



Procedência: Controladoria Geral do Estado

Interessados: Intendência da Cidade Administrativa, Subcontroladoria da Informação Institucional e Transparência da Controladoria Geral do Estado e Estado de Minas Gerais

Número: 15.198

Data: 19 de julho de 2012

Ementa:

LEI Nº 12.527, DE 18.11.2011. ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA. TRANSPARÊNCIA: MUDANÇA DE PARADIGMA. RELEVÂNCIA. DOCUMENTOS ESTATAIS. PEDIDO DE CÓPIAS. CUSTOS DE REPRODUÇÃO. ISENÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI FEDERAL Nº 12.527/11 E REITERADA NO ARTIGO 19 DO DECRETO ESTADUAL Nº 45.969/12. LIMITES DA GRATUIDADE. PESSOA JURÍDICA INTERESSADA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO ESTADO DE POBREZA. INSUFICIÊNCIA DE MERA DECLARAÇÃO. REGIME JURÍDICO DISTINTO DOS PEDIDOS AVIADOS POR PESSOAS NATURAIS. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL (STF, STJ e TJMG). INCIDÊNCIA NO SISTEMA NORMATIVO DA INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGULAÇÃO DA MATÉRIA NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CABIMENTO.

Relatório

Trata-se de expediente encaminhado pela Subcontroladora da Informação Institucional e da Transparência para o estabelecimento de diretrizes sobre isenção do pagamento de custos quando o fornecimento de informação de que trata o Decreto Estadual n. 45.969/2012 implicar reprodução de documentos.

Consta do expediente o Ofício Int. CA nº 329/2012 mencionando que o artigo 32, I do Decreto Estadual nº 45.795/2011 outorgou competência à Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência para estabelecer diretrizes políticas da transparência pública. Com base no artigo 12, parágrafo único da Lei Federal nº 12.527/2011, no artigo 19 do Decreto Estadual



nº 45.969/2012 e no artigo 1º da Lei Federal nº 7.115/83 solicita “que esta Subcontroladoria estabeleça as diretrizes sobre a isenção do pagamento dos custos quando o fornecimento de informação de que trata o Decreto Estadual n. 45.969/2012 implicar na reprodução de documentos, informando, especificamente, se a concessão de gratuidade dependerá apenas de declaração do interessado ou de seu bastante procurador manifestando a impossibilidade de arcar com as despesas da reprodução.”

É o breve relatório. Passo a opinar.

Parecer

Sobre o acesso à informação pública, uma breve análise histórica evidencia que inicialmente apenas se exigia do Estado a obrigação de respeitar a liberdade das pessoas receberem e divulgarem informações livres da interferência da Administração. Em um segundo momento, impôs-se ao Poder Público o dever de proteger, através de medidas concretas, qualquer interferência indevida na comunicação de dados. Atualmente, requer-se mais: é preciso que o Estado cumpra o dever positivo de fornecer informações, inclusive aquelas que detém no exercício da função administrativa.

No Brasil, saímos de cultura restritiva, compatível com um período de fechamento político existente à época da ditadura, para um novo paradigma de transparência que se construiu a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 que exigiu publicidade de dados de orçamento e despesa), da Lei de Transparência (que estabeleceu a criação dos chamados “portais da transparência”, com regulamentação federal no Decreto nº 5.482/05), além de diplomas como a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), a Lei de Processo Administrativo Estadual (Lei Estadual nº 14.184/02) a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/97), a Lei dos Arquivos (Lei nº 8.150/91) e até mesmo Leis de Diretrizes Orçamentárias. Com a Lei Federal nº 12.527, de 18.11.2011, inseriu-se uma regulamentação unitária e sistemática no ordenamento pátrio fixando o amplo acesso a informações e documentos produzidos pela Administração.

