

**Apresentação do Relatório do grupo de trabalho para análise
e reflexão sobre as normas actuais do instituto do Segredo**

Estatístico

AMADEU GUERRA

Lisboa, 13 de Janeiro de 2005

Por *Deliberação de 30 de Junho de 1997* da Secção Permanente do Segredo Estatístico foi criado um Grupo de Trabalho a que tive a honra de presidir. Foi elaborado um documento que é fruto das reflexões realizadas. Esse Grupo integrou, ainda, representantes:

- Da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal;
- Do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- Da União Geral dos Trabalhadores;
- Do Instituto Nacional de Estatística;
- Do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Do Ministério das Finanças;
- Do Ministério da Justiça
- Do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Toda a reflexão incidiu, em primeiro lugar, sobre as previsões da Lei 6/89, de 15 de Abril, que estabelece as Bases do Sistema Estatístico Nacional.

De entre os vários preceitos será adequado, desde logo, **evidenciar o artigo 5.º relativo ao segredo estatístico.**

O segredo estatístico visa:

- a) *Salvaguardar a privacidade dos cidadãos;*
- b) *Preservar a concorrência entre os agentes económicos;*
- c) *Garantir a confiança dos informadores no Sistema Estatístico” (n.º1).*

Para assegurar os princípios definidos o n.º 2 do mesmo preceito explicita que:

1. **Todas as informações estatísticas de carácter individual colhidas pelo INE são de natureza confidencial, pelo que:**

- a) *Não podem ser discriminadamente insertas em quaisquer publicações ou fornecidas a quaisquer pessoas ou entidades, nem delas pode ser passada certidão;*
- b) **Constituem segredo profissional para todos os funcionários e agentes que delas tomem conhecimento;**
- c) **Nenhum serviço ou autoridade pode ordenar ou autorizar o seu exame.**

Em relação às *informações individualizadas* sobre pessoas singulares o n.º 3 é peremptório ao afirmar que **«nunca podem ser divulgadas».**

2. O Professor Armindo Monteiro reconhecia⁽¹⁾ que:
1. **O segredo estatístico é a “base essencial do trabalho estatístico”.**
 2. **Sem ele a confiança dos cidadãos em relação às instituições que o efectuam desaparecerá...**
 3. É claro que **tanto os funcionários como a instituição “nada podem deixar transparecer do que hajam sabido acerca da vida ou dos interesses dos particulares por virtude da actividade que exercem, e as publicações nada podem deixar transparecer do que tenha carácter individual; nelas tudo deve perder a personalidade, neutralizar-se dentro dos conjuntos; nenhum elemento pode vir a público sem perder a feição individual”.**

Esta ideia mantém-se ainda hoje válida e foi expressamente afirmada pelo Grupo de Trabalho para a Análise e Reflexão sobre as Normas Actuais do Instituto do Segredo Estatístico⁽²⁾ nos seguintes termos:

- a) **Só pela confiança dos respondentes no sistema estatístico se pode alcançar um nível satisfatório de adesão.**

⁽¹⁾ Citado por Adrião Simões Ferreira da Cunha – “O Sistema Estatístico Nacional”, 1995, pág. 70 e 71.

⁽²⁾ Grupo presidido pelo ora relator e cujo 1.º Relatório foi publicado: Publicação do Conselho Superior de Estatística, 1999, n.º 2 (pág. 37).

- b) É necessário que estes não se sintam ameaçados na sua privacidade e na sua liberdade enquanto cidadão e agentes económicos, nomeadamente pela garantia de que os dados que fornecem para finalidades estatísticas não vão ser utilizados para fins diferentes.
- c) A confiança no sistema estatístico é essencial à sua autosubsistência como uma mais-valia para a análise e compreensão da estrutura e evolução da sociedade, para a definição das políticas ou estratégias e para a adopção de medidas nos diversos domínios.
- d) Esta é conseguida pela garantia de um equilíbrio entre a necessidade básica de recolher e tratar dados individualizados e o respeito pelos direitos e liberdades consagradas”.

