

**Comissão Mista de Reavaliação de Informações****139ª Reunião Ordinária**

Decisão CMRI nº 486/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 25072.073244-2023-93**Órgão: MS – Ministério da Saúde****Requerente: G.R.P.M.****Resumo do Pedido**

A requerente solicitou cópia integral do recurso administrativo interposto em face da decisão de não continuidade da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) do produto Bevacizumabe, pelo Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) / Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), nos autos do processo administrativo nº 25000.415219/2017-97 e cópia integral da decisão que indeferiu o recurso administrativo mencionado ou, ao menos, os fundamentos jurídicos que embasaram tal decisão.

Resposta do órgão requerido

O órgão respondeu que o processo administrativo informado é de acesso restrito, em sua integralidade, devido ao sigilo industrial (Lei nº 9.279/1996), não sendo possível realizar sua disponibilização pública.

Recurso em 1ª instância

A requerente argumentou que o órgão informou de modo genérico que o processo é de acesso restrito, não concedendo acesso nem aos fundamentos jurídicos que levaram a decisão de não continuidade da PDP em tela. Afirmou não ser possível que os dados que requereu versem sobre informações de sigilo industrial, pois tratam de ato administrativo meramente jurídico, não técnico, explicando que não há revelação do know-how na decisão e, mesmo que parte dela possa conter informações sigilosas, ainda assim não é integralmente sigilosa, sendo certo que é obrigatória a concessão de acesso daquelas partes que não contenham informações de sigilo industrial. Mencionou o artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, para ponderar que não pode ser privada de seu direito/dever de fiscalizar a administração pública, principalmente considerando ações que dispendem de recursos públicos – como é o caso das PDPs, que são de grande interesse da população. Citou o precedente nº 25072.010420/2022-03, no qual a CGU garantiu acesso a documentos solicitados em processo administrativo envolvendo projetos de pesquisa relacionados à PDP. Com isso, analisando haver ausência de justificativa para a não concessão de acesso, reiterou o seu pedido inicial.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O órgão respondeu que os processos administrativos das PDP contêm documentos técnicos e estratégicos cujo conteúdo contempla o método, o procedimento e a concretização de projetos científicos e tecnológicos referentes ao desenvolvimento e produção de produtos e de medicamentos de interesse para a saúde pública. Assim, este tipo de informação é tratado em grau de exceção (devido à legislação específica – sigilo industrial), não sendo alcançado pelos normativos que regulam o direito de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2011). Pontuou que o artigo 22 da LAI é taxativo ao afirmar que o disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial e que o artigo 5º da Constituição Federal, inciso XXIX, reconhece expressamente a existência do sigilo industrial. Tal inciso é regulamentado pela Lei nº 9.279/1996, nos termos do art. 2º, que dispõe que a proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante, entre outros, repressão à concorrência desleal. Pontuou que os processos administrativos das PDP trazem informações estratégicas sobre condições sob as quais os contratos de transferência de tecnologia são firmados entre instituições públicas e privadas, sendo considerado crime a divulgação, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços (art. 195, XI, Lei nº 9.279/1996). Ademais, defendeu que a própria LAI comporta restrição de acesso a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos, como é o caso das PDP, conforme seu § 1º, art. 7º. Por fim, o órgão considerou que houve a ampliação do escopo da demanda inicial, visto que foram agregadas novas solicitações, nos termos da Súmula CMRI nº 02/2015 (inovação recursal), sendo preferível que a requerente tivesse impetrado novo pedido de acesso à informação.

