



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00276/2023/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

EMENTA: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. MULTA APLICADA À SOCIEDADE BENEFICIENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN. PENA DE MULTA POR PERMITIR ACESSO DE TERCEIROS A DADOS PESSOAIS SIGILOSOS SOBRE COVID. DEFERIMENTO PARCIAL APENAS PARA ATENUAR A PENA DE MULTA APLICADA.

1. O ilícito previsto no inciso IV do art. 32 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) se configura com a mera permissão ao acesso a dados sigilosos, sendo irrelevante se quem acessou divulgou todos os dados, três dados ou nenhum dado.

2. A pessoa jurídica na LAI (*caput* do art. 33) tem a obrigação de proteger os dados sigilosos aos quais tem acesso ou guarda. Se ela não o faz e um de seus prepostos libera a informação, a não ser que se afaste e nexa causal e/ou que haja um caso fortuito ou força maior, ela tem que se responsabilizar pelo vazamento dos dados.

2. Ainda que fosse necessária prova do elemento subjetivo da conduta (o que não é o caso de um tipo cuja responsabilidade pode ser considerada como objetiva), o fato é que a própria peticionante reconhece que seu preposto admitiu que agiu com culpa.

3. Proporcionalidade na dosimetria da pena aplicada, com reconhecimento de aplicação de atenuantes na espécie.

Sr. Consultor-Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reconsideração apresentado em razão da DECISÃO Nº 389 (SEI nº 2632047), de 28 de dezembro de 2022, publicada no dia seguinte na Seção 1 do D.O.U, **que aplicou** à pessoa jurídica SOCIEDADE BENEFICIENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN, CNPJ nº 60.765.823/0001-30, por ter praticado os atos lesivos tipificados nos arts. 31, § 2.º e 32, IV, ambos da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, e, arts. 65, inciso IV e 66, ambos do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, **a penalidade de multa, no valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais).**

2. Vejamos os dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) nos quais se fez o enquadramento da conduta da pessoa jurídica:

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;***

*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;

3. A apuração que levou à condenação acima citada transcorreu por meio de Investigação Preliminar Sumária – IPS (e depois Processo Administrativo de Responsabilização), 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.

4. Em suas Alegações Finais (SEI 2100173), a indiciada 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.

5. Em nosso PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Seq. 6), refutamos esta tese, pois restou demonstrado nos autos, clara e objetivamente, a reprovabilidade e o nexo de causalidade entre a conduta da pessoa jurídica e o resultado ilícito.

6. O Hospital Albert Einstein, **por seu preposto cujos atos danosos devem ser assumidos pela pessoa jurídica empregadora neste caso**, praticou conduta descrita na lei como ilícita (art. 32, inciso IV, combinado com o *caput* do art. 33 da Lei n.º 12.527/2011), **permitindo a exposição potencial de dados sigilosos de 16 milhões de pessoas (ainda que o jornal tenha publicado apenas três delas, porém pessoas de grande visibilidade)**, fornecidos por meio de projeto em parceria com o Ministério da Saúde. Entendemos, no nosso parecer, com a Comissão de PAR, que o ilícito configurou-se pela simples permissão de acesso aos dados sigilosos. Igualmente, também concordamos com a CPAR em relação à dosimetria da pena, pois, naquele momento, acreditamos que a natureza e gravidade da irregularidade, levava à razoável conclusão pela aplicação de um percentual de 35% sobre o valor máximo da multa prevista no inciso II, do § 2º do art. 66 do Decreto 7.724/2012 que regulamentou o inciso II do art. 33 da LAI que prevê a multa, uma vez que os dados vazados eram sensíveis e a quantidade de pessoas que tiveram suas informações pessoais e médicas potencialmente expostas relacionadas à Covid-19 era alta (cerca de 16 milhões).

7. O Consultor Jurídico à época concordou com estas conclusões, assim como a autoridade julgadora, o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, o qual aplicou a pena acima descrita.

