



**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - FMP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO –
MESTRADO**

THATYANE REGINA GOMES OLIVEIRA COLARES

**TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO:
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

Porto Alegre
2020

THATYANE REGINA GOMES OLIVEIRA COLARES

**TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO:
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais

Orientadora: Profa. Dra. Maren Guimarães Taborda

Porto Alegre
2020

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pela autora

Colares, Thatyane Regina Gomes Oliveira

Transparência na esfera pública e nas relações privadas
: convergências e divergências / Thatyane Regina Gomes Oliveira Colares. --
Porto Alegre 2020.

120 f.

Orientadora: Maren Guimarães Taborda.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior
do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos
Indisponíveis, Porto Alegre,
BR-RS, 2020.

1. Transparência. Acesso à Informação. Publicidade. Consumidor. I. Taborda,
Maren Guimarães, orient. II. Título.

THATYANE REGINA GOMES OLIVEIRA COLARES

**TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO:
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais.

A dissertação foi aprovada pelos membros da banca examinadora, obtendo nota 08.

Examinado em 23 de novembro de
2020.

Banca Examinadora:

MAREN GUIMARÃES TABORDA
Doutora em Direito
Presidenta e Orientadora

CRISTINA STRINGARI PASQUAL
Doutora em Direito
Examinadora

TÊMIS LIMBERGER
Pós-Doutora em
Direito Examinadora

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes”.

Marthin Luther King

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter me proporcionado o dom da vida.

À minha família, que sempre me apoiou incondicionalmente e precisaria de duas vidas apenas para agradecer todo o esforço que meus pais fazem por mim.

Ao meu esposo Guilherme, que soube compreender minha ausência, apesar de estar perto fisicamente.

À professora Doutora Maren Guimarães Taborda, que me auxiliou com toda a sua sabedoria durante os dois anos do Mestrado.

À minha amiga Luiza Beskow Pelegrini, que esteve comigo durante as fases boas e ruins do curso.

RESUMO

O presente trabalho objetiva a necessidade da transparência na esfera pública e também na privada, visto os diversos anseios que assolam a população ao não compreenderem as informações repassadas. No âmbito público, é indispensável o acesso às informações de uma maneira descomplicada e direta, logo, deve-se haver o incentivo para que mais indivíduos busquem as informações para verificação e, ao mesmo tempo, a fiscalização das ações dos gestores públicos. No âmbito privado, a divulgação das informações enseja uma maior transparência nas relações de consumo, em que pese, por muitas vezes, o consumidor, por não pesquisar sobre o produto ou serviço, possa vir a ter transtornos futuros. Nesse trabalho, aborda-se a transparência como um direito fundamental do cidadão e seu enfoque no direito público e privado, possuindo previsão legal na Constituição Federal e em leis esparsas. Discorre-se, primeiramente, sobre a evolução histórica da dicotomia entre o público e privado e os momentos marcantes para exemplificar a importância da separação entre os dois âmbitos. Evidencia-se, no presente estudo, a consagração do direito do cidadão brasileiro enquanto pessoa aquisitora e destinatária de serviços. Adiante, demonstra-se a transparência como publicidade, fazendo com que a população fique à par das informações que envolvam a coisa pública e a importância de sua fiscalização como um dever de cidadania, em que a sociedade tem o poder de gerir o espaço público através do controle social e haja a valorização da Lei de Acesso à Informação, a qual buscou minimizar eventuais prejuízos ao cidadão que ocorriam outrora. Após, avança-se sobre a análise da transparência na esfera privada, em que, historicamente, a partir da sociedade de consumo, o consumidor passa a adquirir mais produtos e serviços, todavia, muitas vezes, sendo apenas para a satisfação de um desejo passageiro. Em seguida, verifica-se a relevância de apresentar todas as informações ao consumidor durante a relação de consumo, em vias de possibilitar que este compre aquele determinado produto ou serviço por vontade própria e se constituindo como sabedor das informações. Resta claro que a publicidade precisa utilizar seu espaço para ajudar o consumidor, pois o que se percebe é um induzimento, sem qualquer respaldo, por parte dela, e a ocorrência de diversos prejuízos. A boa-fé, um dos princípios norteadores das relações jurídicas, é baseada na confiança e lealdade, e, conjuntamente com a transparência, busca o equilíbrio. Hodiernamente, inexistente a possibilidade de não revelar as informações reais para o cidadão, independente da esfera, visto que o objetivo da transparência é afastar a desinformação. Por fim, faz-se um apanhado sobre casos práticos envolvendo a transparência nas esferas públicas e privadas.