A Lei nº 12.527, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, reconhece a informação relativa à função administrativa como bem público que pertence aos cidadãos e não aos agentes que transitoriamente exercem funções na estrutura estatal. Impõe a regra de que a informação é pública, sendo o sigilo



exceção restrita aos casos enumerados na lei e por tempo determinado. Adota paradigma de publicidade desenvolvido a partir de marcos legais como a *Freedom of the Press Act* da Suécia (1766) e a *Freedom of Information Act* dos EUA (1966), além dos diplomas editados por mais de noventa países que já adotaram legislação voltada à transparência por parte do Estado.

O Relatório de promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão formulado pela ONU em 2000 fixou padrões internacionais no tocante à publicidade estatal, fixando princípios orientadores da concreção desse dever. Além de prescrever a máxima divulgação, a obrigação de disseminar documentos públicos voluntariamente, a promoção de um governo aberto com exceções à publicidade limitadas, estabeleceu a necessidade de fácil acesso à informação (dever de rápido processamento) e de custos não impeditivos, vale dizer, os custos não podem ser empecilho, nem desestimular a consulta. (SILVA, Silvana Moreira. Leis de acesso à informação e ganhos democráticos: panorama latinoamericano e caso brasileiro. Paper aprovado para apresentação no Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades)

Especificamente quanto aos custos para fornecimento das informações, vislumbram-se quatro basilares: a) custo e pesquisa das informações; b) custos associados ao preparo ou revisão das informações; c) custo de reprodução (ou fornecimento de acesso) e d) custo do envio das informações ao solicitante. (MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 152)

Diante dessa multiplicidade de ônus possíveis, são várias as soluções adotadas nos diversos países. Na Índia, no Japão e na Suécia, a lei prevê que um órgão central estipule uma tabela de taxas; no Japão a definição se dá por ordens do gabinete. No Canadá, cada pedido de informação custa \$5dlls. Pode haver encargos adicionais se há requerimento de fotocópias, por uso dos computadores ou se se pede para buscar e preparar a informação (as primeiras cinco horas de busca e preparação são grátis). Na prática, a maioria dos solicitantes canadenses não pagam além do montante inicial de \$5dlls. Nos Estados Unidos encontram-se disposições detalhadas sobre taxas, distinguindo entre solicitantes comerciais (podem ser cobrados pela pesquisa, reprodução e revisão dos documentos), instituições educacionais ou científicas (só cobradas pela reprodução) e outros solicitantes (cobrados por pesquisa e reprodução). Nos dois últimos grupos, há isenção pelas primeiras duas horas de pesquisa e cópia das primeiras 100 (cem) páginas. Há isenção efetiva para solicitações de interesse público, que compreendem os meios de comunicação e diversas ONGs.



Há países (Quirguistão e Suécia) que oferecem determinadas quantidades de tempo e fotocópias gratuitamente. No México, os custos para obter informação não podem superar a soma do custo dos materiais usados na reprodução da informação e do custo do envio. Essa é a lição de Toby Mendel que aduz: “Em certos países, diferentes regimes de taxa aplicam-se a diferentes tipos de informação. Por exemplo, no México, o acesso a dados pessoais é gratuito; já no Azerbaijão, Suécia e Bulgária, não há cobrança para a consulta a informações nem para fazer uma cópia. Em alguns países, somente os custos efetivos podem ser cobrados.” (MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, op. cit., p. 152) Denota-se que alguns países restringem a cobrança aos custos de reprodução e ainda contemplam isenções de taxas para solicitantes em situação de pobreza, como é o caso do Brasil.

Entre nós, a Lei nº 12.527/11 adotou a regra da gratuidade para os serviços de busca da informação (pesquisa e, se necessário, organização dos dados de modo a viabilizar o acesso aos fatos administrativos verdadeiros) e, também de fornecimento (entrega da informação solicitante). Somente previu a possibilidade de cobrança pela reprodução, restringindo-se o montante ao valor necessário ao ressarcimento do custo:

“Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.”

Apresentado o pedido de acesso a informações por qualquer meio legítimo, esclarece Silvana Moreira Mendes que “Só poderá ser cobrado do cidadão o valor correspondente aos custos de reprodução das informações fornecidas, e as pessoas que comprovem não ter condições de arcar com tais custos estão isentas do pagamento.” Nesse contexto, tem-se a adoção do princípio dos custos não impeditivos. (SILVA, Silvana Moreira. *Leis de acesso à informação e ganhos democráticos: panorama latinoamericano e caso brasileiro*, op. cit.)

