



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
130ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 109/2024/CMRI/CC/PR

NUP: **25072.000979/2023-06**
Órgão: **MS – Ministério da Saúde**
Requerente: **S.L.L.**

Resumo do Pedido

A Requerente solicitou: (i) acesso ou disponibilização de cópia integral dos autos do processo administrativo da PDP firmada entre FURP e EMS S.A., referente ao produto Sofosbuvir, objeto do Termo de Compromisso nº 13/2018 (Processo nº 25000.431547/2017-31); (ii) Subsidiariamente, caso não seja possível a concessão de acesso ao ou cópia integral dos autos do referido processo administrativo, solicitou ao menos acesso a cópia de todos os documentos do referido processo que não estejam cobertos por sigilo, especialmente às decisões, aos relatórios de monitoramento, termos de compromisso firmados, relatório dos trabalhos realizados, entre outros, nos termos do art. 7º, § 2º, da LAI.

Resposta do órgão requerido

O Órgão respondeu que os processos administrativos de Parcerias para o Desenvolvimento (PDP) são protegidos por sigilo industrial, conforme Lei nº 9.279/1996 e, assim, não podem ser disponibilizados ao público em geral.

Recurso em 1ª instância

A Requerente argumentou que realizou tal solicitação, visto que os documentos disponibilizados no site do Ministério da Saúde, não esclarecem o andamento da PDP, isto é, se esta tem cumprido o seu objetivo com o interesse público, como mecanismo que deve assegurar a cobertura universal à saúde em todos os níveis de atenção, incluindo acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros e eficazes. Enfatizou que poderiam disponibilizar peças parciais do processo administrativo, podendo o Órgão tarjar o que fosse necessário. Afirmou não ser possível que todo o processo administrativo da PDP verse sobre informações protegidas por segredo industrial, ressaltando que é obrigatória a concessão de acesso àquelas partes do processo que não contenham informações sigilosas. Mencionou ter sido privada de seu direito/dever de fiscalizar a administração pública, principalmente considerando que as PDPs são de grande interesse da população. Desse modo, defendeu que a alegação do Órgão para justificar a negativa não tem fundamento e contraria o dever de transparência da administração pública. Citou artigos da LAI e um precedente da CGU, na qual esta decidiu pela concessão parcial dos documentos, com o tarjamento das informações protegidas e concluiu pontuando que, dada a ausência de justificativa do Órgão para a não concessão de acesso parcial, requer novamente as informações descritas no pedido inicial.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O Órgão respondeu que os processos administrativos das PDP contêm documentos técnicos cujo conteúdo versa sobre o método, o procedimento e a concretização de projetos científicos e tecnológicos relativos ao desenvolvimento e produção de produtos e medicamentos estratégicos para a saúde pública. Salientou que este tipo de informação é tratada em grau de exceção, como sigilo industrial, sendo inacessível ao público em geral. Citou a Constituição Federal, em seu artigo 5º (inciso XXIX), que reconhece expressamente a existência do sigilo industrial e também a Lei nº 9.279/1996, nos termos do artigo segundo, 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 repressão à concorrência desleal. Nesse sentido, explicou que os processos administrativos das PDP trazem informações sobre condições relacionadas aos contratos de transferência de tecnologia que são firmados entre instituições públicas e privadas, sendo considerado crime a divulgação, sem autorização, de informações utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços. Por fim, mencionou que a LAI abrange restrição de acesso a projetos de pesquisa e desenvolvimentos científicos ou tecnológicos cuja divulgação possa afetar a segurança da sociedade e do estado, como é o caso das PDPs e, diante desse cenário, indeferiu o pedido.