Palavras-chave: Transparência. Acesso à Informação. Publicidade. Consumidor

ABSTRACT

The present work aims at the need for transparency in the public and also in the private sphere, given the diverse anxieties that plague the population when they do not understand the information passed on. In the public sphere, it is essential to have access to information in an uncomplicated and direct way, therefore, there should be an incentive for more individuals to seek information for verification and, at the same time, the inspection of the actions of public managers. In the private sphere, the disclosure of information leads to greater transparency in consumer relations, despite the fact that, many times, the consumer, for not researching the product or service, may have future problems. In this work, transparency is addressed as a fundamental right of the citizen and its focus on public and private law, having a legal provision in the Federal Constitution and in sparse laws. First, it discusses the historical evolution of the dichotomy between the public and private sectors and the remarkable moments to exemplify the importance of the separation between the two areas. In the present study, a consecration of the right of the Brazilian citizen as an acquirer and recipient of services is evidenced. Ahead, transparency is shown as advertising, making the population aware of the information that involves the public and the importance of its inspection as a duty of citizenship, in which a society has the power to manage the public space through social control and there is the valorization of the Access to Information Law, which sought to relieve citizens that occurred in the past. Afterwards, we move on to the analysis of transparency in the private sphere, in which, historically, from the consumer society, the consumer starts to purchase more products and services, however, many times, being only for the satisfaction of a passing desire. . Then, there is the offer to present all the information to the consumer during the consumption relationship, in the process of enabling him to buy that particular product or service of his own accord and constitutes himself as a knowledgeable of the information. It remains clear that advertising needs to use its space to help the consumer, because what is perceived is an inducement, without any support, on the part of it, and the occurrence of several losses. Good faith, one of the guiding principles of legal relations, is based on trust and loyalty, and, together with transparency, seeks balance. Today, there is no possibility of not revealing the real information to the citizen, regardless of the sphere, since the objective of transparency is to avoid disinformation. Finally, an overview of practical cases involving transparency in public and private spheres is made.

Keywords: Transparency. Access to information. Publicity. Consumer

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 TRANSPARÊNCIA COMO UM DEVER PÚBLICO	13
2.1 O PÚBLICO E O PRIVADO NA TRADIÇÃO	13
2.2 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO....	20
2.3 A INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO INSTRUMENTAL	29
2.4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS DIREITOS DO CIDADÃO	37
3 TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO	52
3.1 SOCIEDADE DE CONSUMO	52
3.2 O DIREITO À INFORMAÇÃO AO CONSUMIDOR	55
3.3 A INFLUÊNCIA DA INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA	71
3.4 A RELEVÂNCIA DA BOA-FÉ OBJETIVA NOS CONTRATOS	79
4 AMOSTRAGEM DE DICÇÕES DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: CASOS PRÁTICOS	87
4.1 O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PRIVADA	89
4.1.1 O caso da internação	89
4.1.2 O caso da Telesena	91
4.1.3 O caso do plano de saúde	93
4.1.4 O caso da venda casada	95
4.1.5 O caso da TV por assinatura	96
4.2 TRANSPARÊNCIA COMO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	98
4.2.1 O caso da divulgação dos pagamentos	98
4.2.2 O caso do sigilo documental	99
4.2.3 O caso das vagas esgotadas	101
4.2.4 O caso do coronavírus e a saúde pública	102
4.2.5 O caso das informações negadas	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

A transparência foi garantida pela Constituição Federal de 1988 através do princípio da publicidade e é essencial para o exercício da democracia. Nesse diapasão, a participação da sociedade brasileira na esfera administrativa busca dar legitimidade aos atos práticos realizados pelo gestor público, considerando que os indivíduos de hoje parecem desinformados a respeito do próprio direito à informação. Ultimamente, as redes de comunicação estão noticiando, constantemente, sobre a falta de transparência na gestão pública e nos contratos de relação de consumo, o que é foco do presente trabalho.

Quando não há uma transparência nas informações, tal fenômeno enseja um estado de letargia em que o comodismo prevalece e não se procuram ideias para melhorar o que acontece com a sociedade. Apesar de estabelecido na Constituição Federal e em legislação esparsa, hodiernamente ainda se carece de um anseio, por parte da população, em conferir se o que lhe é repassado está correto.