8. Em 09.01.2023, **dentro dos 10 dias de prazo para apresentação de pedido de reconsideração**, a SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN protocolou, junto aos autos do processo, o pedido de reconsideração (Seq. 10 e SEI nº 2650761), direcionado ao Ministro de Estado da CGU.

9. Sustenta a sociedade, primeiro, o já refutado nos autos, argumento de que não houve o vazamento efetivo de 16 milhões de dados pessoais, mas apenas de três pessoas, olvidando que sua condenação foi por conta da liberação da senha e da potencial possibilidade de vazamento de milhões de dados.

10. Em segundo lugar a petição tenta fazer uma confusão entre teses jurídicas esposadas pelo relatório final e pelo Parecer jurídico, tentando convencer que a responsabilidade neste caso teria que ser subjetiva e alegando que não existem provas do elemento subjetivo que animou a conduta do Hospital ou do seu agente, mesmo a petição confessando que seu agente *admitiu a culpa pelo evento*.

11. Finalmente, o pedido de reconsideração se bate contra o percentual de 35% do valor máxima da multa prevista em lei, que considera elevado, pois os cálculos da Comissão de PAR *não levaram em consideração elementos significativos*.

12. Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2169/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2871907), a Secretaria de Integridade Privada desta Controladoria-Geral da União, antes de enviar os autos com o pedido de reconsideração a esta CONJUR, analisou de forma detalhada o pedido, mas concluiu pelo não acatamento das teses do Hospital.

13. Assim chegaram os autos a esta CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

14. É o breve relatório. Passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

15. Nos termos da Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, as manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados.

16. Tendo referida norma em consideração, é que elabora-se a presente manifestação.

2.1 DO CONHECIMENTO

17. Conforme dispõem o artigo 15 e parágrafos do Decreto nº 11.129, de 11 julho de 2022, o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes termos:

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

18. Deve-se considerar que o peticionante tomou ciência inequívoca da decisão em 29.12.2022, com sua publicação no Diário Oficial da União.

19. Assim, tendo em vista que o pedido de reconsideração foi recebido na CGU em 09.01.2023, deve ser considerado tempestivo, motivo pelo qual deve ser conhecido.

20. Ressalta-se que o pedido de reconsideração tem efeito suspensivo por força de lei, nos termos do art. 15 do decreto acima mencionado.

2.2.1. O ilícito se configura com a permissão de acesso de dados sigilosos, sendo irrelevante se quem acessou divulgou todos os dados, três dados ou nenhum dado.

21. O Hospital alega que tendo ocorrido apenas pontual acesso indevido por meio das credenciais expostas pelo seu preposto Wagner Maurício Nunes dos Santos, *a fundamentação da r. Decisão n.º 389 de 28 de dezembro de 2022, que adota os fundamentos do Relatório Final deve ser reavaliada*, pois tal Relatório Final da CPAR teria se baseado num inexistente vazamento de 16 milhões de dados pessoais, já que **apenas as informações de 3 (três) autoridades públicas, quais sejam “o Presidente da República, a Primeira-Dama e o Governador do Estado de São Paulo”**, foram feitas pela jornalista do jornal o Estado de São Paulo.

22. Ora, apesar de tentar minimizar o fato de o Presidente da República, a Primeira-Dama e o Governador do Estado de São Paulo terem tido seus dados pessoais vazados, o fato é que, como reconhece o próprio peticionante, o nosso PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Seq. 6) -- que foi o que ao fim e ao cabo serviu de fundamentação para a Decisão da autoridade julgadora -- afastou o vazamento de informações de 16 milhões de brasileiros, reconhecendo que houve, tão somente, a exposição de credenciais de acesso aos sistemas e-SUS-VE e SIVEP-Gripe em razão de conduta praticada pelo Sr. Wagner Maurício Nunes dos Santos, ex-colaborador do Hospital Albert Einstein.

