



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103948/2021-69

INTERESSADOS: SOCIEDADE BENEFICIENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAR

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Vazamento de informações do Ministério da Saúde, ocorrida no âmbito do projeto de parceria (Projeto de Apoio) firmado entre este e o Ministério da Saúde (Termo de Ajuste (PROADI-SUS)/Projeto Nº 001/2017 e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira - Hospital Alberto Einstein. Parecer pela configuração de ilícito administrativo, previsto nos arts. 31, § 2º, e 32, IV, da Lei nº 12.527/2011 – LAI c/c arts. 65, IV, e 66 do Decreto nº 7.724/2012. Aplicação da penalidade de multa no montante de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais).

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, instaurado pela Corregedoria Geral da União, unidade da Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria 1.074, de 05 de maio de 2021, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 06 de maio de 2021, com o objetivo de apurar irregularidades praticadas pela Sociedade Beneficente Israelita Brasileira - Hospital Albert Einstein.
2. A apuração transcorreu por meio de Investigação Preliminar Sumária – IPS, iniciada após notícias jornalísticas de vazamento de dados de pacientes com Covid, ocorrida no âmbito do projeto de parceria (Projeto de Apoio) firmado entre o Ministério da Saúde (Termo de Ajuste (PROADI-SUS)/Projeto Nº 001/2017 e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira - Hospital Albert Einstein.
3. A Investigação Preliminar Sumária - IPS, de modo preparatório e investigativo, confirmou a existência de elementos de autoria e materialidade para instauração do Processo Administrativo de Responsabilização de Entes Privados.
4. Na IPS foi constatada a veracidade das notícias veiculadas pelo jornal O Estado de São Paulo, nos dias 26 e 27 de novembro de 2020, relativas ao vazamento de informações pessoais e médicas de mais de 16 (dezesesseis) milhões de pacientes, da rede hospitalar pública e privada, inseridas nos sistemas do Ministério da Saúde, intitulados e-SUS-VE (que conteria os registros de notificações dos casos suspeitos e confirmados da doença quando o paciente tem quadro leve ou moderado) e SIVEP-Gripe (que conteria os registros de internações, referentes a pacientes com o quadro mais grave da doença), cujos logins e senhas ficaram acessíveis a terceiros não autorizados, por meio da internet (Github), por, aproximadamente, um mês. Ademais, destacou a ocorrência de vazamento semelhante em junho de 2020, no sistema e-SUS-Notifica, cuja exposição teria ocorrido no próprio site desse sistema do Ministério da Saúde. Apurou ainda que o autor de tais condutas indevidas seria um funcionário do Hospital Albert Einstein – de nome Wagner Maurício Nunes dos Santos.
5. Nessa esteira, a Nota Técnica 1031/2021/COREP (SEI 1937318), concluiu pela necessidade de instauração do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, a saber:

III – CONCLUSÃO

- 6.1. Houve a comprovação de ocorrência de irregularidades no manuseio de credenciais de acesso a bancos de dados de sistemas do Ministério da Saúde – e-SUS Notifica (e-SUS VE) e SIVEPE-Gripe -, incidindo tal fato em infração às regras previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), decorrendo daí a aplicação das sanções respectivas.
- 6.2. A ocorrência dessas irregularidades, concernentes aos fatos sob exame, é atribuída ao Hospital Albert Einstein, em razão do manuseio indevido, por parte de seu colaborador/empregado/preposto, que expôs na internet (repositório do Github) credenciais de acesso (senhas e logins) aos referidos sistemas do Ministério da Saúde a que tinha acesso, as quais possibilitavam acessar dados pessoais e médicos de milhões de pacientes com diagnósticos relacionados à Covid-19.
- 6.3. O Ministério da Saúde, por meio da Diretoria de Integridade (DINTEG/MS) (que possui dentre as unidades que a compõe, a CORREG/DINTEG/MS), órgão responsável pelas apurações internas e que envolvem aspectos relacionados à integridade em geral em relação aos serviços realizados pelo órgão, após os trabalhos de investigação ali iniciados/realizados acerca do assunto em pauta (verificação acerca dos noticiados vazamentos de credenciais de acesso a bancos de dados de sistemas do Ministério da Saúde – e-SUS Notifica e SIVEPE-Gripe - e dos eventuais acessos neles ocorridos), mediante as razões expostas no Ofício nº 87/2020/DINTEG/MS, de 02/12/20 (contido no processo nº 00190.110041/2020-75, cuja cópia encontra-se nestes autos - 00190.110041/2020-75), repassou à Corregedoria-Geral da União-CRG/CGU o encargo de dar continuidade à apuração dos fatos.
- 6.4. Considerando que a Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito do Poder Executivo Federal, possui