De fato, na hipótese em que admite a cobrança pelo valor de reprodução dos documentos, o parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 12.527/11 fixou a regra da isenção nos seguintes termos:



“Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.”

A Lei nº 7.115/83 referida no parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 12.527 determinara que “a declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interesse ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira”, o que somente não se aplica para fins de prova em processo penal. O artigo 2º da Lei nº 7.115 assenta que “Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável”.

Observe-se que a regulamentação estadual da matéria não discrepa da determinação fixada nas normas federais, tendo em vista a parte final do artigo 19 do Decreto Estadual nº 45.969/12:

“Art. 19. Quando o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão ou entidade, observado o prazo de resposta ao pedido, disponibilizará ao requerente documento de Arrecadação Estadual – DAE – ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizadas, ressalvada a hipótese em que a situação econômica do requerente não lhe permita fazer o pagamento sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da legislação vigente.” (sem grifo no original)

Das regras citadas denota-se que a Lei Federal nº 12.527/11 adotou, para fins de obtenção de gratuidade relativa ao pedido administrativo de informações, o sistema jurídico pertinente à declaração de pobreza destinada também à obtenção de gratuidade em processos judiciais. Tal estrutura não restou afastada na regulação estadual da matéria.

A propósito da declaração, certo é que a jurisprudência atual reconhece o direito à gratuidade à pessoa física que afirma sua pobreza em ato declaratório o qual se presume verdadeiro. Assim sendo, uma pessoa natural que se enquadra na acepção jurídica do termo pobreza (incapacidade de arcar com os custos sem sacrifício do sustento próprio ou da sua família) faz jus ao benefício,



independentemente de estado de penúria ou miséria comprovado aprioristicamente por meio de documentos, bastando que apresente declaração formal de pobreza. Entende-se, pois, que a declaração do cidadão é suficiente, por ser dotada de presunção “*juris tantum*” de veracidade, por força de expressa determinação legal. Em outras palavras, basta ao indivíduo a simples afirmação de carência para obter o benefício da gratuidade; a sua alegação de necessidade presume-se verdadeira e apenas se afasta diante de prova em sentido contrário. À obviedade, não há qualquer impedimento para que se colete prova em sentido contrário ao afirmado pelo indivíduo, não importando a origem da apuração: deflagrada por terceiros ou por iniciativa própria de eventual interessado.

Em relação às pessoas jurídicas, solidificou-se o entendimento jurisprudencial de que também elas podem fazer jus aos benefícios previstos para o estado de pobreza legal. Contudo, é indispensável que as mesmas demonstrem que não possuem condições de arcar com os ônus financeiros em questão sem prejuízo da própria existência. Para tanto, lhes cabe apresentar provas como balanço patrimonial e/ou declaração de imposto de renda que evidenciem a situação de hipossuficiência econômica capaz de atrair a proteção normativa. Os benefícios da gratuidade, em relação às pessoas jurídicas, só são concedidos se a interessada prova que não tem condição de arcar com os custos da atividade estatal a não ser em detrimento dos seus objetivos sociais. Assim sendo, é ônus da pessoa jurídica demonstrar a insuficiência econômico-financeira em cada caso. Esse o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, “*in verbis*”:

“II – É necessária a comprovação de insuficiência de recursos para que a pessoa jurídica solicite assistência judiciária gratuita.” (Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 637.177-SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1. Turma do STF, DJe de 24.11.2010)

“Às pessoas jurídicas não basta alegar insuficiência de recursos para obtenção da gratuidade de justiça, devendo comprovar a impossibilidade econômica para litigar em juízo.” (Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento n. 716.294-MG, rel. Min. Cezar Peluso, 2. Turma do STF, DJe de 29.04.2009)

“Não basta, à pessoa jurídica, alegar, sem prova, insuficiência de recursos para obter os benefícios da gratuidade de justiça.” (Embargos Declaratórios no RE n.