Recurso em 2ª instância

A requerente repetiu termos já apresentados, acrescentando que, considerando o caráter exclusivamente jurídico do ato administrativo em questão, que julga o pedido de reconsideração de suspensão de uma determinada PDP, não consegue imaginar onde estaria o segredo industrial que o órgão deseja proteger. Reiterou que a decisão e, mais ainda, os fundamentos para a suspensão da PDP são desprovidos de aspectos técnicos, apenas informa o motivo pelo qual uma PDP, foi suspensa/ descontinuada. Citou outros precedentes da CGU que, por meio dos Pareceres nº 1710/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, nº 1717/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, nº 1709/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU e nº 1711/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, entendeu que, a simples alegação de que o documento trata de transferência de tecnologia e, portanto, seria protegido por segredo industrial não é suficiente para demonstrar que o documento realmente é protegido por sigilo, cabendo à Administração Pública informar de forma clara quais documentos efetivamente tratam especificamente de revelação de know-how, ou aspectos técnicos dos parceiros. Ainda destacou que a jurisprudência refuta a recusa em fornecer informações de interesse público baseando-se em justificativas genéricas e superficiais para a alegação de sigilo e que o entendimento do Poder Judiciário ressalta a obrigação de disponibilizar informações gerais e não sigilosas de processos administrativos relevantes para os cidadãos, bem como de conceder acesso a cópias de documentos pertinentes, tarjando eventuais informações sigilosas, se necessário.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O órgão reiterou os argumentos já descritos, acrescentando que há reiterada jurisprudência administrativa que reconhece a existência do sigilo industrial em processos administrativos de PDP, considerados em sua integralidade. Citou o Parecer nº 1067/2022/CGAI/OGU/CGU, no qual a CGU analisou que existem razões para que o MS mantenha o acesso restrito aos documentos que sejam sigilosos referentes às PDP, bem como verificou a desproporcionalidade para o atendimento parcial e o Parecer nº 315/2023/CGAI/OGU/CGU, no qual afirmou-se que o sigilo industrial é uma necessidade lógica para a garantia da propriedade intelectual. Também mencionou as Decisões CMRI/SE/CC/PR nº 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 e 228, de 2018, nos quais a Comissão avaliou que os processos contêm informações que são de acesso restrito de acordo com legislação específica e as Decisões CMRI/SE/CC/PR nº 224, 225, 226 e 227, de 2022, nas quais colocou-se a existência de entendimento pacificado de que as PDPs expõem segredos industriais e informações de caráter estratégico dos envolvidos. Pontuou que está se delineando uma jurisprudência na CMRI quanto à preservação da impossibilidade de acesso a informações que, mesmo não sendo sigilosas em sua essência, possam ocasionar consequências anticompetitivas a Programas Governamentais, como discutido nas Decisões CMRI nº 13/2013 e nº 20/2013. Por fim, afirmou que o processo solicitado contempla informações essenciais que, caso divulgadas, exporiam elementos que poderiam fragilizar a participação dos proponentes em novos projetos, minando a credibilidade e sustentabilidade de todo o processo seletivo de eventuais novas propostas de PDP e que a mera disponibilização parcial de trechos sem conteúdo técnico, como cabeçalhos, números de página, despachos de mero trâmite administrativo oneraria a Administração com tempo e dispêndio de trabalho humano da área técnica responsável. Ainda informou que o MS já realiza ampla disponibilização das informações gerais acerca das PDP em seu Portal (informou o link).

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

A requerente realizou resumo dos argumentos apresentados, acrescentando que, em se tratando de documentos relacionados à PDP, o MS tem deixado de dar publicidade e de disponibilizar informações e documentos que são de relevante e inescusável interesse público, porque intrinsecamente relacionadas às questões ligadas ao direito fundamental à saúde. Defendeu que, ao tomar tal medida, o MS viola o direito constitucional do cidadão e impede a devida fiscalização do andamento dos trabalhos no âmbito de parceria de extrema relevância, que envolve, inclusive, o dispêndio de recursos públicos, tanto financeiro quanto de pessoal. Reiterou que não solicitou a disponibilização daqueles documentos técnicos que sejam protegidos por segredo industrial, esclarecendo que “fundamento jurídico” não se confunde com “motivação”, tendo sido solicitado apenas e tão somente o fundamento jurídico de tais decisões (i.e. “artigo x da Lei y”), o que também foi negado. Reiterou que o que se requer é o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. Afirmou que a decisão de não continuidade da Parceria gerou um processo administrativo que não se confunde ao procedimento de constituição dessa Parceria e que o processo ao qual se pede acesso abarca meramente questões jurídico-administrativas, às quais a Administração Pública não parece ter fundamento jurídico sólido para a negativa, o que violaria o direito constitucionalmente garantido aos administrados. Defendeu que o fato da Participação Social no SUS ter sido institucionalizada pela Lei nº 8.142/1990 de forma comunitária, por meio dos conselhos de saúde e das conferências de saúde, não afasta a possibilidade de qualquer cidadão requerer informações à Administração Pública e participar das decisões e fiscalização da saúde pública, pois essa é a principal função da gestão tripartite. Argumentou que tendo havido dispêndio de bem público é dever da Administração prestar contas aos cidadãos e aos Tribunais de Contas. Argumentou que a PDP não se trata meramente de um projeto, mas de verdadeiro contrato administrativo e que, nesse sentido, para além da impossibilidade de se declarar o sigilo em todo o processo da PDP, a decisão do MS viola o dever de motivação dos atos da Administração Pública (arts. 2º e 50, da Lei nº 9.784/1999), visto que não houve sequer uma análise pormenorizada de quais informações dos documentos solicitados, especificamente, poderiam supostamente estar protegidos por suposto sigilo industrial. Pontuou que se absolutamente todos os documentos solicitados estivessem classificados, em sua integralidade, por sigilo industrial, então, deveria ter sido apresentada justificativa fundamentada e completa sobre o porquê da classificação.