ampla competência para apurar fatos relacionados às irregularidades eventualmente ocorridas nos diversos órgãos/entidades que compõem a administração pública federal, havendo, na hipótese, incidência de pressupostos que autorizam a atuação direta do órgão na elucidação dos fatos - como a repercussão e relevância da matéria e os valores envolvidos -, conclui-se que a sua unidade correcional que detém atribuição nessa área para tanto, a Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU), utilizando-se da competência concorrente, instaure processo administrativo em desfavor da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira - Hospital Albert Einstein, CNPJ 60.765.823/0001-30, visando a apuração e julgamento dos fatos.

6.5. Registre-se, na oportunidade, que como a prescrição da pretensão punitiva estatal em relação à apuração dos fatos, conforme acima apontado, ocorrerá apenas em 28/10/2025, é perfeitamente plausível a instauração, pela CRG/CGU, do processo apuratório então proposto.

6.6. No que tange ao rito a adotar na condução do processo administrativo cuja instauração aqui se propõe, entende-se sejam adotadas as regras estabelecidas na Instrução Normativa nº 13, de 08/08/19, da lavra do Ministro da CGU, as quais são utilizadas para a apuração no processo administrativo de responsabilização (PAR) de entes privados previsto na Lei nº 12.846/2013, uma vez que no presente caso a apuração se destina, de modo similar, à verificação de responsabilidades também de um ente privado, mas no âmbito da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.

6. Com a publicação da já citada Portaria n.º 1.074, de 05 de maio de 2021 (SEI 1937893), que formalizou a instauração do presente PAR, a comissão responsável por conduzir o PAR, lavrou nota de indicição, contendo a descrição do ato lesivo e das provas que consubstanciam o ato lesivo, bem como capitulando o ato lesivo nos arts. 26, § único; 31, § 2º; e 32, IV, da Lei nº 12.527/2011 – LAI c/c arts. 65, IV, e 66 do Decreto nº 7.724/2012.

7. Em sua defesa preliminar (SEI 2043928), a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein alegou, em síntese, que não houve exposição indevida de dados pessoais de 16 milhões de cidadãos brasileiros suspeitos de ou contaminados pela COVID-19, mas, tão-somente, a exposição de credenciais de acesso a dois sistemas do Ministério da Saúde (e-SUS-VE e SIVEP-Gripe); e, que o acesso ocorreu por parte da jornalista que elaborou a matéria, conforme laudo técnico juntado à instrução probatória dos presentes autos administrativos, bem como que adotou as medidas concernentes ao sigilo das informações. Do mais, rebate todas as imputações legais impostas a si, e, requer o encerramento do feito em razão da inexistência de dano e/ou ausência de responsabilidade do Hospital Albert Einstein em relação aos fatos apurados em investigação preliminar sumária e, subsidiariamente, que a sanção administrativa seja restrita à aplicação de advertência, nos termos do Art. 33, I, da LAI.

8. No Relatório Final (SEI 2077574), depois de examinar os argumentos da investigada e com base no material probante constante nos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR refutou a maioria deles e sugeriu a aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), por ser a conduta tipificada nos arts. 31, § 2.º, e, 32, IV, ambos da Lei nº 12.527/2011 e art. 65, inciso IV e 66, ambos do Decreto nº 7.724/2012.

9. Em suas Alegações Finais (SEI 2100173), de forma resumida, a investigada insistiu na negativa de vazamento de dados pessoais dos 16 milhões de brasileiros constantes nas bases do Ministério da Saúde. Em razão disso, pleiteou a reconsideração das conclusões constantes no Relatório Final para que a sanção administrativa ficasse restrita à aplicação de advertência, nos termos do art. 33, I, da LAI; e que a penalidade de multa fosse minorada para o valor de R\$ 60.000,00, no caso de sua manutenção.