556.515-RJ, rel. Min. Cezar Peluso, 2. Turma do STF, DJe de 28.08.2008)

“BENEFÍCIO DA GRATUIDADE - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO - POSSIBILIDADE - NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS - INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DO ESTADO DE INCAPACIDADE ECONÔMICA - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DE ACOLHIMENTO DESSE PLEITO - RECURSO IMPROVIDO. - O benefício da gratuidade - que se qualifica como prerrogativa destinada a viabilizar, dentre outras finalidades, o acesso à tutela jurisdicional do Estado - constitui direito público subjetivo reconhecido tanto à pessoa física quanto à pessoa jurídica de direito privado, independentemente de esta possuir, ou não, fins lucrativos. Precedentes. - Tratando-se de entidade de direito privado - com ou sem fins lucrativos -, impõe-se-lhe, para efeito de acesso ao benefício da gratuidade, o ônus de comprovar a sua alegada incapacidade financeira (RT 787/359 - RT 806/129 - RT 833/264 - RF 343/364), não sendo suficiente, portanto, ao contrário do que sucede com a pessoa física ou natural (RTJ 158/963-964 - RT 828/388 - RT 834/296), a mera afirmação de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários advocatícios. Precedentes.” (Agravo Regimental no RE n. 192.715-SP, rel. Min. Celso de Mello, 2. Turma do STF, DJU de 09.02.2007, p.52)

A exigência de prova pré-constituída da incapacidade econômica aplica-se inclusive às pessoas jurídicas sem fins lucrativos, sejam de natureza filantrópica ou beneficentes, consoante idênticos julgados do Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO REGIMENTAL - RECURSO ESPECIAL - ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA - ENTIDADE FILANTRÓPICA OU BENEFICENTE - PROVA DA HIPOSSUFICIÊNCIA.

1.- "Na linha da jurisprudência da Corte Especial, as pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, para obter os benefícios da justiça gratuita, devem comprovar o estado de miserabilidade, não bastando simples



declaração de pobreza" (EResp 1185828/RS, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, CORTE ESPECIAL, DJe 01/07/2011). 2.- Agravo Regimental a que se nega provimento." (Agravo Regimental no REsp n. 1.254.194-SP, rel. Min. Sidnei Beneti, 3. Turma do STJ, DJe de 27.06.2012)

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA SEM FIM LUCRATIVO. ENTIDADE FILANTRÓPICA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA.

1. O benefício da assistência judiciária gratuita somente pode ser concedido à pessoa jurídica, independentemente de ser ou não de fins lucrativos, se esta comprovar que não tem condições de arcar com as despesas do processo sem o comprometimento da manutenção de suas atividades. Nesse sentido: EREsp 1.015.372/SP, Corte Especial, Relator o Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe de 01/07/2009; AgRg nos EREsp 949.511/MG, Corte Especial, Relator o Ministro ARI PARGENDLER, DJe de 09/02/2009; EREsp 321.997/MG, Corte Especial, Relator o Ministro CESAR ASFOR ROCHA, DJ de 16/08/2004.

2. O Egrégio Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que "o benefício da gratuidade pode ser concedido à pessoa jurídica apenas se esta comprovar que dele necessita, independentemente de ser ou não de fins lucrativos", não bastando, para tanto, a simples declaração de pobreza (AgRg no RE 192.715/SP, 2ª Turma, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 09/02/2007).

3. É plenamente cabível a concessão do benefício da assistência judiciária gratuita às pessoas jurídicas, em observância ao princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional (CF/88, art. 5º, XXXV), desde que comprovem insuficiência de recursos (CF/88, art. 5º, LXXIV). É que a elas não se estende a presunção juris tantum prevista no art. 4º da Lei 1.060/1950.