Análise da CGU

A CGU analisou que o objeto do precedente reportado pela requerente (NUP 25072.010420/2022-03) e o do atual pedido são diferentes, não podendo ser aplicado, já que o objeto do pedido reportado se relacionava a processo judicial e neste se trata de processos administrativos de PDPs, em que o entendimento, já pacificado pela Controladoria, é de que assuntos sob sigilo industrial devem ser resguardados devido ao caráter estratégico dos dados envolvidos, estando assim revestidos do sigilo conferido pelo art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, e, ainda, pelo art. 195, inciso XI, da Lei nº 9.279/1996. Ponderou que o MS nega o pedido por entender que a demanda envolve documentos cobertos por sigilo industrial, não sendo possível realizar sua disponibilização pública. Explicou que os detentores de direitos de propriedade industrial possuem as mesmas prerrogativas de todo e qualquer proprietário previstas no artigo 1.228 do Código Civil, ou seja, usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de poder reavê-la de quem a injustamente a possua ou se utilize. Nos casos de invenções, modelos de utilidade, desenhos industriais e programas de computadores, a essência da propriedade intelectual é o conhecimento. Nesses casos, se a exclusividade desse conhecimento for comprometida, a faculdade de usar, gozar e dispor desse tipo de propriedade pode ser prejudicada, daí decorre que o sigilo industrial é uma necessidade lógica para a garantia da propriedade intelectual. Ainda mencionou diversos precedentes (25072.000891/2023-86, 25072.046797/2022-92, 25072.049836/2022-11, 25072.049961/2022-57, 25820.001914/2018-01, 25820.001912/2018-11, 25820.001910/2018-14, 25820.001911/2018-69, 258200.01913/2018-58, 25820.003165/2018-48, 25820.004789/2019-63, 25820.004788/2019-19 e 25820.005421/2018-31) envolvendo o sigilo industrial dos processos relacionados às PDPs, nos quais se decidiu pelo acolhimento das justificativas de que informações desta natureza são abarcadas por sigilo previsto em legislação específica. Por fim, afirmou haver necessidade de uniformização na análise do mérito dos recursos dirigidos à 3ª instância, em observância aos princípios da segurança jurídica e da eficiência, conforme disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999.

Decisão da CGU

A CGU indeferiu o recurso, devido à incidência de sigilo industrial aos documentos requeridos, nos termos do art.195, inciso XI da Lei nº 9.279/1996, recepcionado no arts. 22 da Lei nº 12.527/2011 e 6º, I do Decreto nº 7.724/12.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

A requerente reiterou argumentos já apresentados nas instâncias prévias.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, cabimento e regularidade formal.

Análise da CMRI

Inicialmente cumpre esclarecer, a respeito da incidência de legislação específica (sigilo industrial) nos processos de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), que estes já foram analisados e documentados em diversos precedentes (a exemplo das Decisões CMRI/SE/CC/PR nº 224, 225, 226 e 227, de 2022), havendo um entendimento pacificado desta Comissão sobre a necessidade de proteção das informações constantes nos referidos processos, visto que expõem segredos industriais e informações de caráter estratégico dos envolvidos. Entretanto, no presente NUP, destaca-se a solicitação apresentada pela cidadã relativa à concessão de acesso daquelas partes que não contenham informações de sigilo industrial, questionando, com isso, que a integralidade do processo esteja sob sigilo. Compreendendo que o cerne da presente análise reside, portanto, nas informações não protegidas por sigilo, destacam-se os precedentes nº 25072.000891/2023-86, 25072.000892/2023-21, 25072.000979/2023-06 e 25072.000980/2023-22, nos quais, não tendo o recorrido apresentado uma análise pormenorizada de quais informações dos documentos solicitados poderiam estar protegidos pelo referido sigilo, foi esclarecido pelo órgão que as informações irrestritas que constam dos processos de PDPs se tratam tão somente de cabeçalhos, números de página, despachos de mero trâmite administrativo, dentre outros, não sendo plausível onerar a Administração para o fornecimento de informações sem utilidade fática. Assim, em tais precedentes, observa-se o reiterado posicionamento do órgão em afirmar que, com o tarjamento, o documento não teria utilidade fática para a cidadã, posto que seriam disponibilizadas apenas informações

acessórias como cabeçalhos e assinaturas. Todavia, considerando que a cidadã argumentou em suas peças recursais que solicita, pelo menos, as informações que não são protegidas por sigilo, não caberia ao órgão não disponibilizar os documentos com base nessa justificativa, uma vez que os motivos ou a utilidade do que fará a cidadã com tais informações não devem ser postos em evidência, conforme o inciso 3º do art. 10 da Lei nº 12.527/2011. Sobre este ponto, o recorrido alega, então, que tais tarjamentos dos documentos requeridos ocasionariam trabalhos adicionais e desproporcionais, inviabilizando a manutenção das suas atividades rotineiras. Com base nessa posição adotada pelo órgão, foram realizadas interlocuções com o Ministério, objetivando a caracterização/detalhamento desses trabalhos adicionais, uma vez que este afirmava apenas, nas primeiras interlocuções realizadas pela CMRI, haver grande volume processual envolvido e, no presente NUP, se trata somente de dois documentos (cópia integral do recurso administrativo interposto e cópia integral da decisão que indeferiu este recurso) de um processo de PDP específico. Na terceira interlocução, o recorrido respondeu que:

