



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
137ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 341/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 25072.057582-2023-88

Órgão: MS – Ministério da Saúde

Requerente: 005919

Resumo do Pedido

Considerando o Projeto DigiSUS (processo NUP 25000.010879/2021-61), o requerente solicitou o acesso integral ao material da pesquisa resultante desta iniciativa no que diz respeito ao estudo sobre Open Health, bem como ao andamento do projeto em face da entidade que o está conduzindo.

Resposta do órgão requerido

O órgão informou que todas as informações acerca do assunto estão publicadas no endereço eletrônico <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2022>. O endereço remete ao Portal do MS, onde há os seguintes documentos: a) Relatório - Programação Open Health (HAOC); b) Relatório - Open Health - HAOC; c) Relatório - AIR Projeto Open Health; d) Relatório - Análise de UC, e e) Relatório Final do Grupo de Trabalho.

Recurso em 1ª instância

O requerente argumentou que, apesar de haver documentos disponibilizados em 2022, o processo administrativo que gerou esses arquivos está atrelado ao Projeto DigiSUS (processo NUP 25000.010879/2021-61) e que o Ministério já manifestou, oficialmente, por meio da Lei de Acesso à Informação, a respeito de uma revisão em andamento quanto aos documentos oferecidos pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz. Assim, reitera o acesso integral ao material da pesquisa resultante desta iniciativa no que diz respeito ao estudo sobre Open Health, bem como o andamento do projeto em face da entidade que o está conduzindo.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O órgão ratificou a resposta inicial, ademais esclareceu que, em relação ao trabalho realizado pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz no âmbito do Projeto DigiSUS, que o processo de revisão não teve evolução a partir da troca da gestão em janeiro de 2023, sendo considerada a versão final da entrega o documento publicado no link fornecido na resposta inicial. Dessa forma, reforçou que, no âmbito do Ministério da Saúde, este tema ainda não teve continuidade a partir da troca de gestão, no início de 2023.

Recurso em 2ª instância

O cidadão requereu deferimento à solicitação, alega que o referido processo administrativo possui resultados não publicados que estavam em fase de revisão – os quais não foram disponibilizados ao público. Dessa forma, considerou que é necessário que o MS formalize o acatamento a um material cujo *“conteúdo não apresentava a robustez científico-técnica necessária para que sua entrega fosse considerada como efetivada”*, segundo manifestação do MS no pedido de acesso à informação nº 25072.000721/2023-00. Relatou que, o documento publicado no Portal do MS se for considerado como sendo a versão final da entrega há uma grave contradição que será possivelmente avaliado pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União, no que diz respeito à validação de projetos sem condições de serem considerados efetivados.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O MS acrescentou que, em janeiro de 2023, estava prevista a realização de um processo de revisão do Relatório Open Health pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, no âmbito do Projeto DigiSUS. Esclarece que, com a criação da Secretaria de Informação e Saúde Digital - SEIDIGI, foi avaliado que o estudo sobre o Open Health não está alinhado com os projetos e ações planejados pela nova gestão, de modo que a revisão do mencionado relatório ou de qualquer outro estudo relacionado com o tema não representa a diretriz estratégica da SEIDIGI e foi descontinuada. O MS expressou o seu entendimento de que o referido relatório, demandado por dirigente da gestão anterior, teve caráter preliminar, consistindo apenas em uma minuta de documento técnico não conclusivo e de circulação interna. Ressalta que a sua divulgação não atende ao interesse público ou privado, pressuposto essencial para o direito de acesso à informação, de modo que, o atendimento à presente demanda está fora do escopo de aplicação da LAI.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O solicitante considera que o retorno do MS procede parcialmente, pois o conteúdo disponível no link fornecido refere-se apenas ao que foi produzido até o ano de 2022 e que todos os atos administrativos posteriores conduzidos em face do processo NUP 25000.010879/2021-61 seguem de interesse do solicitante e abrangidos pela questão protocolizada. Argumentou que, o MS já chegou a se manifestar oficialmente por meio da Lei de Acesso à Informação a respeito de uma revisão em andamento quanto aos documentos oferecidos pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz. Assim, refutou a alegação de que seu pedido está fora do escopo da Lei n. 12.527/2011, bem como pediu o acesso integral ao material da pesquisa no que diz respeito ao estudo sobre Open Health, e ainda, ao andamento do projeto em face da entidade que o está conduzindo.