3. A nível comunitário, o Regulamento 322/97, de 17 de Fevereiro⁽³⁾, conferiu especial atenção ao segredo estatístico e reconheceu que **a razão fundamental da confidencialidade das informações visa assegurar a “confiança dos responsáveis pelo fornecimento” da informação**⁽⁴⁾.

⁽³⁾ In Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 22 de Fevereiro de 1997 n.º L 52, pág. 1.

⁽⁴⁾ Considerando (13) do preâmbulo do Regulamento 322/97.

Depois de enunciado o «segredo estatístico» como princípio norteador da actividade estatística comunitária (artigo 10.º), considera o mesmo preceito que *o segredo estatístico visa assegurar a “protecção de dados relacionados com unidades estatísticas específicas, obtidos directamente para fins estatísticos ou indirectamente⁽⁵⁾ a partir de fontes administrativas ou outras, contra qualquer violação do direito ao segredo, o que implica a prevenção da utilização não estatística ou da divulgação não autorizada dos dados obtidos”*.

Na mesma linha de pensamento o artigo 15.º é expresso em relação ao *alcance da confidencialidade* reconhecendo que *os dados confidenciais “devem ser utilizados exclusivamente para fins estatísticos, a menos que os inquiridos tenham inequivocamente autorizado a sua utilização para outros fins”*.

O artigo 2.º n.º 4 do Regulamento 1588/90 define o âmbito e alcance da expressão «*utilização para fins estatísticos*», *reconhecendo-se que o tratamento não pode dar origem a “uma*

⁽⁵⁾ A identificação directa faz-se a partir de um nome, de uma morada ou de um número de identificação oficialmente atribuído e publicado; a identificação indirecta decorre da dedução da identidade de uma unidade estatística a partir de informações diferentes daquelas (cf. artigo 2.º n.º 6 e 7 do Regulamento n.º 1588/90, de 11 de Junho de 1990 in JO das Comunidades L 151, de 15/6/90, pág. 1).

utilização administrativa, judiciária, fiscal ou de controlo contra as unidades inquiridas”.

Ou seja, para assegurar a confiança das unidades estatísticas em todo o sistema de produção estatística *é afastada qualquer possibilidade de utilização de dados contra as pessoas ou entidades que fornecem os dados.*

4. Os *princípios relativos ao segredo estatístico e à confidencialidade* dos dados confiados ao INE, bem como a *observância do princípio da finalidade*, *mantiveram-se presentes em diplomas recentes relativos ao tratamento de dados para fins estatísticos.*

A obrigação de confidencialidade consta do artigo 7.º do DL 143/2000 (Censos 2001), estando os dados estatísticos individuais “sujeitos ao princípio do segredo estatístico, nos termos previstos no artigo 5.º da Lei 6/89, de 15 de Abril...”

Também o DL 294/2001, de 20 de Novembro – que estabeleceu, no âmbito da actividade estatística oficial do SEN, regras relativas ao acesso, recolha e tratamento pelo INE de dados pessoais de carácter administrativo – consignou a necessidade de respeitar os princípios do segredo estatístico (artigo 3.º). O n.º 2 do artigo 3.º

refere que “a observância de segredo estatístico obriga a que, em caso algum, os serviços de estatística possam difundir dados pessoais, qualquer que seja a sua origem”.

Destinando-se o tratamento de dados individualizados, exclusivamente, a finalidades estatísticas (cf. artigo 4.º) a lei só admite a comunicação de dados quando, no âmbito dessa finalidade, esteja assegurada a preservação do segredo estatístico (cf. artigo 7.º n.º 1 do DL 294/2001).

