



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 38/2023/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	25072.043888/2022-76
Órgão:	Ministério da Saúde – MS
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	19/12/2022
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente	Identificado
Opinião técnica:	Opina-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo provimento parcial das <u>informações de custos, conforme indicado no pedido de acesso e constantes no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e lançadas no APURASUS (Sistema de Gestão e Apuração de Custos do SUS), de forma que as informações do mesmo estabelecimento possuam um único código, mas nem esse código ou qualquer outra informação possam permitir a identificação desses locais.</u>

RELATÓRIO

Inicial: O requerente solicitou ao Ministério da Saúde – MS o acesso aos dados constantes no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e informação de custos lançados no APURASUS (Sistema de Gestão e Apuração de Custos do SUS). Adicionalmente, relatou que é fundamental que os dados sejam desagregados no nível de estabelecimento de saúde, e a temporalidade dos dados deve ser desde o primeiro ano disponível da base de dados até o momento mais recente, em formato aberto. Mencionou que os dados serão utilizados única e exclusivamente com o propósito de pesquisa acadêmica e com o objetivo de fomentar o entendimento acerca da eficiência dos serviços públicos no Brasil.

Resumo das manifestações do cidadão:

1ª instância: O solicitante recorreu, ratificando o pedido de acesso a informações, por entender que os dados poderiam facilmente ser anonimizados, preservando o seu sigilo.

Adicionalmente, informou dispor de servidor seguro para armazenamento dos dados, acessado apenas por pesquisadores autorizados, e que os dados pedidos serão eventualmente cedidos para pesquisadores, por meio da chamada "Chamada CNPq/Decit/SCTIE/MS/ DESID/SE/MS Economia da Saúde – Pesquisas para a melhoria do gasto público em saúde. Nº 44/2022".

2ª instância: O recorrente ratificou seu pedido original, por entender que como os dados já serão disponibilizados pra outros pesquisadores, o solicitante poderia, como pesquisador, seguir todos os critérios requeridos quando da disponibilização para os demais pesquisadores. Além de assinar a “Declaração de Inexistência de Conflito de Interesse”, poderia garantir ainda que os dados serão armazenados em servidor seguro que permite acesso apenas aos pesquisadores relacionados com o projeto.

Esse pedido buscaria, portanto, tratar de forma isonômica os pesquisadores interessados em utilizar os dados. Além disso, isso maximizaria o potencial de impacto da base de dados para a própria administração pública.

Sobre o edital mencionado, destacou que apesar de participar do processo seletivo, e ter seu projeto com mérito e qualidade reconhecidos, não foi priorizado pela indisponibilidade de recursos financeiros. Sua proposta permitiria dar andamento ao seu projeto mesmo sem fomento.

Inicial: Em resposta, por meio de Despacho CCUSTOS/CGES/DESID/SE/MS, de 29/12/2022, o MS negou o acesso, alegando que o Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) é de adesão voluntária, formalizada via ofício assinado por secretários de saúde, no qual consta que “O Ministério da Saúde poderá incluir as informações geradas, de forma consolidadas, na base de conhecimento de custos para avaliação das políticas públicas de saúde e qualificação da gestão do sistema de saúde, desde que os dados e informações não sejam disponibilizados, revelados ou venham a ser usados indevidamente ou sem autorização (...)”.

Ademais, o PNGC tem entre seus objetivos “estabelecer diretrizes para o acesso à base de conhecimento em custos gerada a partir das informações oriundas dos órgãos administrativos e unidades assistenciais do SUS participantes do PNGC”, a ser alcançado em conjunto com os participantes do Programa e outros atores envolvidos, previsto na Portaria MS/GAB nº55, de 10 de janeiro de 2018. Ressaltou, ainda, que a informação de custos deve ser contextualizada no local onde é gerada e ponderada pelos fatores que influenciam aquela observação, como as características da demanda atendida e outros aspectos regionalizados, com o intuito de evitar comparações e interpretações equivocadas.