4. Recurso especial a que se nega provimento." (REsp n 1.064.269-RS, rel. Min. Raul Araújo, 4. Turma do STJ, DJe de 22.09.2010)

Confira-se, ainda: Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 1.363.777-RS, rel. Min. João Otávio de Noronha, 4. Turma do STJ, DJe de 22.09.2011; Agravo



Regimental no Agravo em REsp n. 1.306.622-MG, rel. Min. Francisco Falcão, 1. Turma do STJ, DJe de 08.05.2012; Embargos de Divergência em Agravo n. 1.245.766-RS, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Corte Especial do STJ, DJe de 27.04.2012; Agravo Regimental no REsp n. 1.227.972-RS, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, 2. Turma do STJ, DJe de 06.0.2011; Agravo Regimental no REsp n. 967837-RS, rel. Min. Vasco Della Giustina, 6. Turma do STJ, DJe de 22.08.2011.

Também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já assentou que a necessidade de prova suficiente da pobreza afirmada por pessoa jurídica como requisito necessário à obtenção dos benefícios da hipossuficiência:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. JUSTIÇA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. HIPOSSUFICIÊNCIA. FALTA DE REQUISITOS. BENEFÍCIO. INDEFERIMENTO. DECISÃO MANTIDA.

1 - Não milita em favor da pessoa jurídica a presunção iuris tantum de veracidade da declaração de pobreza.

2 - Segundo precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, na interpretação do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, há a necessidade de demonstração cabal, por parte da pessoa jurídica, da hipossuficiência.

3 - Ante a ausência de provas acerca do estado de pobreza da autora, infere-se que o indeferimento do benefício de assistência judiciária gratuita é medida que se impõe.

4 - Agravo improvido.” (Agravo de Instrumento n. 1.0145.11.000465-5/001, rel. Desembargador José Marcos Vieira, TJMG, DJMG de 10.06.2011)

“Para o deferimento da gratuidade judiciária à pessoa jurídica, mesmo filantrópica, não basta a simples declaração de pobreza, sendo imprescindível a realização de forte demonstração de sua insuficiência financeira” (Apelação Cível n. 1.0024.07.667969-5/001, rel. Desembargador Eduardo Mariné da Cunha, TJMG, DJMG de 09.08.2011)

“Interpretando o art. 5º, LXXIV, da CR/88, os Tribunais, especialmente este, o STJ e o STF, vêm entendendo que os benefícios da justiça gratuita podem ser deferidos também



às pessoas jurídicas, desde que estas apresentem comprovação cabal de sua carência financeira.

Fica claro, pois, que, para o deferimento da gratuidade judiciária à pessoa jurídica, não basta a simples declaração de pobreza, sendo imprescindível a realização de forte demonstração de sua insuficiência financeira, pelo que a jurisprudência vem exigindo a juntada dos balanços, livros comerciais, documentos fiscais, declaração de rendas ou declaração de seu contador, comprovando que, efetivamente, não tem a entidade condições financeiras para arcar com as despesas processuais e honorários advocatícios, sem o comprometimento de suas atividades sociais.” (Agravado de Instrumento n. 1.0480.08.118727-4/001, rel. Desembargador Eduardo Mariné da Cunha, TJMG, DJMG de 20.09.2011)

Atentando para a estrutura normativa que se extrai da jurisprudência reproduzida à exaustão, conclui-se que, diante de um pedido avariado por uma pessoa natural, devidamente instruído por sua declaração de pobreza, presume-se verdadeiro o estado de hipossuficiência afirmado pelo interessado, o que somente se afasta diante de prova em sentido contrário. Já no caso de requerimento de pessoa jurídica, é indispensável que a interessada, além de se declarar pobre, apresente prova capaz de evidenciar a sua incapacidade econômica para arcar com os custos da atividade estatal nos estritos limites da lei.

No caso dos pedidos de acesso à informação pública, afigura-se correto adotar tais balizas traçadas pela jurisprudência mediante adequada hermenêutica constitucional e das demais normas em vigor. Assim sendo, a pessoa natural tem em seu favor a presunção relativa de veracidade da declaração de pobreza, conforme o parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 12.527/11. A incapacidade econômico-financeira para o cidadão suportar os custos de reprodução dos documentos somente se afastará diante de eventuais provas em sentido contrário. Nenhum impedimento se impõe a que Estado, mediante provocação ou de ofício, analise e apure a veracidade da declaração apresentada pela pessoa física. Se comprovada a inveracidade da declaração de pobreza, estará ela sujeita às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável, nos termos do artigo 2º da Lei nº 7.115/83.