5. Como se vê da diversa legislação citada:

5.1. **Existe uma grande preocupação em preservar a confiança entre as unidades estatísticas e as entidades encarregadas de tratar os dados.**

5.2. **O segredo estatístico ou a “confidencialidade” das informações recolhidas é uma das vias privilegiadas para assegurar essa confiança.**

5.3. **Para proteger as entidades encarregadas da produção estatística de eventuais «poderes de autoridade» suscitados por outros serviços ou autoridades, reforça-se essa confiança através do reconhecimento e consagração expressa na lei do SEN de um princípio segundo o qual os dados nunca podem**

servir para controlo ou outra utilização administrativa contra as unidades inquiridas (Veja-se neste sentido a DELIBERAÇÃO 17 /2002, de 22 de Janeiro – 2 votos de vencido) – **“A comunicação de dados individualizados sobre pessoas singulares a pedido dos tribunais, relativamente a partes em processos judiciais, não deve ser autorizado por violar o disposto no artigo 5.º n.º 3 de Lei 6/89, de 15 de Abril”**.

5.4. **Sendo as unidades estatísticas obrigadas a fornecer as informações necessárias à actividade do INE, qualquer utilização dos dados contra o seu titular põe em causa a confiança que se pretende preservar entre as unidades estatísticas e o INE.**

5.5. A **admitir-se a sua revelação** (quando verificadas as condições estabelecidas nos números 4 e 5 do artigo 5.º) **a dispensa da observância do segredo estatístico, passa por decisão do Conselho Superior de Estatística** (cf. artigo 10.º n.º 1 al. f) da Lei 6/89).

5.6. Porém, em relação às **«informações individualizadas» sobre pessoas singulares** o n.º 3 é muito mais rigoroso e claro ao

estabelecer que «nunca podem ser divulgadas» (cf. no mesmo sentido o artigo 3.º n.º 2 do DL 294/2001).

5.7. Daqui decorre que o INE não pode divulgar quaisquer informações sobre pessoas singulares, independentemente da sua natureza, desde que as mesmas possam ser <individualizadas>.

O Futuro

1. Necessidade de adoptar uma política que permita a revisão da lei para assegurar o aproveitamento efectivo dos dados administrativos.
 - ✓ Uma previsão específica na legislação que regula certos tratamentos cujos dados são aproveitados (Contribuições e impostos, registo comercial, empresas, centros de emprego).
 - ✓ Informação aos titulares – nos formulários de recolha – que os dados podem vir a ser utilizados para fins estatísticos.
 - ✓ Previsão de situações excepcionais (se se considerarem dignas de protecção razões ponderosas e legítimas) em

que será admissível o direito de oposição à comunicação de dados ao INE.

2. A lei não prevê a possibilidade de utilização de dados nominativos – ou micro-dados – para fins científicos ou de investigação. Necessidade de delimitação legal dos termos em que a informação pode ser utilizadas para fins científicos ou de investigação. A lei deverá permitir a utilização de dados estatísticos para efeitos de verdadeiros projectos de investigação científica, sendo expressa quanto à possibilidade de, para esta finalidade, serem ou não facultados dados nominativos.

- ❖ *A obrigatoriedade do consentimento pode inviabilizar determinados projectos relevantes;*
- ❖ *Necessidade de o projecto de investigação reunir certos requisitos para ser considerado de relevante interesse público;*
- ❖ *Admissibilidade de fornecimento de dados por decisão de CSE;*
- ❖ Adopção de códigos de conduta a que os investigadores devem ficar vinculados (*regras de obtenção de dados, transparência e controlo em relação ao tratamento de dados, vinculação ao*

segredo profissional, sanções efectivas por violação do código de conduta).

3. **O princípio do segredo estatístico pode vir a ser reequacionado no contexto dos imperativos da moderna sociedade de informação,** nomeadamente a partir do momento em que **alguns dados são «aproveitados administrativamente» e o «princípio da confiança» pode ser relativizado.**

- ❖ Se os dados *podem ser acessíveis através da via dos princípios da Administração Aberta,* pode *não fazer sentido manter uma posição tão exigente.* Isto sem prejuízo de se considerar que os dados devem, necessariamente, ser pedidos junto da entidade administrativa.
- ❖ Admissibilidade de *flexibilização do segredo estatístico quando estiverem em causa razões de interesse público relevante* – saúde pública, protecção do ambiente.

4. Não será de afastar a **possibilidade de ser elaborada legislação de protecção de dados no âmbito de finalidades**

estatísticas e adaptação dos princípios de protecção de dados às especificidades do Sistema Estatístico Nacional.