

O Conselho Superior de Estatística, o conceito de segredo estatístico e a aplicação prática da legislação referente à libertação de dados sujeitos ao segredo estatístico

Falo-vos agora na qualidade de Presidente da Secção Permanente do Segredo Estatístico do Conselho Superior de Estatística e faço-o com três objectivos precisos, a saber:

- a) apresentar a Secção Permanente e o Conselho em que se integra;
- b) enquadrar o conceito de segredo estatístico;
- c) efectuar uma deambulação jurídica pela «jurisprudência» da Secção durante os seus longos anos de actividade, perspectivando a aplicação prática que tem sido feita do artigo 5.º da Lei n.º 6/89, de 15 de Abril (também conhecida como Lei do Sistema Estatístico Nacional), pedra-de-toque no que se refere à confidencialidade estatística.

1. Nos termos do artigo 8.º do diploma que ora mesmo acabámos de referir, o Conselho Superior de Estatística «é o órgão do Estado que superiormente orienta e coordena o Sistema Estatístico Nacional». Por outras palavras, compete-lhe, nomeadamente, definir as linhas gerais da actividade estatística nacional e estabelecer as respectivas prioridades, garantir a coordenação do Sistema Estatístico Nacional, aprovando os conceitos, definições, nomenclaturas e outros instrumentos técnicos de coordenação estatística, apreciar o plano de actividades do INE e o correspondente relatório final, propor delegações de competência do INE em outros

serviços públicos ou determinar sua cessação, pronunciar-se, a pedido do Governo, sobre as normas e princípios gerais que devem regular a produção dos dados estatísticos e, «last but not least», zelar pela observância do segredo estatístico e decidir sobre as propostas de dispensa desse mesmo segredo.

Este específico poder final do Conselho é exercido através da Secção Permanente do Segredo Estatístico, uma das seis Secções Permanentes nas quais se multiplica a estrutura do Conselho.

Com efeito, nos termos estatutários, o Conselho Superior de Estatística funciona em Plenário, Secções Permanentes e Secções Eventuais, podendo ainda ser criados Grupos de trabalho na dependência de cada uma das Secções Permanentes. Estas, enquanto entidades desconcentradas asseguram o regular funcionamento e desempenho das atribuições do Conselho nos intervalos do Plenário.

Para além de guardião do segredo estatístico, a Secção Permanente, à qual os vários vogais do Ministério da Justiça no Conselho têm tido a honra de presidir, efectua o acompanhamento da actividade do INE e das entidades com competências delegadas, no sentido de salvaguardar a observância das regras do segredo estatístico, acompanha «ex-post» os procedimentos das entidades às quais são cedidas informações estatísticas confidenciais, intervém nos desenvolvimentos de ordem normativa relativos ao segredo estatístico e à protecção de dados (razão de ser principal deste seminário), participa e segue internacionalmente os trabalhos que se referem às matérias afectas ao segredo estatístico, «inter alia» os decorrentes da

actividade do "Comité do Segredo Estatístico" que funciona no âmbito da Comunidade Europeia.

Já que falamos de Estatística e para que se faça honra à actividade que nos permite realizar esta conferência, deixem-me que vos apresente alguns interessantes dados referentes à actividade da Secção a que actualmente presido.

Desde 1990 e até ao presente momento, a Secção Permanente foi responsável por 95 deliberações do Conselho Superior de Estatística, o que equivale aproximadamente a um terço do acervo deliberativo deste órgão colegial. Dessas 95 decisões conjuntas, 57 (ou seja, mais de metade) autorizaram a libertação dos dados solicitados, ao passo que 15 enveredaram por sentido oposto; foram submetidos ao Conselho e dele mereceram parecer favorável 6 Regulamentos de Aplicação do Princípio do Segredo Estatístico, entre os quais se contam, obviamente, o do Instituto Nacional de Estatística e o do antecessor orgânico do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

De somais importância e, por isso mesmo merecedoras de nota de destaque, são a deliberação n.º 187 do Conselho Superior de Estatística que define, com base na interpretação legal, os dados não submetidos a segredo (actualizando a primeira decisão do Conselho em matéria de segredo estatístico – a quinta), a deliberação n.º 188 - que estabelece o regulamento para apreciação dos pedidos de libertação do segredo estatístico (publicada na II.ª Série do Diário da República n.º 180/91, de 7 Agosto) e que revogou a anterior 6.ª e a 66.ª deliberações (a primeira por se debruçar precisamente

sobre a mesma matéria e a segunda por a adaptar às entidades com competência delegada) - e a deliberação n.º 194 (que será alvo da prelecção do Dr. Amadeu Guerra) que se pronunciou aconselhando «que a proposta legislativa apresentada pelo Grupo de Trabalho (para análise e reflexão sobre as normas actuais do instituto do segredo estatístico), com as alterações introduzidas pela Secção Permanente do Segredo (...) seja tomada em consideração na revisão da legislação do Sistema Estatístico Nacional, proposta no Relatório de Avaliação do Estado do SEN, aprovado pelo Conselho Superior de Estatística».