Recurso em 2ª instância

A Requerente argumentou que o MS está deixando de prestar informações e disponibilizar documentos que são de relevante e inescusável interesse público, devendo esses dados serem divulgados a todos os cidadãos para acompanhamento e fiscalização. Acrescentou que tais documentos não são confidenciais e não se qualificam como informação sigilosa, visto que a restrição de acesso destes não é imprescindível para a segurança da sociedade e do estado. Também analisou que as PDPs tratam de contratos administrativos firmados entre o MS e entidades públicas e privadas, que contêm informações relativas à administração do patrimônio público e à utilização de recursos públicos, isto é, a PDP não se trata meramente de um projeto, mas de verdadeiro contrato administrativo. Além disso, conforme a LAI, é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem a divulgação em local de fácil acesso no âmbito de suas competências, independente de requerimentos, incluindo todos os contratos celebrados. Reiterou que os documentos solicitados não podem ser confidenciais em sua integralidade, sem qualquer possibilidade de fornecimento parcial do seu teor. Por fim, afirmou que a decisão da CGU que mencionou no recurso anterior, não foi sequer analisada ou considerada no posicionamento do Órgão, que forneceu uma resposta genérica.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O Órgão explicou que as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) são projetos de desenvolvimento, transferência, absorção e produção de tecnologias estratégicas ao SUS, onde os laboratórios públicos celebram um Termo de Compromisso com um ou mais laboratórios privados (detentor ou desenvolvedor da tecnologia de informação e produção de insumos farmacêuticos ativos) que são responsáveis por transferir a tecnologia para a produção. Desse modo, o Órgão esclareceu que a PDP de medicamentos serve, fundamentalmente, à transferência de tecnologia, e não à simples aquisição de medicamentos. Assim sendo, os processos administrativos de PDP contêm documentos técnicos cujo conteúdo discrimina o método, o procedimento e a concretização de projetos científicos e tecnológicos referentes ao desenvolvimento e produção de produtos e medicamentos estratégicos para a saúde pública, e, desse modo, este tipo de informação é tratado em grau de exceção. O Órgão ressaltou que a Lei nº 12.527/2011 não exclui hipótese legais de sigilo, nem as hipóteses de segredo industrial e também comporta restrição de acesso a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos. Acrescentou que os processos administrativos nos quais as PDPs são instruídas contêm informações sobre as condições em que ocorrem o processo de transferência de tecnologia entre instituições públicas e privadas e, dessa forma, também são regidos pela Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), sendo considerado crime, a divulgação, sem autorização, de conhecimentos ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços. Também afirmou que os projetos de transferência de tecnologia preveem que, ao final do processo, o bem, que é a tecnologia em si, seja de propriedade do ente público e, assim, analisou que há de se proteger a integridade do projeto e de seu conteúdo técnico de qualquer ação que possa pôr em risco o bem público que está sendo adquirido. Sobre o Parecer CGU nº 717/2022/CGRAI/OGU/CGU, do processo NUP nº 5072.010420/2022-03, mencionado pela Requerente como precedente, o MS explicou que se tratou de solicitação de acesso a processo judicial e não a processo administrativo e que fazia referência a contrato de aquisição de medicamentos, que não faz parte de um processo administrativo de PDP. Frisou que existe reiterada jurisprudência administrativa que reconhece o sigilo industrial em processos administrativos de PDP, citando precedentes da CGU e da CMRI, nos quais essas instâncias reconheceram que os PDPs expõem segredos industriais e informações de caráter estratégico dos laboratórios envolvidos. O Órgão ainda argumentou que a disponibilização pública do processo solicitado pela Requerente pode enviar eventuais novas propostas de PDP no futuro, revelando itens estratégicos de determinado projeto e cuja publicização pode ser danosa ao processo competitivo, comprometendo a equidade indispensável no processo de seleção. Explicou que o processo específico solicitado abrange informações essenciais que, caso divulgadas, expõem elementos que podem fragilizar a participação dos proponentes em novos projetos, reduzindo a credibilidade e sustentabilidade de processos seletivos de novas propostas de PDPs. Por fim, considerou que, tendo em vista o caráter sigiloso do conteúdo solicitado, a mera disponibilização parcial de trechos sem conteúdo técnico, como cabeçalhos, números de página, despachos de mero trâmite administrativo, dentre outros, apenas oneraria a Administração com tempo e dispêndio de trabalho humano da área técnica responsável e que o Ministério da Saúde já realiza ampla disponibilização das informações gerais acerca das PDP, por meio de transparência ativa, via Portal virtual do Ministério da Saúde.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