Diante do exposto, o Ministério da Saúde alegou não possuir autorização para disponibilizar a base de dados do APURASUS, podendo a solicitação ser feita diretamente aos entes participantes do PNGC, haja vista a sensibilidade da informação, a responsabilidade pelos dados autodeclarados e o processo, ainda vigente, de discussão para estabelecer as diretrizes para o acesso à base de conhecimento em custos de maneira ampliada e indiscriminada.

A lista dos participantes do PNGC pode ser obtida por meio do endereço eletrônico <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-ainformacao/acoes-e-programas/pngc>.

<p>Respostas do órgão:</p>	<p>1ª instância: O recorrido indeferiu o recurso, mantendo alegações anteriores e acrescentou ainda que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No âmbito do Programa Nacional de Gestão de Custos – PNGC são captadas, dentre outras, informações sobre a situação econômica e financeira dos estabelecimentos de saúde participantes, que são protegidas, portanto, pelo sigilo legal. A disponibilização, a particular, das informações ora solicitadas infringiria o compromisso de sigilo assumido pelo Ministério da Saúde quando da celebração do acordo de participação no programa, bem como a legislação de regência. • No presente caso, a anonimização dos dados preservaria apenas em parte a identificação e/ou associação dos participantes, pois a base ainda é pequena, quando comparada com o quantitativo de estabelecimentos de saúde do SUS. • Entretanto, a situação difere no caso da "Chamada CNPq/Decit/SCTIE/MS/DESID/SE/MS Economia da Saúde – Pesquisas para a melhoria do gasto público em saúde nº 44/2022", citada pelo solicitante, tendo em vista tratar-se de processo estritamente técnico, controlado via edital, executado pelo CNPq, entidade ligada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI, em parceria com pesquisadores e instituições que atendam a critério de elegibilidade e de julgamento rigoroso, em quatro etapas, das propostas apresentadas, inclusive com assinatura da “Declaração de Inexistência de Conflito de Interesse”. Assim, não se verifica a possibilidade de expandir a disponibilização, de forma indiscriminada, da base de dados do APURASUS a pesquisadores interessados que não tenham sido contemplados pela Chamada Pública em questão.
	<p>2ª instância: O MS indeferiu o recurso mais uma vez, mantendo os argumentos apresentados anteriormente, mas acrescentando que segundo o art. 5º da Portaria GM/MS nº 55/2018, a adesão ao PNGC e ao uso do APURASUS se dá de forma voluntária. E, como forma de incentivar a participação no programa, o Ministério da Saúde se compromete, no ato da adesão, que os dados e informações obtidos não serão disponibilizados, revelados ou usados indevidamente ou sem autorização, de forma a permitir a identificação deste ente e dos seus estabelecimentos de saúde. Assim, a disponibilização de tais informações a particulares, sem visar o cumprimento de objetivos específicos do PNGC, representaria um desestímulo à adesão ao programa por parte dos estabelecimentos de saúde, o que poderia inviabilizar a sua escorreita execução e expansão programa.</p>
<p>Resumo do Recurso à CGU:</p>	<p>O solicitante recorreu à CGU, ratificando seu pedido de acesso e argumentos apresentados nos seus recursos em instâncias anteriores.</p>
<p>Instrução do Recurso:</p>	<p>Foram analisadas pormenorizadamente as comunicações entre recorrente e recorrido, a legislação aplicável ao acesso à informação, assim como encaminhada solicitação de esclarecimentos ao MS para entender melhor as justificativas apresentadas ao negar o acesso àquilo que foi demandado no pedido de acesso em análise.</p>

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação, no qual o/a solicitante requer ao Ministério da Saúde – MS o acesso aos dados constantes no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e informação de custos lançados no APURASUS (Sistema de Gestão e Apuração de Custos do SUS). Adicionalmente, relatou que é fundamental que os dados sejam desagregados no nível de estabelecimento de saúde, bem como a temporalidade dos dados deve ser desde o primeiro ano disponível da base de dados até o momento mais recente, em formato aberto. Mencionou que os dados serão

utilizados única e exclusivamente com o propósito de pesquisa acadêmica e com o objetivo de fomentar o entendimento acerca da eficiência dos serviços públicos no Brasil. Nas instâncias recursais, o recorrente admitiu que os dados sejam anonimizados.