2. Uma das primeiras dificuldades que se coloca a quem pretende debater e aprofundar a temática da confidencialidade estatística é, precisamente, a da circunscrição do seu âmbito. O artigo 5.º da Lei não nos fornece nenhum conceito de segredo estatístico, nem tem que o fazer, uma vez que à função legislativa não compete definir mas antes regular.

A Lei do Sistema Estatístico Nacional apenas nos indica a justificação, ou se se quiser, o fundamento legitimante do instituto: a sua consagração legal impõe-se como forma de salvaguarda da privacidade dos cidadãos, de preservação da concorrência entre os agentes económicos e de garantia da confiança dos informadores no sistema estatístico. A privacidade é um direito, a que os países de tradição anglo-americana atribuem primordial relevância e a que nossa Constituição não se furta de alçar à categoria da jusfundamentalidade. O conhecimento de elementos relativos a outros agentes económicos poderia funcionar como modo de conhecimento antecipação de práticas económicas da concorrência, desvirtuando o livre jogo do mercado e coarctando a imaginação, impedindo a optimização dos recursos. Por fim, só um sistema estatístico que assegura aos informadores

a inviolabilidade da informação transmitida pode exigir a obrigatoriedade da comunicação e o não defraudamento dos dados recebidos.

Conhecidos as estruturas legitimadoras da construção jurídica, mantemos a ignorância quanto ao conteúdo e ao espectro objectivo e subjectivo do instituto.

De acordo com o já famoso artigo 5.º da Lei n.º 6/89, todas as informações estatísticas de carácter individual são de natureza confidencial, não podendo, portanto, ser alvo de divulgação pública ou privada. Vigora, assim, como regra geral, a proibição de transmissão de informações de carácter individual referentes a entes privados. Para os entes públicos (os integrantes da Administração Pública) rege, pelo contrário, um princípio de transparência ou abertura, segundo o qual, salvo disposição em contrário, podem ser do conhecimento público todos os dados estatísticos, atento o princípio de acesso à documentação administrativa que inspira o nosso ordenamento e o princípio da transparência que rege o sector público.

O princípio central de vedação de transmissão que onera os dados estatísticos referentes a privados tanto se aplica a pessoas singulares, como colectivas, ainda que com intensidade diferenciada. Ao passo que o acesso a informações individualizadas sobre pessoas singulares é sempre proibido, os dados sobre cooperativas, empresas públicas e privadas, instituições de crédito e outros agentes económicos, poderão, excepcionalmente - a regra mantém-se é ainda a da proibição - ser divulgados, assim o consintam os representantes das aludidas entidades ou assim o admita o Conselho Superior de Estatística (através da Secção Permanente do Segredo Estatístico), casuisticamente, com base nas necessidades do planeamento e

coordenação económicas ou as relações económicas externas (conceitos que ao intérprete e ao aplicador compete preencher na ausência de directrizes legais).

Resulta, portanto, do panorama jurídico português que a privacidade das pessoas humanas é inviolável, que a Administração Pública deve ser transparente e que, em certos casos, a informação respeitante a determinadas pessoas colectivas pode ser revelada. Estranha-se, desde logo, a tipicidade enumerativa das pessoas jurídicas cujos factores estatísticos são passíveis de abertura e de divulgação; preferir-se-ia uma regra que fizesse menção à natureza colectiva da sua personalidade, evitando quaisquer intentos delimitadores que, para além do mais, denunciam alguma antiguidade.

Antiguidade, aliás, que caracteriza a legislação portuguesa em matéria de segredo estatístico, colmatada, aqui e ali, pela produção normativa comunitária. Só assim se compreende que a investigação científica, as questões de saúde pública ou ambientais não constem do rol de excepções ao princípio proibitivo da publicitação de dados estatísticos incidentes sobre pessoas colectivas.