A Requerente argumentou que não solicitou a disponibilização dos documentos técnicos que são protegidos por segredo industrial, tais como informações técnicas sobre o medicamento em si, mas sua solicitação reside no acesso aos documentos que não possuem as características de segredo industrial. Ressaltou que a LAI obriga à Administração Pública a disponibilizar acesso a processos administrativos e documentos que contêm informações relativas à administração do patrimônio público e à utilização de recursos públicos e enfatizou novamente que a PDP não é meramente um projeto, mas um verdadeiro contrato administrativo. Considerou que, ainda que possa conter determinados dados sigilosos, tais documentos não podem ser caracterizados como confidenciais em sua integralidade e, assim, o MS viola o dever de motivação dos atos da Administração Pública (artigos 2 e 50 da Lei nº 9.784/1999), visto que não houve sequer uma análise pormenorizada de quais informações dos documentos solicitados poderiam supostamente estar protegidos por suposto sigilo industrial. Desse modo, considerou que não é razoável, nem crível que absolutamente todos os documentos solicitados, em sua íntegra, sejam sigilosos, sem qualquer possibilidade de fornecimento parcial de seu teor, com o tarjamento das informações confidenciais. Sobre a justificativa do Órgão que essa disponibilização parcial traria onerosidade à Administração Pública com tempo e dispêndio do trabalho, a Requerente afirmou não ser válida tal justificativa, uma vez que é obrigação da Administração Pública atender de forma contundente os pedidos de acesso à informação realizados por cidadãos brasileiros. Com isso, reiterou as informações requeridas no pedido inicial.

Análise da CGU

A CGU realizou análise conjunta dos NUPs nº 25072.000891/2023-86, 25072.000892/2023-21, 25072.000979/2023-06 e 25072.000980/2023-22, uma vez que se tratam da mesma requerente e possuem similaridade nos objetos dos pedidos. Realizou interlocução com o Órgão, visando a adequada instrução processual e, em resposta, o MS informou que detém a posse de todos os processos administrativos solicitados, que os mesmos não foram classificados com grau reservado, que são resguardados pelo sigilo industrial, conforme art. 195, inciso XI da Lei 9.279/1996 c/c art. 22 da LAI, que não é possível disponibilizar os processos administrativos das PDPs, ainda que de forma parcial, por se tratarem de pedidos desproporcionais, sendo este fato demonstrado pelo Órgão através de detalhamento da quantidade de documentos presentes nos referidos processos. Como exemplo, no NUP 25072.000891/2023-86, existem 06 volumes e cerca de 120 documentos (20 documentos por volume), sendo inestimável a quantidade de páginas solicitadas, havendo documentos com mais de 500 páginas e outros com somente uma. Desse modo, pelo caráter desproporcional dos pedidos, seria necessário a realização de trabalhos adicionais devido os extensos volumes processuais, o que demandaria a paralisação de toda a área técnica responsável pelas atividades finalísticas para realizar o trabalho de monitoramento das PDP. Diante disso, a CGU considerou que há uma configuração de desproporcionalidade, uma vez que o Recorrido demonstrou de forma clara que não possui recursos suficientes para fazer o tratamento das cerca de 320 mil páginas, considerando todos os processos em tela. Além disso, a CGU reconheceu que o precedente informado pela Requerente envolve objeto diferente do presente pedido de acesso à informação e, portanto, não se aplica aos casos ora em análise e, buscando a uniformização na análise do mérito dos recursos dirigidos à Controladoria, decidiu acatar as justificativas apresentadas quanto à impossibilidade de fornecimento dos documentos pleiteados, em virtude do sigilo industrial e da desproporcionalidade do pedido.

Decisão da CGU

A CGU decidiu pelo conhecimento dos recursos, e no mérito, pelo desprovimento, devido à incidência de sigilo industrial aos documentos requeridos, nos termos do art. 195, inciso XI da Lei nº 9.279/1996, recepcionado nos arts. 22 da Lei nº 12.527/2011 e 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/12. Além disso, considera-se o atendimento de forma parcial como desproporcional necessitando de trabalhos adicionais, conforme disposto no art. 13, incisos II e III do Decreto nº 7.724/2012.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

A Requerente afirmou que se faz necessário rever o posicionamento do Ministério da Saúde e da CGU para justificar a não concessão de acesso a autos públicos, visto que é irrazoável que o direito ao acesso à informação pública seja completamente violado apenas porque há suposta necessidade de se tarjar informações nos autos. Argumentou que é direito do cidadão fiscalizar processo administrativo de Parceria para o Desenvolvimento Produtivo e que o MS está violando o direito constitucional do cidadão ao deixar de prestar informações relacionadas às questões ligadas ao direito fundamental à saúde. Reiterou que não solicitou a disponibilização dos documentos técnicos que são protegidos por segredo industrial, tais como informações técnicas sobre o medicamento em si, mas sua solicitação reside no acesso aos documentos que não possuem as características de segredo industrial. Sobre as informações ditas sigilosas e que demandariam grande esforço dos técnicos do MS para realização de tarjamento, a Requerente argumentou que não é crível que todos os documentos dos autos tenham informação que necessita ser tarjada, principalmente quando solicitou apenas aqueles documentos essenciais para a fiscalização da PDP. Afirmou que não é um trabalho hercúleo tarjar todos os documentos, especialmente porque os autos são eletrônicos, o que facilita a identificação dos documentos e que os pedidos de informação devem ser respondidos satisfatoriamente, de acordo com a lei, oferecendo uma justificativa válida para negativa de acesso à informação, com a citação da legislação adequada e do nexos causal entre a disponibilização da informação e o prejuízo ao projeto em análise, não tendo isto ocorrido no caso em tela.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. A apelação cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade e regularidade formal.