Análise da CGU

Com fim à instrução do recurso, a CGU solicitou esclarecimentos adicionais ao MS, que se manifestou esclarecendo que, o processo solicitado abrange o período de três anos do PROADI-SUS em colaboração com o Hospital Alemão Oswaldo Cruz, compreendendo os anos de 2021 a 2023 e englobando mais de 150 arquivos, entre prestação de contas e documentos. De forma que, estava prevista a revisão do Relatório Open Health pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz no contexto do Projeto DigiSUS em janeiro de 2023. No entanto, devido à mudança de Governo e à criação da Secretaria de Informação e Saúde Digital (SEIDIGI), deliberou-se que o estudo sobre o Open Health não estava alinhado com as diretrizes da nova administração, resultando no cancelamento da revisão do relatório e de quaisquer outros estudos vinculados ao tema. Assim, o relatório demandado no pedido é considerado preliminar e não conclusivo, sendo apenas uma minuta de documento técnico, limitado à circulação interna. O MS considera que sua divulgação não atende ao interesse público ou privado, não estando no escopo de aplicação da LAI. Diante do apresentado, a CGU ponderou que uma “minuta” é apenas uma versão provisória de um documento, ainda sujeita a revisões, edições e, principalmente, aprovações antes de ser considerada um documento finalizado e oficial. No âmbito de um projeto, ela é comumente um ponto de partida para discussões e colaboração, com ajustes e modificações, até frequentes, antes da versão final ser concluída e aceita. Dessa forma, no entendimento do artigo 24, §6º, da Portaria nº 1.335/2018, que regulamenta os procedimentos relativos ao acesso e ao tratamento de documentos e informações no âmbito daquela Casa, minutas não assinadas não constituem informação produzida pela Administração Pública, sendo apenas rascunhos sem valor jurídico, não sendo consideradas sequer informação preparatória para tomada de decisão. Nesses termos, enquanto o relatório em questão é considerado preliminar e não conclusivo, o recurso apresentado à CGU não demanda acesso a uma informação nos termos previstos pelo inciso I, do artigo 4º da LAI, que define informação como dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. Os trabalhos em desenvolvimento, registrados em forma de minuta, apresentam perspectivas que, por ainda não terem sido validadas, possuem o potencial de resultar em interpretações precipitadas ou mal-entendidos ou sequer refletir de maneira precisa o que poderia se tornar um posicionamento consolidado após percorrer todo o processo formal até sua aprovação. Portanto, não constituem informações apropriadas para a produção ou transmissão de conhecimento.

Decisão da CGU

Com base no exposto, a CGU decidiu pelo desprovimento do recurso, considerando desarrazoada a divulgação das minutas não revisadas e não aprovadas do Relatório Open Health, nos termos do artigo 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O recorrente reitera o pedido argumentando que:

“1) Como os documentos disponibilizados em 2022, por meio do portal do governo, foram considerados um conteúdo sem robustez científica pelo próprio Ministério da Saúde, a despeito de sua revisão não ter sido realizada, o fato de os documentos não validados serem restringidos ao acesso público reforça a impressão de aceitação pelo MS a um conteúdo que não apresentava a robustez científico-técnica necessária para que sua entrega fosse considerada como efetivada (representando renúncias fiscais legitimadas sem uma entrega condizente) – o que é preocupante e mais danoso em termos de eventuais interpretações precipitadas.

2) É sabido que os princípios da administração pública instam o registro detido dos projetos em curso para o fiel cumprimento da transparência vinculada aos processos Proadi-SUS e que esses registros existem, apesar de terem sido negados pela CGU com fundamento no artigo 24, §6º, da Portaria nº 1.335/2018 - como rascunhos sem valor jurídico. Apesar de ser um rascunho sem valor jurídico, a redação do art. 4º, I, LAI garante a utilização de fontes primárias (como esses materiais cujo acesso foi negado) para a produção de conhecimento. Então, para que um documento sirva à produção de conhecimento ele não necessariamente precisa ter valor jurídico, o que afasta a interpretação aplicada. Ademais, a negativa de acesso a essas fontes necessita de base legal, o que não se verifica no caso em tela, já que a preocupação exposta é subjetiva quanto a potenciais interpretações precipitadas (uma acepção não lastreada na letra da lei). Sendo que não há base legal para a restrição de fontes primárias disponíveis em processo administrativo e coube à CGU um juízo de valor quanto ao que poderia representar “interpretações precipitadas”, reforça-se que também podem ocorrer pela restrição do conteúdo – sendo determinante, para o momento, a garantia de acesso tanto pela falta de base legal para a restrição quanto pela necessidade de o Ministério da Saúde mostrar que validou conteúdos adequados em face das disposições da legislação referente ao Proadi-SUS.”

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso parcialmente conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724/ 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividades e regularidade formal. O requisito de cabimento foi parcialmente cumprido, porque parte do recurso tem teor de manifestação de ouvidoria.