23. **Ou seja, a decisão ora atacada não fundamentou a condenação com base no vazamento de 16 milhões de dados, mas no simples fato de ter havido a gravíssima liberação de credenciais de acesso a estes dados. E como tal exposição destas credenciais foi feita por um preposto do Hospital, cabe a esta pessoa jurídica arcar com a responsabilidade.**

24. Como exposto no PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o que se puniu não foi o vazamento de 16 milhões de dados, mas a sua *potencial* exposição ao vazamento por uma conduta negligente do preposto do hospital:

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.**

(...)

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.**

25. Como já falamos no nosso parecer, 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;

26. Este art. 32, ao ser combinado com o § 2º do art. 31, principalmente com o *caput* do art. 33 da mesma Lei (abaixo transcrito) deixa indene de dúvidas que pessoas jurídicas com vínculo com o poder público (como é o caso do Hospital Albert Einstein) também podem ser enquadradas no inciso IV do art. 32, apesar do que consta no seu *caput*, num primeiro momento, dar a entender que somente agentes públicos ou militares se enquadrariam nos incisos do art. 32.

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;

27. O Decreto n.º 7.724/2012, por sua vez, 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

28. Observa-se que a tipificação do ilícito administrativo é clara e objetiva em relação às 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 nem que quem tenha tal acesso acesse milhões de dados**; 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.

29. 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).”

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

“Cumpra 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.”

31. Ou seja, a pessoa jurídica não foi enquadrada nos tipos dos arts. 31, § 2.º e 32, IV (combinado com o *caput* do art. 33), todos da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, e, arts. 65, inciso IV e 66, ambos do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, por ter divulgado os dados pessoais de 16 milhões de pessoas, **mas sim por ter permitido o acesso a estes dados, sendo irrelevante se quem acessou divulgou o nome de três pessoas apenas ou mesmo de nenhuma pessoa. O simples acesso já configura o fato típico e ilícito.**

2.2.2. Ainda que fosse necessária prova do elemento subjetivo da conduta (o que não é o caso de um tipo cuja responsabilidade pode-se considerar como objetiva), o fato é que a própria peticionante reconhece que seu preposto admitiu que agiu com culpa.

32. O pedido de reconsideração também tenta sustentar que a responsabilidade pela prática do ilícito previsto no art. 3 2, inciso IV, da Lei n.º 12.527 depende da prova do elemento subjetivo da pessoa jurídica. E tenta levantar uma suposta divergência entre o Relatório Final da Comissão e o PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o qual defendeu que:

55. (...) 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. Constata-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.

33. Com efeito, mantemos nosso entendimento de que o art. 3 2, inciso IV, da Lei n.º 12.527, quando se refere à conduta de uma pessoa jurídica na combinação com o *caput* do art. 33, não tem em seu texto normativo nenhuma referência à necessidade de comprovação de um elemento subjetivo.

34. O tipo diz *"divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal"*. A nós nos parece claro que assim como nos ilícitos da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e na responsabilização de empresas por ilícitos ambientais, também aqui na Lei de Acesso à Informação, quando a imputação está sendo feita a uma pessoa jurídica e não a uma pessoa física, por óbvio que seria impossível se buscar um elemento subjetivo da pessoa jurídica. **A pessoa jurídica na LAI tem a obrigação de proteger os dados sigilosos aos quais tem acesso ou guarda. Se ela não o faz e um de seus prepostos libera a informação, a não ser que se afaste e nexa causal e/ou que haja um caso fortuito ou força maior, ela tem que se responsabilizar pelo vazamento dos dados.**

35. A propósito, no nosso PARECER n. 00026/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU fizemos uma analogia com a responsabilidade civil que vem ao caso repetir aqui. No direito 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;

(...)

36. Nessa mesma linha tem-se a seguinte súmula do STF:

37. Ou seja, a responsabilidade do Hospital Albert Einstein pelos atos de seu preposto independe de comprovação de culpa ou dolo por parte dos diretores do hospital ou do hospital em si (o que seria impossível). Nesse caso, a responsabilidade é objetiva, pois a responsabilização aqui 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).