Análise da CMRI

Esta Comissão analisou conjuntamente os NUPs nº 25072.000891/2023-86, 25072.000892/2023-21, 25072.000979/2023-06 e 25072.000980/2023-22, por tratarem da mesma Requerente e terem objetos similares. Observa-se que, no recurso a 4ª instância, a Requerente solicitou revisão da decisão de negativa de acesso à informação, questionando a caracterização de seu pleito como pedido desproporcional devido a necessidade de tarjamento das informações confidenciais. O Órgão explanou nas instâncias anteriores que as informações estão protegidas pelo sigredo industrial, com base na legislação vigente e a Requerente enfatizou que sua solicitação reside nos documentos que não estão protegidos pelo referido sigilo. Salieta-se que o trabalho de análise que precisaria ser realizado não corresponde somente ao tarjamento em si, mas a avaliação para identificar as informações que devem ser protegidas e as que não necessitam serem ocultadas. Por fim, destaca-se que o Órgão apresentou justificativa para a negativa de acesso à informação, citando a legislação adequada (Lei de Propriedade Industrial e Lei de Acesso à Informação) e descrevendo como a publicização iria causar prejuízo ao projeto em análise, conforme pode ser verificado em sua resposta ao recurso de 2ª instância. A CMRI pacificou o entendimento acerca da confirmação do caráter sigiloso de tais informações e da manutenção da negativa de acesso integral ou parcial às informações contidas nos respectivos processos administrativos, a exemplo das Decisões CMRI nº 7, 8, 9, 10 e 11, de 2023, e 82, 83 e 84, de 2020. Todos os precedentes mencionados demonstram o entendimento firmado de que as PDPs expõem segredos industriais e informações de caráter estratégico dos envolvidos, estando assim revestidas do sigilo conferido pelo art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, pelo art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724, de 2012, e, ainda, pelo art. 195, inciso XI, da Lei nº 9.279, de 1996, que prevê que comete crime de concorrência desleal quem as divulga. Nos recursos ora tratados, os pedidos iniciais e as solicitações subsidiárias apresentadas em fase recursal compreendem a cópia da íntegra do processo do PDP especificado, bem como respectivos pareceres, relatórios e decisões que suportaram a decisão de não continuidade. Os objetos de tais pedidos guardam extrema semelhança com objetos dos precedentes da CMRI anteriormente citados. Diante do exposto, em face da natureza sigilosa das informações solicitadas e haja vista o princípio da segurança jurídica, a similaridade entre os recursos em tela, os precedentes supramencionados e dada a ausência de motivação fática para a revisão do entendimento consolidado desta Comissão, decide-se pelo indeferimento dos recursos, com base nos dispositivos legais da Lei de Acesso à Informação, do seu Decreto Regulamentador e da Lei de Propriedade Industrial acima destacados.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece do recurso e, no mérito, decide pelo indeferimento dos pedidos de acesso à informação constantes dos NUPS 25072.000891/2023-86, 25072.000892/2023-21, 25072.000979/2023-06 e 25072.000980/2023-22, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724, de 2012, e no art. 195, inciso XI, da Lei nº 9.279, de 1996, tendo em vista que as informações requeridas são resguardadas pelo sigilo industrial cuja divulgação configura crime de concorrência desleal.



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 10/03/2024, às 20:10, 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 **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 11/03/2024, às 12:10, 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 **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO**, **Usuário Externo**, em 12/03/2024, às 09:36, 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 12/03/2024, às 17:37, 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 **Miriam Barbuda Fernandes Chaves**, **Usuário Externo**, em 14/03/2024, às 10:42, 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 20/03/2024, às 00:38, 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 **5003108** e o código CRC **0AF1B1BA** no site:

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