10. Acolhendo os fundamentos constantes na Nota Técnica n.º 2943/2021/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 23 de novembro de 2021 (SEI 2181244), a Corregedoria-Geral da União – CRG atestou a regularidade processual, concordou com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR e encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação.

11. É o breve relato dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

12. Com o objetivo de facilitar a análise e a compreensão do caso, faremos, doravante, o exame pormenorizado de cada tópico considerado importante para o deslinde da questão.

A) REGULARIDADE PROCEDIMENTAL

13. Durante a apuração das irregularidades em questão, a SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN teve acesso ao processo e se manifestou livremente a respeito das deliberações tomadas e dos elementos probantes juntados aos autos.

14. Após ser devidamente notificada/intimada, juntou documentos, fez requerimentos e apresentou defesas escritas, sempre negando ou minimizando a prática de irregularidades, razão pela qual pleiteou o encerramento do processo ou, subsidiariamente, a minoração da sanção a ser aplicada.

15. Em relação aos requerimentos (solicitações/petições) feitos pela investigada, ressalta-se que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização deferiu todos aqueles considerados importantes para a realização da defesa de forma ampla e irrestrita.

16. Conclui-se, assim, que foi observado o princípio do devido processo legal, tendo sido seguido o rito previsto em lei, motivo pelo qual reputa-se respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não existindo vício capaz de comprometer a apuração realizada.

B) COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

17. Inicialmente, destaca-se que a instauração do presente processo está devidamente fundamentada no artigo 8º, caput e § 2º, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no artigo 13 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, assim como no artigo 3º da Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015, alterada pela Portaria nº 1.381, de 23 de junho de 2017. Eis os citados dispositivos:

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013

[...]

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

[...]

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento. [...]

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

[...]

Art. 13. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º Ficam os órgãos e entidades da administração pública obrigados a encaminhar à Controladoria-Geral da União todos os documentos e informações que lhes forem solicitados, incluídos os autos originais dos processos que eventualmente estejam em curso. [...]

Portaria nº 1.381, de 23 de junho de 2017

[...]

Art. 3º A Controladoria-Geral da União – CGU possui, em relação à prática de atos lesivos à administração pública nacional, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar PAR instaurado para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhe o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§1º A competência prevista no inciso I do caput será exercida em razão de uma ou mais das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou a entidade lesada; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º A competência concorrente de que trata o inciso I do caput poderá ser exercida pela CGU a pedido do órgão ou entidade lesada, nas hipóteses previstas nos incisos II a V do § 1º.

§ 3º A competência exclusiva para avocar PAR prevista no inciso II do caput será exercida pelo Ministro de Estado Chefe da CGU.

Art. 4º A CGU possui competência privativa para apurar atos lesivos contra ela praticados.

Art. 5º A competência para julgar PAR instaurado ou avocado pela CGU é do Ministro de Estado Chefe da CGU.

Parágrafo único. Nos termos do §§ 1º e 2º do art. 8º e do art. 9º da Lei nº 12.846, de 2013, e do art. 4º do Decreto nº 8.420, de 2015, ficam delegadas ao Corregedor-Geral da União as seguintes competências: (Redação dada pela Portaria CGU nº 1.381, de 23.06.17)

I - instaurar investigação preliminar e PAR; e (Redação dada pela Portaria CGU nº 1.381, de 23.06.17) [...]

18. Pela leitura desses dispositivos, é forçoso concluir que o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União – CGU/PR tem competência para instaurar, avocar, julgar e requerer a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização – PAR.

C) CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

19. O instituto da prescrição encontra guarida em Lei específica ou, na ausência de fixação do prazo prescricional pelo legislador, na regra geral do processo administrativo federal, estabelecido na Lei nº 9.783/1999.

20. No caso em comento, as ilicitudes estão sendo avaliadas com parâmetro na Lei de Acesso à Informação – LAI – Lei nº 12.527/2011, cujo teor nada prevê acerca da prescrição.

21. Nessa esteira, deve-se aplicar o regramento geral, previsto no art. 1.º da Lei n.º 9.783/1999, que assim institui:

Art. 1.º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

22. Verifica-se que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, contados, em regra, a partir da data dos fatos apurados.