38. **Ainda que assim não fosse, e ainda que fosse necessário comprovarmos a culpa do agente Wagner Maurício Nunes dos Santos, o qual foi o proposto do hospital que deixou as senhas de acesso aos dados expostas por um mês, o fato é que o próprio pedido de reconsideração reconhece que este agente assumiu a culpa pelo fato.**

39. Vejamos o que consta do último parágrafo da página 5 da petição de pedido de reconsideração (SEI nº 2600761)

"Em verdade, o sr. **Wagner assumiu publicamente que agiu com culpa**, afirmando que "publicou a planilha de senhas em seu perfil na plataforma github para a realização de um teste na implementação de um modelo, **porém esqueceu de remover o arquivo da página pública**" (SEI Nº 1936753, *negretos nossos*).

40. Ora se o preposto da pessoa jurídica reconhece que agiu com negligência que permitiu o acesso dos dados pela jornalista, se a pessoa jurídica reconhece que seu proposto, portanto, agiu com culpa, parece óbvio, então, a responsabilidade da pessoa jurídica pelos atos do seu agente, não importando se os seus diretores não queriam que aquilo acontecesse. O fato é que houve a culpa, até para quem entende que o tipo sancionador exige um elemento subjetivo neste caso, o elemento subjetivo está aí, confessado pela própria peticionante.

41. Então não temos o que discutir mais sobre o acerto do enquadramento da conduta da pessoa jurídica que, por negligência de um agente seu, deve ser responsabilizada por estar incurso no tipo previsto no inciso IV, do art. 32, combinado com o § 2º do art. 31 e com o *caput* do art. 33, todos da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

2.2.3. Da justiça na dosimetria da pena com reconhecimento de aplicação de atenuantes na espécie.

42. A pessoa jurídica também sustenta em seu pedido de reconsideração que o valor da multa deva ser reduzido *para levar em consideração as reais circunstâncias da suposta infração: a ausência de dano à população brasileira e os atenuantes de sua conduta.*

43. Na verdade, se houve ou não *dano à população brasileira* é uma conclusão muito subjetiva. O fato é que houve o *potencial* de dano a 16 milhões de pessoas. Se a exposição destes dados -- potenciais ou não -- significa ou não um grande dano ou um baixo dano é algo de apreciação subjetiva.

44. O que importa é que durante um mês ficou disponível a qualquer pessoa uma planilha que permitia o acesso a dados pessoais sensíveis de 16 milhões de pessoas e um dos objetivos da Lei de Acesso à Informação, e hoje também da Lei de Proteção de Dados, é que tais dados sejam tratados com cuidado e respeito. Além disso, no caso concreto, efetivamente, três pessoas -- que não são pessoas comuns --, "o Presidente da República, a Primeira-Dama e o Governador do Estado de São Paulo", tiveram seus dados divulgados. Então, será que aplicar apenas 35% (ou 30%) da pena máxima de multa prevista em Lei e não aplicar mais nenhuma outra pena prevista na Lei, não é uma dosimetria razoável? Pensamos que sim.

45. Com efeito, como lembrado pela NOTA TÉCNICA Nº 2169/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2871907):

3.43. (...) a punição aplicada foi a de multa isolada, sem qualquer impacto sobre a relação entre a pessoa jurídica e o Poder Público ou sobre a prestação dos relevantes serviços prestados à sociedade. Além disso, **o valor da multa, de R\$ 210.000,00, não é incompatível com o porte da pessoa jurídica e não é capaz de colocar em risco suas finanças.**

46. Se a pessoa jurídica recebesse, além da multa, como costuma acontecer nestes processos, a pena de suspensão ou impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, aí sim falaríamos em desproporcionalidade. Mesmo a pena possível de *rescisão do vínculo com o poder público*, prevista no inciso III do art. 33 da LAI, poderia ser aplicada, mas não foi. Então, parece-nos que apenas R\$ 220.000,00 de multa para uma pessoa jurídica do porte do Hospital Albert Einstein, não parece ser desproporcional.

47. Ora bem, a Comissão de PAR assim fundamentou a dosimetria da pena de multa:

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).

