil e um obstáculo ao desenvolvimento económico e social.

Hoje, mais que nunca, a informação estatística é parte relevante na tomada das decisões, seja do Estado, seja de particulares, e o valioso acervo informativo que as estatísticas encerram deve ser defendido de intromissões abusivas, mas, ao mesmo tempo, em tudo o que não interfira com interesses de importância superior, deve poder ser instrumento coadjuvante no crescimento social e económico de uma sociedade.

Se a salvaguarda da privacidade dos cidadãos e a preservação da garantia da confiança dos informadores no sistema estatístico são razões que se afiguram incontornáveis (...), já a preservação da concorrência entre os agentes económicos merece porventura maior debate. Não será a divulgação de informação, nos tempos atuais, a melhor forma de proteger a concorrência e a competitividade?

NOTA

- 1 Nos termos legais, o Conselho Superior de Estatística é o órgão nacional que superiormente orienta e coordena o Sistema Estatístico Nacional (SEN). Assim, compete-lhe, nomeadamente, definir as linhas gerais da atividade estatística nacional, e estabelecer as respectivas prioridades, garantir a coordenação ao SEN, aprovando conceitos, nomenclaturas e outros instrumentos técnicos de coordenação estatística, apreciar o plano de actividades do INE e correspondente relatório final, zelar pela

observância do segredo estatístico e decidir sobre levantamento do segredo em casos concretos. O CSE funciona quer em plenário, quer por intermédio das suas seções permanentes (seis) e eventuais, podendo ainda constituir grupos de trabalho. Uma das seções permanentes é, precisamente, a Seção Permanente do Segredo Estatístico (SPSE), a quem compete salvaguardar a observância das regras do segredo estatístico, propor desenvolvimentos de ordem normativa relativamente ao segredo estatístico, apreciar os pedidos de dispensa de segredo estatístico, bem como acompanhar *ex post* os procedimentos das entidades às quais são cedidas informações estatísticas confidenciais.

ABSTRACT

The authoress sustains that the principle of statistical confidentiality, consecrated under article 5 of the Portuguese law on the statistical system (Law n. 6/89), forbids the dissemination of statistical data that may allow the identification of the concerned persons (natural or legal). Regarding natural persons, such information may never be disseminated; regarding legal persons, there may be dissemination of information on two situations.

As far as she understands, this generic interdiction on the data concerning the individuals is opposed to the principle of the publicity concerning the data on Public Administration, which may be disseminated, following the transparency policy that rules the public sector itself.

She states moreover that the contents and outline of the principle of statistical confidentiality, foreseen in the law with the intent of safeguarding the citizens' privacy, is, at present, under deep analysis. The subject in question is not the preservation of an irreducible content of the statistical confidentiality, but the very limits and functions of such confidentiality.

KEYWORDS – Economic Law; statistical confidentiality principle; privacy; Statistics Superior Council; Permanent Section for the Statistical Confidentiality; Portugal; Law n. 6/89.

Assunção Cristas é Presidente da Seção Permanente do Segredo Estatístico do Conselho Superior de estatística de Portugal e diretora do gabinete de política legislativa e planeamento do Ministério da Justiça de Portugal.