23. Ocorre que o art. 2.º da Lei n.º 9.873/1999, relaciona as hipóteses em que o prazo prescricional deve ser interrompido, recomeçando do zero. Entre eles, destaca-se:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

(...)

24. Dessa feita, considerando que a publicação da instauração do processo administrativo apuratório ocorreu na data de 07 de maio de 2021, tem-se esse o marco inicial para a contagem da prescrição quinquenal.

25. Em relação a contagem dos prazos, cumpre mencionar o disposto no art. 66 da Lei n.º 9.784/1999, *ex vi*:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

26. Como o fato é de 28/10/20, entre ele a a instauração do PAR não transcorreram os cinco anos previsto na Lei.

27. Por outro lado, reiniciada a contagem do prazo do zero, após a interrupção prevista na Lei, em 07/05/2021 com a instauração do PAR, é certo que antes de 07 de maio de 2026 não se fala em prescrição na espécie.

D) APURAÇÃO DOS FATOS – MÉRITO

28. A questão em demanda cinge-se a Lei de Acesso à Informação. Se procura saber se a conduta de preposto da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein configuraria violação tipificada nos arts. 31, § 2º, e 32, IV, da Lei nº 12.527/2011 – LAI c/c arts. 65, IV, e 66 do Decreto nº 7.724/2012, passível de punição nos termos do art. 33, inciso II, da Lei nº 12.527/2011 e art. 66, inciso II e § 2º, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.

29. Pois bem. A conduta, conforme narrada anteriormente, ocorreu no Hospital Albert Einstein, por meio de seu preposto Wagner Maurício Nunes dos Santos, o qual permitiu o vazamento de informações pessoais e médicas relativas a 16 milhões de pacientes da rede hospitalar pública e privada, contidos em sistemas internos do Ministério da Saúde e concernentes a diagnósticos suspeitos ou confirmados de Covid-19, que teriam ficado passíveis de acesso por terceiros não autorizados, uma vez que os logins e respectivas senhas para tal acesso teriam sido expostos durante quase um mês.

30. O Hospital alega a inexistência de vazamento de informações pessoais e médicas dos 16 milhões de pacientes inseridas nos bancos de dados do Ministério da Saúde, uma vez que os dados foram acessados apenas para matéria jornalística.

31. Ora, a Constituição da República dispõe em seu art. 37, caput, os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, entre os quais, o da Publicidade, que obriga a Administração pública a agir de acordo com a transparência e informação, devendo dar publicidade dos seus atos administrativos a todos os cidadãos.

32. Sendo assim, a publicidade é a regra, da qual deriva o acesso à informação.

33. Nesse escopo, há pelo menos três incisos dos direitos fundamentais constitucionais que fazem menção a importância do acesso à informação por parte do usuário dos serviços públicos: a) o inciso XIV, que assegura a todos o acesso à informação; b) o inciso XXXIII, que determina a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; e, c) o inciso LXXII, que possibilita a oposição de habeas data.

34. Claramente, a regra de acesso à informação guarda situações em que é permitida sua exceção. Dessa forma, destaca-se no contexto do presente caso a possibilidade contida no art. 5.º, inciso XXXIII, da Constituição da República, a saber:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos

estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**;*

(...)

35. **Observe-se, entretanto, que a própria CF prevê a possibilidade de sigilo, ao dizer que está ressalvado sigilo que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.**

36. **Noutro giro, a Constituição também garante o direito à privacidade, tema que está intimamente ligado ao escopo dos presentes autos:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

37. **Não há dúvidas de que informações médicas sobre condições de saúde dos indivíduos são resguardadas por sigilo em respeito à privacidade das pessoas.**

38. Pois bem, a fim de regulamentar e dar efetividade ao direito fundamental à informação, foi sancionada a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, cujo objetivo é garantir o acesso a informações a todos os usuários do serviço público relativas ao seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.**

39. Percebe-se que o preceito geral definido na LAI, seguindo o princípio constitucional do art. 37, caput, da CR/88, é da publicidade. Contudo, a própria Lei excepciona a informação que pode ser disponibilizada ao público.

40. Nessa esteira, entre os casos de restrição previstos na LAI estão as informações pessoais, informações sigilosas protegidas por legislação específica e informações classificadas em grau de sigilo.