Lacuna, contudo, colmatada quanto ao primeiro dos aspectos referidos pelos Regulamentos Comunitários n.º 322/97 e n.º 831/2002, que abrem aos investigadores científicos o acesso a dados confidenciais e que o Conselho Superior, por força do princípio da aplicabilidade directa dos regulamentos comunitários e como via de superação das dificuldades colocadas pelo ultrapassado regime jurídico nacionalmente vigente, se não coíbe de aplicar, como bem demonstram as inúmeras autorizações de

levantamento de sigilo estatístico suscitadas por Universitários e investigadores e cujas dificuldades e felicidades nos serão narradas pela Professor Natércia Mira na sessão da tarde.

Particularmente reveladoras desta desadequação legal ao globalizado mundo do desenvolvimento científico e da melhoria constante da qualidade de vida dos cidadãos são duas recentes decisões da Secção que os vogais muito penosamente tiveram que tomar, mas que demonstram com clareza a necessidade de revisão do instituto nos moldes em que se encontra estipulado na lei portuguesa.

Permitam-me que, sucintamente, exponha a matéria fáctica que as suscitou.

Num primeiro caso, uma reputada instituição de saúde portuguesa visava obter dados estatísticos sobre mortalidade motivada por cancro, «por ano de óbito, sexo, idade, causa de morte e concelho de residência, para os anos de 1999 a 2002», com «um registo único de óbito por linha». Na segunda situação, uma entidade da Região Autónoma da Madeira solicitava elementos estatísticos «por sexo, grupo etário, causa de morte e concelho de residência, para o ano de 2000, para os concelhos da Região Autónoma da Madeira», ainda que sem indicação de maleita específica. Ambos pedidos se referiam, obviamente, a dados relativos a pessoas singulares e pretendiam, louvavelmente, estudar as causas de morte com intuito de efectuar estudos sobre o assunto. Apesar das mais que atendíveis razões impulsionadoras dos pedidos, a Secção Permanente, confrontada com a exiguidade legal no que concerne às excepções admitidas por lei e à intransigente vedação de qualquer intento divulgacional de matéria estatística relativa às pessoas físicas, proferiu duas deliberações no sentido

da não autorização da libertação de dados, ainda que tenha sensibilizado o Instituto Nacional de Estatística, entidade solicitada pelos supra mencionados intervenientes, e os demandantes da informação a estudarem, bilateralmente, a possibilidade de cedência da informação de forma mais agregada, de molde a ultrapassar todos os constrangimentos inerentes à aplicação do princípio do segredo estatístico.

Solicitações como esta demonstram a imperiosa necessidade de rever a Lei (e são o motivo de principal inspiração deste colóquio).

Lei que, acrescente-se, em virtude da sua vetusta idade, pouco apela à utilização de metodologias lógico-matemático-informáticas que em muito auxiliam na divulgação de dados submetidos ao segredo estatístico e sobre as quais nos vai esclarecer a Professora Filipa Duarte de Carvalho, do Instituto Superior de Economia e Gestão, depois do almoço. A interdisciplinaridade deve ser uma das fortes apostas da Secção Permanente e das entidades produtoras e divulgadoras de estatística nos próximos tempos.

3. Da quase década e meia de actividade «jurisprudencial» da Secção resultam algumas interessantes linhas de força.

É ponto assente que a libertação dos dados submetidos a apreciação do Conselho não implica qualquer autorização de divulgação pública, pelas autoridades solicitantes, da informação estatística libertada, sob pena de violação grosseira da lei, excepto quando sejam tomadas todas as medidas que impeçam a individualização directa ou indirecta dos sujeitos a que respeita a informação.

Foi precisamente esta a posição adoptada quando uma entidade pública solicitou dados sigilosos que, como confessou, pretendia posteriormente divulgar no seu sítio Internet. Ajuizou, muito correctamente, a Secção que ao outorgar a possibilidade de aceder a informação protegida, o CSE fá-lo com base nas justificações apresentadas. Permitir que, posteriormente, o solicitante as divulgue publicamente através, nomeadamente da sua página Internet, implica uma clara violação da legislação em vigor, pois constitui uma defraudação do regime que aponta para autorizações casuísticas e impede o conhecimento generalizado. Se através de uma autorização pontual se consegue um fim contrário ao da lei - isto é, a divulgação generalizada de informação vedada – está-se, indubitavelmente, a defraudar os intentos legais.

Por outro lado, todos os dados relativos a comerciantes em nome individual jamais são sujeitos a ventilação, pois, é correcto entendimento do quorum da Secção que a personalidade se sobrepõe à natureza mercantil da actividade exercida. Os comerciantes em nome individual são pessoas físicas, vigorando a regra do número 1 do artigo 5.º da Lei do Sistema Estatístico Nacional que interdita qualquer divulgação de dados respeitante às pessoas físicas.