Análise da CMRI

Em atenção ao objeto do presente recurso, observa-se que no item 1, o recorrente aponta preocupação quanto ao procedimento adotado pelo MS em relação ao estudo de Open Health, em específico por não ter sido realizada a revisão dos documentos disponibilizados em 2022, por meio do portal do Ministério. Sobre isso, esclarece-se que, a explanação tem teor de reclamação, não fazendo, assim, parte do escopo do direito de acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527/2011, tratando-se de uma manifestação de ouvidoria. Portanto, o presente julgamento não pode conhecer esta parcela do recurso, conforme o inciso I do art. 20 da Resolução CMRI nº 6/2022. Nesses casos, importa clarificar que, as reclamações, bem como denúncias, consultas e pedidos de providências, devem ser dirigidas às ouvidorias dos respectivos órgãos, nos termos da Lei nº 13.460/2017, e no caso dos órgãos do Poder Executivo Federal, devem ser utilizados, para tanto, os canais específicos da Plataforma Fala.BR. Seguindo-se a análise da parte conhecida do recurso, referente ao item 2 do recurso à CMRI, verifica-se que o recorrido disponibilizou o acesso por meio do portal do Ministério, que dá acesso a informações sobre a pesquisa com base em relatórios do ano de 2022, ademais sobre o andamento do projeto informou que, em janeiro de 2023, estava prevista a realização de um processo de revisão do Relatório Open Health pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, mas que houve o cancelamento da revisão do relatório e de quaisquer outros estudos vinculados ao tema. Nesse contexto, o MS explicou que o documento existente sobre a respectiva revisão não se tornou oficial, tratando-se apenas de uma minuta de documento técnico não conclusivo. Ato contínuo, o recorrente reitera a solicitação sobre o referido documento em todas as instâncias recursais, porém sem êxito, inclusive conforme a Decisão da CGU que referendou a negativa de acesso nos termos do art. 13, inciso II do Decreto n. 7.724/2012, tendo em vista que a divulgação de um documento sem ter a versão concluída teria potencial de resultar em interpretações precipitadas ou mal-entendidos ou sequer refletir de maneira precisa o que poderia se tornar um posicionamento consolidado após percorrer todo o processo formal até sua aprovação. Diante do apresentado, o recorrente considera que não houve base legal para negativa advinda da decisão da CGU, que justificou a negativa atribuindo um juízo de valor quanto ao que poderia representar “*interpretações precipitadas*”, entretanto, destaca-se que, a fundamentação legal está descrita conforme o art. 13, inciso II do Decreto n. 7.724/2021, pois o pedido foi caracterizado como desarrazoado. Logo, importa esclarecer que, pedido desarrazoado é aquele que não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública. Trata-se de pedidos que vão de encontro ao espírito da própria Lei, e, em última instância, do interesse público, não constituindo manifestações legítimas do direito de acesso à informação. O pedido desarrazoado se caracteriza quando se verifica que, a divulgação da informação pretendia tem o potencial de comprometer outros princípios do direito e trazer maiores prejuízos à sociedade do que os benefícios de sua divulgação, devendo ainda o pedido revestir-se dos atributos de verdade, lealdade e boa-fé, observadas as razões de interesse público. No recurso ora em apreciação, justifica-se a caracterização da desarrazoabilidade do pedido o fato de que o objeto requerido se refere à informação que não cumpriu a formalidade, pois não representa o posicionamento definitivo do Órgão. Nesse contexto, importa destacar a [Decisão CMRI nº 33/2024](#), bem como a [Decisão CMRI nº 137/2022](#), que avaliaram situações semelhantes, referentes a pedidos que solicitavam versões de documentos não definitivos, os quais foram indeferidos, nos mesmos termos ora discorridos. Sobre o tema, as decisões ressaltaram que, a negativa de acesso devia prosperar tendo em vista que a divulgação teria potencial risco ao processo como um todo, uma vez que pode ocasionar conclusões equivocadas a respeito de possíveis posicionamentos dos agentes do processo, na cognição que se deu no curso da elaboração do documento. Por fim, ressalta-se que, o art. 7º da Lei n. 12.527/2011, inciso IV, determina que, a informação pública deve ser primária, íntegra, autêntica e atualizada, logo, informações imprecisas, incompletas, inacabadas e/ou inconsistentes, não atendem ao determinado na Lei de Acesso à Informação. Diante do exposto, conclui-se pelo indeferimento do presente recurso, por ser desarrazoado a entrega da minuta de relatório não conclusivo.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece parcialmente do recurso, deixando de conhecer a parte que apresenta teor de reclamação, pois a manifestação não integra o escopo do direito de acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527/2011. No tocante a parte que conhece, decide, no mérito pelo indeferimento, tendo em vista que o pedido é desarrazoado, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2011.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 16/10/2024, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Míriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 17/10/2024, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eveline Martins Brito, Usuário Externo**, em 18/10/2024, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 21/10/2024, às 09:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ROCHA CYPRIANO, Usuário Externo**, em 23/10/2024, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Dias dos Reis, Usuário Externo**, em 23/10/2024, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEILA DE MORAIS, Usuário Externo**, em 24/10/2024, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 25/10/2024, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6128325** e o código CRC **B85EFD8D** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