41. A LAI, seguindo as Regras de Herédia¹, identifica, nos arts. 31 e seguintes a informação pessoal como aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Sendo assim, podemos relacionar como informações pessoais, dentre outras:

- número de documentos de identificação pessoal (RG, CPF, título de eleitor, documento de reservista, SIAPE etc.);
- nome completo ou parcial, bem como de seu cônjuge ou familiares;
- estado civil;
- data de nascimento;
- endereço pessoal ou comercial;
- endereço eletrônico (e-mail);
- número de telefone (fixo ou móvel);
- informações financeiras e patrimoniais;
- informações médicas;
- origem racial ou étnica;
- orientação sexual.

42. Discorre ainda a Lei de Acesso à Informação que tais informações pessoais possuem seu acesso restrito aos agentes públicos legalmente autorizados no exercício de suas funções e à pessoa a quem elas se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção, *ex vi*:

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

I - terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e

II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Parágrafo único. Caso o titular das informações pessoais esteja morto ou ausente, os direitos de que trata este artigo assistem ao cônjuge ou companheiro, aos descendentes ou ascendentes, conforme o disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e na Lei no 9.278, de 10 de maio de 1996.

Art. 56. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

43. Assim, compete ao Estado, e aos serviços particulares que prestam saúde, proteger as informações pessoais, não

permitindo, entre outros, sua divulgação ou exposição (permitir a divulgação, permitir o acesso). Em caso de descumprimento, o Estado determina a responsabilização do agente público infrator, seja pessoa física ou jurídica.

44. Em julgamento sobre o sigilo de informações pessoais, tem-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. ACESSO RESTRITO. PROTEÇÃO À VIDA PRIVADA.

A Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - além de regulamentar o direito constitucional de o cidadão pedir informações ao poder público, prevê como exceções à regra de acesso dados que digam respeito à vida privada das pessoas, caso que configura o desta ação, uma vez que os boletins de acidente de trânsito podem conter informações de caráter pessoal, passíveis de expor a intimidade e imagem dos envolvidos.

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 31 de agosto de 2016.

Relator Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Apel. 5052115-85.2015.4.04.7000/PR

45. Nesse diapasão, tem-se que a Lei de Acesso à Informação prevê condutas que são consideradas violação ao sigilo das informações pessoais, entre elas:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

(...)

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

(...)

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

(...)

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

46. O Decreto n.º 7.724/2012 dispõe que:

Art. 65. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

(...)

IV - divulgar, permitir a divulgação, acessar ou permitir acesso indevido a informação classificada em grau de sigilo ou a informação pessoal

47. Observa-se que a tipificação do ilícito administrativo é clara e objetiva em relação as condutas adotadas pelo Hospital Albert Einstein. O ilícito administrativo informa “divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou a informação pessoal”. Assim, para configurar o ilícito, não é necessário que uma ou várias pessoas tenham acesso; a questão é tão somente permitir o acesso por terceiros não autorizados. Também não é necessária a ocorrência de dano para configurar o ilícito; basta a permissão de acesso.

48. Sobre esse assunto, a Nota Técnica 1031/2021/COREP (SEI 1937318), deslinda:

“Houve a comprovação de que, aproveitando-se de tal falha e utilizando-se das credenciais vazadas, terceiros não autorizados acessaram, nos sistemas envolvidos, dados pessoais/médicos de pacientes com diagnósticos de Covid-19, tanto que a matéria do Jornal O Estado de S. Paulo de 26/11/20, sob o título “Vazamento de senha do Ministério da Saúde expõe dados de 16 milhões de pacientes de covid”, exibiu cópias de fichas/prontuários com nomes e dados pessoais/médicos de diversos pacientes, extraídas, portanto, dos bancos de dados, então violados (SEI 1738174).”

49. Colaciona-se ainda o disposto no Relatório Final CGPAR – Acesso Restrito (SEI 2077574):

“Cumpre lembrar ainda que a conduta tipificada pela norma prescreve quatro tipos de conduta: divulgar; permitir a divulgação; acessar; ou permitir acesso indevido à informação pessoal. No caso específico, a conduta da pessoa jurídica permitiu justamente a divulgação e o acesso indevido de informações pessoais.”