Por sua vez, a pessoa jurídica que solicitar reprodução de documentos públicos fará jus à gratuidade se comprovar não possuir condições de arcar com os respectivos custos sem prejuízo da sua existência e cumprimento dos objetivos sociais. Nesse contexto, entende-se adequado que o Estado de Minas Gerais indique, previamente, os documentos que podem alternativa ou simultaneamente demonstrar a hipossuficiência da pessoa jurídica, tais como declaração de imposto de renda do exercício financeiro anterior, juntada dos balanços, prova de títulos protestados, livros comerciais ou documentos fiscais com força probatória suficiente para elucidação da capacidade econômico-financeira da interessada. Tais elementos poderão ser colacionados com no momento inicial em que aviado o pedido de informação ou posteriormente diante de determinação administrativa. Frise-se que até mesmo considerando os termos do artigo 12, parágrafo único da Lei nº 12.527/11, tem-se como possível o deferimento da gratuidade às pessoas jurídicas; o que se mostra necessário é apenas cautela na exigência de comprovação dos requisitos sem os quais não se justifica a ausência de custos de reprodução.

Se provada a condição de pobreza legal ou até mesmo a dificuldade financeira da pessoa jurídica, claro está que faz jus à isenção de custos de reprodução estipulada no artigo 12, parágrafo único da Lei nº 12.527/11; caso contrário, ela deve arcar com o pagamento dos valores correspondentes às cópias solicitadas, porquanto excluída a mera declaração como elemento suficiente da hipossuficiência.

Não se trata de impor obstáculo à implementação de uma política de transparência necessária há tempos na Administração Brasileira, em todos os níveis federativos. Ao contrário, busca-se atentar para o equilíbrio indispensável na distribuição dos custos, nos estritos limites que a legislação fixou e a jurisprudência vem elucidando, em hipótese equivalente. Ao romper a cultura do segredo na esfera pública é indispensável que, simultaneamente, não se coloque sob os ônus da sociedade todo o custo inerente à divulgação das informações, nos casos em que não se tenha fixado a gratuidade absoluta, não sendo essa razoável à luz dos interesses jurídicos presentes na espécie.

Cumprе sublinhar a importância de se obter a efetividade no acesso à informação como etapa imprescindível à prevenção da corrupção no país, como meio de evitar a atuação dos lobistas e de viabilizar a participação popular e o controle social. Não se ignore o potencial de consolidação da democracia e o próprio aumento da credibilidade da atuação da Administração Pública. Há claros benefícios possíveis com maior êxito na realização dos direitos civis,



políticos e socioeconômicos, ao que se acresce a melhor qualidade das decisões políticas que poderão ser baseadas em informações mais amplas e verdadeiras. Tem-se manifesto que a atividade de planejamento poderá se aperfeiçoar, com profissionalização na gestão administrativa ao manipular os dados pertinentes à função pública.

Para tanto, é indispensável aprimorar os processos organizacionais e estruturar, previamente, os novos sistemas de informação com elucidação clara das condições e etapas para seu adequado funcionamento. É exatamente buscando uma melhor gestão das estruturas encarregadas de fornecer informações à sociedade que se entende indispensável ao Estado informar aos interessados pressupostos indispensáveis como a prova da hipossuficiência das pessoas jurídicas como requisito necessário ao deferimento da gratuidade no tocante aos custos de reprodução. A transparência requerida na Lei nº 12.527/11 inicia com a própria elucidação prévia do trâmite a ser observado quando do seu cumprimento.