48. Quanto à **natureza e gravidade da irregularidade** o pedido de reconsideração sustenta que ela foi baixa porque a *exposição das credenciais ensejou apenas o acesso pontual, por uma jornalista, à base de dados contendo informações de cidadãos brasileiros suspeitos de ou contaminados pela COVID-19, com a posterior divulgação de informações, que já eram de conhecimento público, de apenas três autoridades públicas brasileiras.*

49. Ora, além de não comprovar esta afirmação de que as informações que efetivamente foram divulgadas já eram de conhecimento público, a petição não rebate os pontos que já tratamos neste parecer, quais sejam, que a) durante um mês ficou disponível a qualquer pessoa uma planilha que permitia o acesso a dados pessoais sensíveis de 16 milhões de pessoas; e que b) as três pessoas que tiveram seus nomes divulgados não eram pessoas comuns.

50. A gravidade da conduta não está no fato de que a jornalista divulgou só três nomes, mas sim que a senha de acesso disponibilizada expôs 16 milhões de pessoas, o que não é um número desprezível. E ninguém saberá quantas destas pessoas tiveram, de fato seus dados lidos pela jornalista que apenas não os quis divulgar, mas pode ter lido vários dados de várias pessoas diferentes.

51. Assim, aplicar-se um percentual de 20% apenas parece-nos extremamente razoável.

52. Prosseguindo, a CPAR continua sua fundamentação assim:

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.

53. Quanto a este ponto dos **danos**, o Hospital Albert Einstein alega em sua petição que *deve ser sancionado, tão somente, pelos danos efetivos ou, no máximo, danos prováveis oriundos da exposição de credenciais.*

54. Acontece que foi o que aconteceu. À vista do fato dos danos serem apenas potenciais e no fato de que apenas três pessoas de grande relevância no cenário nacional terem sido prejudicadas, se majorou em apenas 10% neste tópico a pena de multa. Algo extremamente razoável e até leniente com a pessoa jurídica que durante um mês inteiro pôs em risco dados pessoais sensíveis de 16 milhões de pessoas.

55. No que tange à alegação da petição de pedido de reconsideração relativa ao art. 20 da LINDB só nos resta transcrever os argumentos da NOTA TÉCNICA Nº 2169/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2871907), *in verbis*:

3.41. No que tange à alegação de que a sanção imposta violaria o art. 20 da LINDB, cumpre observar o equívoco da defesa ao afirmar que o referido dispositivo veda “a prolação de decisão com base em valores jurídicos abstratos (SUPER nº 2650761, p. 9)”. De fato, e conforme se observa pela simples leitura do artigo, a vedação se dirige à prolação de decisão com base em valores jurídicos abstratos “sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, o que é um mandamento totalmente diferente.

3.42. Muito se discute sobre o alcance da expressão “valores jurídicos abstratos”. Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira entendem que a expressão se refere a princípios pouco densificados, como, por exemplo, dignidade da pessoa humana, a economicidade, a moralidade e a impessoalidade. Sob essa ótica, resta claro que o dano potencial ou abstrato, valorado pela CPAR, estaria fora do alcance desse conceito. De toda a forma, fato é que, ainda que se chegasse a conclusão diversa, o que realmente importa no dispositivo citado pela defesa é a necessária consideração dos efeitos práticos da decisão.

3.43. Ora, nesse ponto a argumentação da defesa é igualmente improcedente, pois a punição aplicada foi a de multa isolada, sem qualquer impacto sobre a relação entre a pessoa jurídica e o Poder Público ou sobre a prestação dos relevantes serviços prestados à sociedade. Além disso, o valor da multa, de R\$ 210.000,00, não é incompatível com o porte da pessoa jurídica e não é capaz de colocar em risco suas finanças.

3.44. Assim, verifica-se que o art. 20 da LINDB não é pertinente ao caso, e, ainda que fosse considerado pela autoridade julgadora, sua aplicação não surtiria efeitos sobre a sanção recomendada.