50. De se ver que, no caso em comento, o Hospital Albert Einstein, inserido na figura de entidade privada sem fins lucrativos que, parcialmente, recebem recursos públicos, proveniente da celebração do projeto de parceria (Projeto de Apoio) firmado entre este e o Ministério da Saúde - Termo de Ajuste (PROADI-SUS)/Projeto N° 001/2017, deveria zelar para que as informações a que tinha acesso permanecessem com seu devido sigilo, por se tratar de informações pessoais descritas como sigilosas. Uma vez que seu preposto permitiu o acesso à informação sigilosa à terceiros, o ilícito restou configurado.

51. Destaca-se que no que diz respeito a responsabilidade civil, o empregador deve responder por atos de seus empregados ou prepostos. Nesse contexto, reza os dispositivos do Código Civil Brasileiro, *in verbis*:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os

direitos de outrem.

Art. 932. *São também responsáveis pela reparação civil:*

(...)

III - *o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;*

(...)

52. Nessa mesma linha, conforme salientado no Relatório Final da CGPAR, tem-se a seguinte súmula do STF:

SÚMULA 341 *É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto.*

53. O Relatório final, cita ainda que:

5.31. A jurisprudência também acompanha essa linha de entendimento, a exemplo do seguinte julgado no âmbito do STJ, publicado em 18/02/20:

Ementa: AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. ART. 1.022, I, DO CPC/2015. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. REPARAÇÃO. ATOS ILÍCITOS DE EMPREGADOS. EMPREGADOR. RESPONSABILIDADE, SE PRATICADOS NO EXERCÍCIO DO TRABALHO OU EM RAZÃO DELE. ARTS. 932, III, E 933 DO CC. NA HIPÓTESE, USO DE E-MAIL PESSOAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA INDIRETA. AUSÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO. CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. INCIDÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Todas as matérias foram devidamente enfrentadas pelo Tribunal de origem de forma fundamentada, sem a apontada contradição, inexistindo violação ao art. 1.022, I, do CPC/2015.

2. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o empregador é responsável pelos atos ilícitos de seus empregados, contanto que tenham sido praticados no exercício do trabalho ou em razão dele, conforme arts. 932, III, e 933 do CC. Na hipótese, o empregado utilizou o computador da empresa, mas praticou o ato ilícito por intermédio do e-mail pessoal, afastando a responsabilidade civil do empregador. Acórdão recorrido em conformidade com a orientação jurisprudencial do STJ. Incidência da Súmula 83/STJ. Agravo interno não provido. STJ – AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AgInt no AREsp 1536839 SP 2019/0196371-7 (STJ).

5.32. Com efeito, as normas em questão, além de servirem como referenciais para a presente apuração administrativa, constituem a base normativa que regula a responsabilidade civil da reparação de dano pelo empregador face aos ilícitos praticados pelos seus empregados ou prepostos, valendo, em situações futuras, como garantidora dos interesses patrimoniais da União face ao Hospital Albert Einstein, nos casos de ações de reparação de danos eventualmente movidas pelos interessados que venham a se sentir lesionados em razão da exposição de seus dados pessoais, ocorrida em função da falha aqui tratada.

54. Consoante o exposto, assevera-se a responsabilidade do Hospital Albert Einstein pelos atos de seu preposto. Ademais, cumpre mencionar que a responsabilidade civil do Hospital Albert Einstein, nesse caso, é objetiva, ou seja, a responsabilização da pessoa (física ou jurídica) não depende da comprovação de dolo ou culpa, bastando que fique configurado o nexo causal entre a ação e o resultado (ilícito, delituoso ou que causar dano).

55. De se vê que a Lei de Acesso à Informação prevê que a responsabilidade objetiva seja aplicada no Direito Administrativo Sancionador, sendo que a punição se justifica pela prática de um ato contrário ao Ordenamento Jurídico (conduta reprovável), não havendo necessidade de se exigir a presença do elemento subjetivo da culpabilidade (dolo ou culpa).

56. Consta-se que a Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados – COREP demonstrou, clara e objetivamente, a reprovabilidade e o nexo de causalidade entre a conduta da empresa e o resultado ilícito. O Hospital Albert Einstein, por seu preposto, praticou conduta descrita na lei como ilícita, permitindo a exposição de dados sigilosos de milhões de pessoas, fornecidos por meio de projeto em parceria com o Ministério da Saúde. O ilícito configurou-se pela simples permissão de acesso dos dados sigilosos.