No caso ora em exame, vislumbra-se cabível que o Estado de Minas Gerais, por meio do órgão com poder normativo na matéria, exerça o dever de regular as condições da isenção de custos relativos à reprodução de informações públicas, a fim de que se tenha a indispensável segurança jurídica. Reconhecer a competência normativa em determinada seara não consagra “privilegio” ou “faculdade”. Não se trata de favor que pode ser utilizado, ou não, conforme a livre vontade do legislador ou do administrador. Trata-se de dever vinculante a ser cumprido de modo imperativo e unilateral (idéia de função).

O órgão ou autoridade que normatiza uma matéria vincula-se à lei em uma dimensão positiva e negativa: sob o aspecto positivo, ele tem o dever de criar normas para assegurar proteção suficiente ao direito, garantindo exequibilidade e conferindo eficácia prestacional ao mesmo; sob o aspecto negativo, está proibido de produzir normas contrárias às normas legais em vigor, ou seja, não pode haver violação por meio de produção normativa, o que redundaria na proibição de alterar normas existentes de modo a aniquilar ou comprometer a eficácia dos direitos consagrados nas normas legais. A margem de liberdade inerente à discricionariedade técnica não se refere a normatizar ou não, a concretizar os direitos ou não, mas tão somente pode se referir ao *como* e ao *quando*, com limitações constitucionais e legais, tendo em vista que o conteúdo material é extraído da deliberação da maioria parlamentar.



Assim sendo, vislumbra-se cabível que seja normatizado o modo de aferição da gratuidade prevista no artigo 12 da Lei Federal nº 12.527/11 e no artigo 19 do Decreto Estadual nº 45.969/12, respeitando-se a dimensão positiva e negativa do acesso à informação consagrado no ordenamento em vigor.

De fato, é preciso editar norma que regulamente, para efeito de objetivação e concreção, os requisitos de isenção de custos para reprodução de documentos cujas informações sejam requeridas à luz da nova Lei de Acesso. O exercício da atribuição normativa concretizará uma Administração Pública legítima, eficaz e comprometida com a realização da sua defesa e consultoria mediante cumprimento dos comandos legais de regência, exatamente como espera a doutrina pátria. (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22-23)

Evita-se o que Marçal Justen Filho nomeou Direito Administrativo do Espetáculo, presente quando proliferam institutos e interpretações descolados da realidade, capazes de produzir um arcabouço teórico-normativo imaginário, sem implantação efetiva de valores já positivados e sem capacidade efetiva de interferir na realidade fática. No lugar de princípios e normas destituídos de efetivo conteúdo material, elimina-se a regularidade imaginária e se torna concreta e processualizada a atividade administrativa. (JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito Administrativo de espetáculo*. Belo Horizonte: Fórum Administrativo – Direito Público. a. 9. n. 100, junho de 2009, p. 145, 149 e 152) Promove-se, ademais, a indispensável segurança jurídica que exige conhecimento pelas pessoas físicas e jurídicas das condições cujo atendimento é indispensável para o exercício dos seus direitos subjetivos como é o caso do direito à informação administrativa.

Conclusão

Com fulcro em tais ponderações, opino pela pertinência de se normatizar o artigo 12 da Lei Federal nº 12.527/11 e o artigo 19 do Decreto Estadual nº 45.969/12, de modo a exigir comprovação do estado de pobreza legal das *peças jurídicas* interessadas na isenção de custos de reprodução quando do pedido de acesso às informações públicas, visto que insuficiente nesse caso a mera declaração de pobreza.



Entendo ainda pertinente que, ao normatizar a matéria, estabeleça-se presunção relativa de veracidade da declaração de pobreza apresentada pelas *pessoas naturais* que apresentarem pedido de informação ao Estado. Por se tratar de presunção “*juris tantum*” de veracidade, certo é que nenhum impedimento existe a que o Poder Público, mediante provocação ou de ofício, analise e apure a veracidade da declaração de pobreza apresentada por pessoa física, procedimento que não pode resultar em inobservância do prazo legal para o fornecimento dos dados solicitados.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 18 de julho de 2012.

Raquel Melo Urbano de Carvalho

Procuradora do Estado

MA SP 598.213-7

OAB/MG 63.612