3.45. Por fim, vale reforçar que o fato de se estar a aplicar a sanção de multa isoladamente, sem cumulação com as outras sanções do art. 66 do Decreto 7.724 (rescisão de vínculo com o Poder Público, suspensão temporária de licitar ou contratar e declaração de inidoneidade) demonstra que a CPAR considerou as particularidades e atenuantes do caso concreto na seleção da sanção aplicável, e não apenas na sua dosimetria.

56. Finalmente, quanto às **agravantes e atenuantes** a CPAR assim se manifestou:

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.

57. Sustenta a pessoa jurídica no seu pedido de reconsideração que restou contraditório a Comissão de PAR, apesar de reconhecer a postura colaborativa do HIAE, **não ter aplicado percentual de redução à multa, limitando-se a I. Comissão a aplicar o agravante de 5% no valor da multa em razão do valor elevado do contrato.**

58. Com efeito, **neste ponto entendo ter razão a petionante.**

59. Se a metodologia utilizada para o cálculo da multa implicava em ir adicionando percentuais à medida que cada elemento era considerado, e tendo em vista que se chegou a 30% no momento das agravantes e **atenuantes**, seria razoável que houvesse a aplicação de percentual negativo por eventual atenuante.

60. **Assim, refazendo os cálculos chego à seguinte conta:**

i) não há elementos que indicam má-fé da empresa infratora (0% porque não ter má fé é apenas a obrigação de todos); ii) o Hospital A. Einstein agiu com rapidez na adoção de medidas para solucionar a questão (**-2,0%**); iii) não há elementos que indiquem a participação da diretoria e/ou dos órgãos de gestão superior da pessoa jurídica na irregularidade (**-2,0%**); 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 (**-1%**); 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.

61. Assim, entendo que, em relação a atenuantes e agravantes, deve se estabelecer o percentual de -5% para as atenuantes dos itens ii, iii, e iv, que somado ao percentual positivo de 5% para a agravante do item v, resta uma soma de 0%.

62. Logo, restaram apenas os 30% dos elementos anteriores [**natureza e gravidade da irregularidade (20%), danos decorrentes da infração (10%) que somam 30%**] e incidindo sobre o valor máximo da multa resulta numa multa de **R\$ 180.000.**

63. Por fim, mantida a decisão administrativa sancionadora, alterando-se apenas um pouco o valor da multa, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para o cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão (§ 3º do art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 julho de 2022).

3. DA CONCLUSÃO

64. Pelo exposto, verifica-se que a pessoa jurídica SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN, CNPJ nº 60.765.823/0001-30 não trouxe fundamentos capazes de infirmar a decisão que enquadrou sua conduta nos art. 31, § 2.º e art. 32, IV, ambos da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, e, arts. 65, inciso IV e 66, ambos do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e que lhe aplicou a penalidade de multa prevista no art. 33, inciso II da Lei n.º 12.527/2011, **mas apenas em relação ao cálculo da multa que merece ser decotada de R\$ 210.000,00 para R\$ 180.000,00.**

65. Com efeito, restou demonstrado que a pessoa jurídica acima aludida permitiu, por negligência de um seu preposto, a exposição potencial de dados sigilosos de 16 milhões de pessoas, o que impõe seu enquadramento como incurso no tipo previsto no inciso IV do art. 32, combinado com o caput do art. 33 e com o § 2º do art. 31, todos da LAI, por *permitir o acesso indevido a informação sigilosa ou informação pessoal.*

66. Ausente qualquer inovação de fundamento capaz de alterar o entendimento anteriormente firmado, excetuando-se aquela alegação referente a atenuantes, sugerimos ao Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União que mantenha a decisão objurgada por seus próprios fundamentos e pelos fundamentos aqui lançados, mas **defira parcialmente o pedido para atenuar a pena de multa para R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais).**

67. Nos termos do § 3º do art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 julho de 2022, *"mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para o cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão".*

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 30 de julho de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

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 VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, 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 1239324352 e chave de acesso 2ad47e2b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-07-2023 18:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00204/2023/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 nº. 00276/2023/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 Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 01 de agosto de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

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 FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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 1241370727 e chave de acesso 2ad47e2b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-08-2023 16:21. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