57. Logo, não merece prosperar os argumentos apresentados pela defesa, sendo escorreita a imputação das irregularidades tipificadas nos arts. 31, § 2º, e 32, IV, da Lei nº 12.527/2011 – LAI c/c arts. 65, IV, e 66 do Decreto nº 7.724/2012, ao Hospital Albert Einstein.

58. Não restando dúvidas a respeito da prática de irregularidade por parte da empresa SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN, passa-se à análise das penalidades previstas em lei, assim como dos critérios de aplicação.

E) DOSIMETRIA

59. No intuito de facilitar o exame do assunto, eis a transcrição do dispositivo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:

Art. 33 - *A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:*

(...)

II - multa;

60. Reza também o Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012:

Art. 66. A pessoa natural ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o Poder Público e praticar conduta prevista no art. 65, estará sujeita às seguintes sanções:

(...)

II - multa;

(...)

§ 2º A multa prevista no inciso II do caput será aplicada sem prejuízo da reparação pelos danos e não poderá ser:

(...)

II - inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) nem superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), no caso de entidade privada.

(...)

61. Tais dispositivos legais definiram os limites mínimo e máximo para a penalidade de multa.

62. Contudo, a respeito da dosimetria da pena, constata-se a ausência de previsão normativa inserida na Lei de Acesso à Informação, de modo que se deve buscar na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, os parâmetros necessários para tal finalidade. Nesse sentido, observa-se o disposto nos arts. 22, 2.º, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

63. Dessa feita, constatou-se que a CGPAR, em seu relatório final, considerou todos os parâmetros estipulados na fixação do valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), nos seguintes termos:

De maneira a tornar a mensuração da pena o mais objetiva possível, conforme determina a LINDB, estabeleceu-se a seguinte ponderação:

Natureza e gravidade da infração: 0 a 25%;

Danos que provieram da irregularidade: 0 a 25%;

Agravantes e atenuantes: 0 a 25%;

Antecedentes: 0 a 25%;

Com a soma dos percentuais tem-se que 0% seria cabível a multa mínima de R\$ 5.000,00 e 100% aplicável a multa máxima de R\$ 600.000,00.

Considerando a natureza e gravidade da irregularidade, esta comissão entendeu como razoável a aplicação de 20%, uma vez que os dados vazados eram sensíveis e a quantidade de pessoas que tiveram suas informações pessoais e médicas relacionadas à Covid-19 era alta (cerca de 16 milhões).

No que tange aos danos decorrentes da infração, conforme restou demonstrado nos presentes autos, aplicou-se 10%, tendo em vista que houve um potencial dano (abstrato) pelo período de disponibilização dos dados durante quase um mês em plataforma aberta ao público.

Sobre os aspectos agravantes e atenuantes, foi levado em consideração questões como: i) elementos indicadores de má ou boa-fé do infrator; ii) adoção de medidas para reparar os danos da infração; iii) eventual conhecimento e/ou consentimento da cúpula da pessoa jurídica em relação à irregularidade em comento; iv) existência de programa de compliance com o propósito de evitar ofensas a LAI; v) valor do contrato entre a Administração Pública e o ente privado.

Considerando que: i) não há elementos que indicam má-fé da empresa infratora (0%); ii) o Hospital A. Einstein agiu com rapidez na adoção de medidas para solucionar a questão (0%); iii) não há elementos que indiquem a participação da diretoria e/ou dos órgãos de gestão superior da pessoa jurídica na irregularidade (0%); iv) a empresa juntou aos autos documentos que demonstraram a adoção de medidas no sentido de informar seu colaborador quanto a necessidade de manter sigilosa as informações tratadas (0%); v) o valor do contrato ser na casa de R\$ 32 milhões, isto é, de alta monta (5%), e que, portanto, a empresa deveria agir com maior esmero e cuidado em sua execução, esta comissão entendeu por estabelecer o percentual de 5% para esse item.

E, finalmente, como não foram encontrados outros casos de desrespeito à LAI pela empresa processada, foi considerado 0% no que se refere a antecedentes.