Tendo em conta as funções estatísticas e a necessidade de assegurar a confiança dos informadores no sistema nunca é permitida a libertação de dados que visem intentos punitivos ou auxiliar na prossecução de objectivos de investigação criminal, alfandegária ou de qualquer outra espécie.

Tal como já foi anunciado, é usual que aos pedidos efectuados por investigadores no âmbito da sua profissão sejam concedidos avais divulgativos, com base nos instrumentos legislativos comunitários.

4. Tão preocupante quanto a desactualização da lei é o seu desconhecimento ou o seu não acatamento. Com efeito, apenas três entidades apresentaram ao Conselho Superior de Estatística pedidos de libertação de dados submetidos ao princípio do segredo estatístico. Estranha-se que assim seja, uma vez que muitas delas funcionam como interlocutoras com o público e respondem a vários pedidos de informação estatística. Importa, portanto, que não só o público em geral seja alertado para os benefícios, justificações e constrangimentos do instituto, como as entidades que fazem da Estatística parte ou totalidade da sua função estejam cientes das implicações jurídicas que o princípio acarreta e da necessidade de sujeitar ao Conselho os pedidos que o possam fazer perigar.

Antes de terminar não poderia deixar de exprimir algumas ideias de base sobre o futuro do princípio do segredo estatístico e da própria Secção Permanente do Segredo Estatístico, ainda que deixe o desenvolvimento destes tópicos para o Dr. Amadeu Guerra cuja alocução se centra, precisamente, no Relatório do Grupo de Trabalho que estudou as actuais regras do regime do princípio do segredo estatístico.

Quanto à organização da Secção Permanente, algumas notas que me parecem relevantes.

Ponto um: a Secção Permanente é indispensável para assegurar o respeito pelo princípio do segredo estatístico. Nos moldes institucionais presentes

ou em quaisquer outros que o legislador venha a decidir instituir, é essencial que exista um organismo que faça respeitar o instituto da confidencialidade estatística, que emita orientações aos diferentes intervenientes que gravitam no ambiente estatístico, que cumpra e faça cumprir as regras vigentes, que esclareça as dúvidas, que alerte o legislador para as incongruências a eliminar e para as melhorias a implantar, que analise, casuisticamente (pois outra forma não existe de determinar se um determinado pedido cumpre ou não os ditames legais de libertação), as solicitações informativas que possam implicar uma eventual violação do segredo estatístico.

Ponto dois: importa rever a formação da Secção. Actualmente composta por um núcleo invariável que integra o vogal do Ministério da Justiça, o vogal do Instituto Nacional de Estatística (e o Secretariado do Conselho) e por uma facção variável em função da matéria em estudo, impõe-se que sejam chamados especialistas de outras áreas, nomeadamente da Informática e da Matemática, para que auxiliem na apresentação de medidas alternativas de divulgação de dados e transportem para a discussão a sapiência de outras áreas que não a jurídica.

No que respeita ao regime legal, ditam as circunstâncias anteriormente descritas e o conhecimento «in loco» que advém do exercício normal das nossas profissões e da vivência da Secção, que é chegado o momento de efectuar uma revisão não só do clausulado legal respeitante à figura jurídica que hoje aqui nos traz, mas de toda a filosofia do Sistema Estatístico Nacional. Pretende-se uma lei que, sem descurar os primazes valores que fornecem o substrato existencial do princípio do segredo estatístico, não incapacite a sociedade civil ou se transforme num obstáculo ao



desenvolvimento social e económico; uma lei que, sem desvirtuar a essência do princípio, actualize as excepções de divulgação, atentas as necessidades académicas e as transformações sofridas pelo Mundo e pela tecnologia que nele se encontra disponível.

Por fim, cumpre divulgar o segredo, sobretudo entre os profissionais, entre todos aqueles que diariamente lidam com a Estatística.

Esta primeira apresentação serviu de introdução aos magníficos painéis que se seguem. A minha intenção foi somente a de aflorar alguns dos problemas com que a Secção Permanente do Segredo Estatístico se debate, para além de a descrever.

Espero, muito honestamente, que as próximas intervenções e os debates que, certamente, suscitarão, possam ser um esclarecido contributo para uma eventual (e desejada) revisão da Lei do Sistema Estatístico Nacional.

Muito obrigada!