*“Cabe informar que o processo requisitado, NUP SEI 25000.415219/2017-97, é processo já com acumulado de 07 anos de documentação (na data presente), perfazendo 13 volumes e mais de 200 documentos. **O eventual tarjamento dos anexos requisitados pela recorrente, relacionados a recurso administrativo (Bevacizumabe - Biomanguinhos), além de não ter utilidade fática para a requerente (seriam disponibilizados meros cabeçalhos de documentos e assinaturas, considerando o sigilo industrial e comercial decorrentes de projeto de PDP), igualmente fazem referência a outros documentos do processo, que também teriam que passar por análise técnica quanto à eventual disponibilização, fomentando novo acúmulo de pedidos de acesso pela cidadã.***

O que aqui se argumenta, portanto, quanto ao conteúdo requisitado, é que não se trata somente da oneração da Administração em termos de recursos humanos/tecnológicos/tempo e trabalhos adicionais, mas sim da objetividade de atendimento à cidadã, que de todo modo não teria acesso ao conteúdo técnico dos documentos solicitado (sigilo industrial + comercial); além de abertura de precedente oneroso, considerando o quantitativo de projetos de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) atualmente vigentes; o sigilo processual já reconhecido pelas instâncias superiores em diversos precedentes (CGU / CMRI) e o atual esforço concentrado do setor no processo de análise de volume considerável de novas propostas de PDP recebidas no corrente ano.

Isto posto, reitera-se que:

- 1. Incide hipótese de legislação específica (sigilo industrial e comercial) nos processos administrativos de PDP, conforme entendimento anteriores da CGU e da CMRI, últimas instâncias recursais da Lei de Acesso à Informação;*
- 2. O tarjamento requisitado pela requerente onera esta Pasta e leva a desproporcionalidade do pleito, considerando o volume processual envolvido e a necessidade de trabalhos adicionais de tratamento documental;*
- 3. O Programa das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e todos os processos correlatos (resultado de análise de propostas; de eventuais recursos; status das parcerias; dados de aquisição; dentre outros) é amplamente disponibilizado em Sede de portal eletrônico, acima referenciado, sendo que as informações processuais específicas de projeto possuem a restrição de acesso necessária à manutenção do Programa; proteção ao sigilo industrial e comercial dos atores envolvidos; além do zelo à isonomia e lisura de competição àqueles que são proponentes e/ou recorrentes de propostas de PDP.*

Ante o exposto, verifica-se que o órgão seguiu não detalhando o volume dos dois documentos específicos mencionados, mas sim de todo o processo, a saber, 13 volumes e mais de 200 documentos. Também não especificou a quantidade de servidores necessários e a estimativa de tempo para realização do tarjamento desses documentos, a fim de justificar de que modo tal processo iria afetar as atividades do Ministério. Todavia, mencionou que os dois documentos requisitados fazem referência a outros documentos do processo, que também teriam de passar por análise técnica quanto à eventual disponibilização. Embora o Ministério também não tenha detalhado o volume e demais informações desses documentos adjacentes, compreende-se que, neste caso, o tarjamento não trataria somente dos dois solicitados, o que, considerando o extenso volume dos processos de PDP (conforme descreveram), indica a desproporcionalidade do pedido e a incidência de trabalhos adicionais de análise e tratamento de dados para atendê-lo, o que impactaria de maneira significativa as rotinas de trabalho das unidades do órgão recorrido, prejudicando a execução de suas demais atividades institucionais.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece do recurso, e no mérito, decide pelo indeferimento, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527/2011, no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012 e no art. 195, inciso XI, da Lei nº 9.279/1996, tendo em vista que parte das informações requeridas são resguardadas pelo sigilo industrial cuja divulgação configura crime de concorrência desleal e; sobre a outra parte, não protegida por sigilo, por tratar-se de pedido de acesso desproporcional, que exige trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados, com fundamento no art. 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2012.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 12/12/2024, às 18:48, 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 **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO, Usuário Externo**, em 13/12/2024, 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](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 13/12/2024, às 22:32, 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 16/12/2024, às 09:51, 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 **Marco Aurélio de Andrade Lima, Chefe de Gabinete**, em 16/12/2024, às 09:59, 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 16/12/2024, às 14:07, 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 23/12/2024, às 10:45, 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 **6280241** e o código CRC **64902FDD** no site:

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