2. Em resposta, o MS endereçou os itens do pedido de acesso, respectivamente, com as seguintes observações:

- No Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) - PNGC são captadas, dentre outras, informações sobre a situação econômica e financeira dos estabelecimentos de saúde participantes, que são protegidas, portanto, por sigilo legal. Nessa senda, ao aderir ao Programa Nacional de Gestão de Custos – PNGC, os gestores de saúde autorizam que o Ministério da Saúde inclua as informações geradas, de forma consolidada, na base de conhecimento de custos para avaliação das políticas públicas de saúde e qualificação da gestão do sistema de saúde, desde que os dados e informações não sejam disponibilizados, revelados ou venham a ser usados indevidamente ou sem autorização, de forma que permita a identificação deste ente e dos seus estabelecimentos de saúde.
- No presente caso, a anonimização dos dados preservaria apenas em parte a identificação e/ou associação dos participantes, pois a base ainda é pequena, quando comparada com o quantitativo de estabelecimentos de saúde do SUS. Desta feita, a disponibilização, em particular, das informações ora solicitadas infringiria o compromisso de sigilo assumido pelo Ministério da Saúde quando da celebração do acordo de participação no programa, bem como a legislação de regência.
- Ressaltou, ainda, que a informação de custos deve ser contextualizada no local onde é gerada e ponderada pelos fatores que influenciam aquela observação, como as características da demanda atendida e outros aspectos regionalizados, com o intuito de evitar comparações e interpretações equivocadas.
- O Ministério da Saúde não possui autorização para disponibilizar a base de dados do APURASUS, podendo a solicitação ser feita diretamente aos entes participantes do PNGC, haja vista a sensibilidade da informação, a responsabilidade pelos dados autodeclarados e o processo, ainda vigente, de discussão para estabelecer as diretrizes para o acesso à base de conhecimento em custos de maneira ampliada e indiscriminada. A lista dos participantes do PNGC pode ser obtida por meio do endereço eletrônico <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-ainformacao/acoes-e-programas/pngc>.

3. Considerando as alegações do recorrido e para prover a instrução do recurso em 3ª instância, interposto perante esta Controladoria-Geral da União – CGU, foram realizadas solicitações de esclarecimentos para o MS, nos termos do artigo 23, §1º do Decreto nº 7.724/2012.

4. Na mensagem enviada ao órgão, a CGU considerou as seguintes premissas:

- Na referência do MS quanto ao sigilo legal que protege as informações sobre a situação econômica e financeira dos estabelecimentos de saúde participantes não ficou claro qual a lei que protegeria tais dados.
- Não ficou claro qual o documento que formaliza o acordo, segundo o qual os dados não poderão ser disponibilizados e qual a legislação que rege esse acordo.
- Não ficou claro quais os dados existentes e porque não poderiam ser concedidos parcialmente sem identificar as entidades informantes.
- Segundo o art. 7º, § 2º da Lei nº 12.527/2011, “Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.”

5. Em resposta, o MS esclareceu principalmente que o instrumento formal atualmente utilizado para a adesão ao PNGC é realizado por meio de ofício, enviado pelo gestor interessado, conforme exemplos apresentados para 5 cidades, cujo modelo padrão consta a disposição abaixo:

"O Ministério da Saúde poderá incluir as informações geradas, de forma consolidadas, na base de conhecimento de custos para avaliação das políticas públicas de saúde e qualificação da gestão do sistema de saúde, desde que os dados e informações não sejam disponibilizados, revelados ou venham a ser usados indevidamente ou sem autorização, de forma que permita a identificação deste ente e dos seus estabelecimentos de saúde." (grifo nosso)

6. No tocante à lei que regeira tal acordo, o órgão ressaltou que decorre do ato de adesão, as informações se referem precipuamente a estabelecimentos de saúde estaduais e municipais ou, quando federais, integrantes da administração indireta. E, os estabelecimentos de saúde de natureza pública correspondentes não integram a estrutura regimental do Ministério da Saúde, nem estão sob seu comando direto, de forma que as informações obtidas por meio do PNGC e do APURASUS podem ser considerados, sob a ótica do Ministério da Saúde, informações de terceiros. Nesse sentido, apresentou a tese de aplicação de sigilo fiscal existente no art. 198 do Código Tributário Nacional – CTN.