Dessa forma, somando-se os percentuais acima, esta comissão chegou a 35%, o que levou à conclusão de que, em consonância aos ditames da LINDB e da LAI, a multa recomendada à pessoa jurídica A. Einstein, pela infração em tela, é de R\$ 210.000,00.

64. Dessa forma, tendo ficado demonstrado que a empresa SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA

HOSPITAL ALBERT EINSTEIN praticou irregularidades e considerando a gravidade e a natureza das infrações, concorda-se com o entendimento da Comissão Processante, e com os seus fundamentos que concluíram pela aplicação da reprimenda de multa no montante de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais).

III - CONCLUSÃO

65. Diante do exposto, com base nos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, sugere-se a aplicação da penalidade de multa, no valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) à empresa SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN, com fundamento no artigo art. 33, inciso II, da Lei nº 12.527/2011 e no art. 66, inciso II e § 2º, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012, pelas suas condutas estarem insculpidas nas ilegalidades tipificadas nos arts. 31, § 2º, e 32, IV, da Lei nº 12.527/2011 – LAI c/c arts. 65, IV, e 66 do Decreto nº 7.724/2012.

66. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 9 de fevereiro de 2022.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
Procuradora Federal
Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção
CONJUR/CGU

[1] A LAI não trouxe exemplos concretos do que seriam informações pessoais sensíveis, isto é, que se referem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem do indivíduo. Nesse sentido, outros dispositivos podem ajudar.

Em 2003, na cidade de Herédia (Costa Rica), juristas de diversas nacionalidades se reuniram no seminário "Sistema Judicial e Internet", cujas discussões centraram-se, prioritariamente, na difusão de informação judicial na internet. A partir daí, foram estabelecidas algumas diretrizes sobre transparência e proteção de dados pessoais, conhecidas como as "Regras de Herédia". Essas regras têm por objetivo nortear a divulgação de informações judiciais na América Latina, muito embora não sejam de observância obrigatória. Ao trazer exemplos de dados pessoais, as "Regras de Herédia" podem contribuir para a interpretação da legislação brasileira de acesso à informação.

Segundo as Regras de Herédia, são dados pessoais aqueles concernentes a uma pessoa identificada ou identificável, capazes de revelar informações sobre sua personalidade, sua origem étnica ou racial, ou que se refiram às características físicas, morais ou emocionais, à sua vida afetiva e familiar, domicílio físico e eletrônico, número nacional de identificação de pessoas, número telefônico, patrimônio, ideologia e opiniões políticas, crenças ou convicções religiosas ou filosóficas, estados de saúde físicos ou mentais, preferências sexuais ou outras análogas que afetem sua intimidade ou sua autodeterminação informativa.

Segundo as Regras de Herédia, ainda:

prevalecem os direitos de privacidade e intimidade quando se tratar de dados pessoais que se refiram a crianças, adolescentes (menores) ou incapazes, assuntos familiares ou que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a participação em sindicatos; assim como o tratamento dos dados relativos à saúde ou à sexualidade; ou vítimas de violência sexual ou doméstica; ou quando se trate de dados sensíveis ou de publicação restrita segundo cada legislação nacional aplicável ou que tenham sido considerados na jurisprudência emanada dos órgãos encarregados da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais;

prevalecem a transparência e o direito de acesso à informação pública quando a pessoa concernente tenha alcançado voluntariamente o caráter de pública e o processo esteja relacionado com as razões de sua notoriedade. Sem embargo, consideram-se excluídas as questões de família ou aquelas em que exista uma proteção legal específica. Nesses casos, poderão manter-se os nomes das partes na difusão da informação judicial, mas se evitarão os domicílios ou outros dados identificatórios.

Extraído do site: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3143/1/M%C3%B3dulo%20%20-%20Negativas%20de%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103948202169 e da chave de acesso 2ad47e2b



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 808366905 e chave de acesso 2ad47e2b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 09-02-2022 17:51. Número de Série: 70940656698289640840343705708. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00843/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103948/2021-69

INTERESSADOS: SOCIEDADE BENEFICIENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **PARECER n. 26/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG e publicação.

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103948202169 e da chave de acesso 2ad47e2b



Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1064940394 e chave de acesso 2ad47e2b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-12-2022 15:20. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