7. O órgão esclareceu ainda que os dados de custo produzidas pelo PGNC/APURASUS, apresentadas em periodicidade mensal, são: Custo Total da Unidade (somatório dos valores dos itens de custo - direto e indireto - consumidos pelo estabelecimento de saúde no período selecionado); Custo Direto Total dos Centros de Custos (somatório dos valores dos itens de custo - direto e indireto - consumidos por determinado setor do estabelecimento de saúde no período selecionado); Custo Médio dos Itens de Produção dos Centros de Custos (custo médio dos produtos/serviços/procedimentos, de maneira individualizada, realizados pelos respectivos setores do estabelecimento de saúde no período selecionado, quando são informadas as quantidades produzidas por cada setor do estabelecimento); Custo Total dos Centros de Custos (Custo direto total com o custo indireto recebido de cada centro de custos do estabelecimento de saúde no período selecionado).

8. Em paralelo, o órgão ainda mencionou que cada estabelecimento participante declara informações que levariam à sua imediata identificação, tais como o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), o logradouro e o quantitativo de leitos, além da sua própria nomenclatura.

9. Ademais, o MS reforçou que todos os dados informados são declaratórios e os resultados alcançados completamente afetados pelas escolhas individuais feitas por cada estabelecimento de saúde, reflexo da metodologia utilizada (Custeio por absorção) e da necessidade de atender as especificidades do SUS, levando a decisão particular sobre itens de produção, critérios de rateio, relacionamentos dos centros, etc. que impactam diretamente os valores encontrados. Diante disso, e da pouca maturidade envolvida na temática desse tipo de gestão de custos em unidades de saúde, a realização e a divulgação de estudos sem a ponderação e contextualização local devida, pode levar a conclusões distorcidas, prejudiciais a todo o sistema público de saúde, além de levar ao esvaziamento do Programa Nacional de Gestão de Custos, mesmo sem identificar os participantes.

10. Ao considerar a hipótese de concessão dos dados de forma anonimizada, o recorrido relatou que seriam necessárias a consecução das atividades de: extração, organização, classificação, segregação e disponibilização de tal base em um arquivo planilhado, estimando, para tanto, o quantitativo de aproximadamente 2 (dois) servidores e de 60 (sessenta) dias.

11. Pela análise dos esclarecimentos prestados pelo MS, entende-se a relevância do órgão em manter as condições estipuladas nos ofícios dos entes informantes ao estabelecer os acordos para remessa das informações pertinentes ao PGNC/APURASUS. Entretanto, a omissão das informações que identificam cada estabelecimento permite que os dados fiquem anônimos, desde que também sejam desconsiderados eventuais dados relativos a anos iniciais, caso, nesses anos, exista um número de estabelecimentos tão reduzido, que se torne possível a identificação de empresas participantes apenas pelas características dos seus custos com a associação aos entes informantes.

12. Nesse sentido, apenas os dados de custos (vide tópico 7 do presente parecer) podem e devem ser concedidos ao cidadão, desde que não permitam a identificação dos estabelecimentos informantes (com a proteção aos dados indicados nos tópicos 8 e 11 do presente parecer), mas que possam estar associados a um código ou sequência adotado na geração da planilha, de forma que todas as informações do mesmo estabelecimento tenham um único código/sequência e não permitam a identificação do estabelecimento correspondente.

13. Essa proteção às informações estariam em consonância com os ofícios assinados pelas entidades informantes ao optarem por fornecer os dados requeridos, por não permitirem a identificação dos estabelecimentos.

14. Alerta-se ainda para a estimativa apresentada pelo órgão que não previu a quantidade de horas necessárias para prestar o atendimento, mas apenas o prazo de 60 dias, que propõe-se seja acatado para efeito do provimento sugerido neste parecer.

15. Importa ainda lembrar que a demanda do cidadão foi realizada em seu nome e não no nome de órgão de pesquisa e, assim, o pedido em análise segue os dispositivos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) que não exige os procedimentos necessários sob competência de Instituições reguladoras das atividades científicas ou acadêmicas em projetos de pesquisa, quando o tratamento de dados deve observar padrões éticos relevantes da área de conhecimento envolvendo a avaliação de riscos que possam impactar os direitos dos envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, com medidas previstas para evitar o acesso indevido, o vazamento de dados e manter a devida proteção a tais dados. Essa parceria no nível institucional, quando ocorre entre órgão de pesquisa interessado e entidade pública controladora dos dados, normalmente é feita por meio da assinatura de instrumento legal que define os parâmetros e termos de uso das informações, o que não é verificado na LAI.

Conclusão

16. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, pelo **provimento parcial** das informações relacionadas aos custos constantes no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e lançadas no APURASUS (Sistema de Gestão e Apuração de Custos do SUS), de forma que as informações dos estabelecimentos participantes do programa possuam um único código, mas nem esse código ou qualquer outra informação possam permitir a identificação desses locais.

17. À consideração superior.

LIANA CRISTINA DA SILVA
Auditora Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

Aprovado. Encaminhe-se à Diretora de Recursos de Acesso à Informação.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA
Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação

Aprovado. Encaminhe-se à Secretária Nacional de Acesso à Informação, para decisão.

FERNANDA MONTENEGRO CALADO
Diretora de Recursos de Acesso à Informação



CGU
Controladoria-Geral da União
Secretaria Nacional de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **conhecimento** e **provimento parcial** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP **25072.043888/2022-76**, direcionado ao **Ministério da Saúde – MS**.

O órgão deverá, no prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da publicação desta decisão, disponibilizar as informações relacionadas aos custos constantes no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e lançadas no APURASUS (Sistema de Gestão e Apuração de Custos do SUS), de forma que as informações dos estabelecimentos participantes do programa possuam um único código, mas nem esse código ou qualquer outra informação possam permitir a identificação desses locais. A informação deverá ser inserida diretamente na Plataforma Fala.BR, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado.

Recomenda-se, ademais, ao Ministério da Saúde que procure desenvolver melhorias no sistema de transparência ativa do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), de maneira que seja possível a qualquer cidadão ter acesso aos dados custodiados no Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (APURASUS), tendo em vista o disposto no art. 7º, incisos II, VI e VII, alínea "a" da Lei nº 12.527/2011, em especial no que se refere às informações disponibilizadas pelas entidades participantes da Política Pública em destaque.

Recomenda-se, nesse sentido, que os participantes atuais do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) sejam formalmente consultados quanto à possibilidade de divulgação, seja por meio de transparência ativa seja por meio de transparência passiva, dos dados disponibilizados ao Ministério da Saúde para sua inclusão no Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (APURASUS), bem como seja verificada a possibilidade de alteração do ofício modelo de adesão de novos participantes, de maneira que seja incluído dispositivo que permita a divulgação a terceiros dos dados fornecidos ao órgão para essa finalidade.

ANA TÚLIA MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

Desprovimento - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

Provimento (parcial) – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA**, **Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 23/02/2023, às 18:21, 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 **FERNANDA MONTENEGRO CALADO**, **Diretora de Recursos de Acesso à Informação**, em 23/02/2023, às 18:22, 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 **ANA TULIA DE MACEDO**, **Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 23/02/2023, às 18:29, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2656355 e o código CRC 00172FF2

Referência: Processo nº 25072.043888/2022-76

SEI nº 2656355