No passado, havia a cultura de não precisar divulgar as informações e, portanto, a população vivia em um estado de obscuridade, sem exercer, efetivamente, sua cidadania. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida popularmente como a Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrou um avanço ao expor a temática da transparência fiscal.

Diante do cenário atual, percebe-se um aumento da corrupção e, no âmbito privado, o crescimento de processos judiciais, em face da desinformação e falta de transparência. Tal assertiva se resolveria com uma gestão social mais atuante, bem como com uma educação preventiva sobre os direitos e deveres do cidadão. Para verificação dos fatos indicados, o presente trabalho está organizado em três seções, visando contribuir com fundamentos a partir da transparência.

Especificamente, a primeira seção se dedica a compreender a transparência como um dever público, ao analisar a concepção histórica da dicotomia entre o público e privado e a importância da informação até a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). A segunda seção explicita que a transparência também pode ser um dever privado, surgindo através da sociedade de consumo, e demonstrando que todos os indivíduos consomem, de forma que há a necessidade de se ter uma informação completa para que o consentimento seja verdadeiro. Na sequência, demonstra-se a importância de uma maior fiscalização da publicidade e da forma como esta pode influenciar os consumidores, e explanando, também, sobre a boa-fé como um instrumento de confiança nas relações jurídicas. Por fim, a terceira seção aprofunda o tema da transparência

através da jurisprudência de casos concretos, nos quais se exigiu a utilização da transparência para a ocorrência da sua efetividade.

A sociedade brasileira cobra maiores providências sobre a divulgação de informações coerentes e verdadeiras para que haja mais proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos e acesso aos dados públicos, tais como os gastos do governo ou, ainda, dados em âmbito privado, como na aquisição de produtos ou serviços. A população, quanto mais consciente de sua atuação, consegue exercer melhor a democracia com a possibilidade de opinar sobre diversas situações, e a publicidade exerce papel fundamental para tanto, vez que possibilita que todos possam ter acesso à informação, independente de classe social, sendo, portanto, indispensável nos negócios públicos e privados, proporcionando a ocorrência de uma fiscalização e controle social.

Assim, o presente estudo tem o objetivo de responder ao seguinte problema de pesquisa: “a aplicação do Princípio da Transparência nos serviços público e privados dará uma maior qualidade a eles?”. O objetivo do presente trabalho é analisar como a falta de transparência na gestão pública afeta o controle social e, no mesmo sentido, como no âmbito privado também há a necessidade da divulgação de informações, tendo em vista o gradual aumento da desinformação brasileira. Por conseguinte, tem-se os seguintes objetivos específicos: a) examinar o dever de informação sob o olhar da transparência; b) pesquisar sobre a transparência pública e privada; c) estudar a diferenciação entre contratos públicos e privados e d) analisar os julgamentos no Brasil sobre ações envolvendo transparência pública e privada.

No que se refere à metodologia, adotou-se o método dedutivo, utilizando-se a pesquisa bibliográfico-documental. A teoria adotada para a pesquisa foi a da revisão bibliográfica e documental referente à transparência pública e privada, doutrinária e também jurisprudencial restrita ao direito brasileiro.

É justificável a análise do tema proposto sobre a transparência nos atos públicos e privados, a qual será demonstrada ao fazer um apanhado histórico desde a dicotomia entre o público e privado até a Lei de Acesso à Informação (LAI) e, após, demonstrar na relação consumerista, consagrando a boa-fé a indispensabilidade da transparência e confiança. Nesse sentir, a informação é necessária para que ocorra uma correta compreensão do que se está procurando, indiferente se na esfera pública ou privada.

Sob esse enfoque, o presente trabalho vincula-se à Linha de Pesquisa Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais, dentro da área de concentração de Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, desenvolvida pelo Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

A dissertação conta com pesquisa documental e bibliográfica porque usa fontes doutrinárias, jurisprudências e legislações atinentes ao tema e se elegeu como procedimento metodológico, o método dedutivo de abordagem, partindo-se de uma exploração geral para uma mais particular, analisando o aspecto documental e examinando a jurisprudência atual. O objetivo desse estudo é analisar a transparência pública e privada e suas facetas para melhorar a qualidade de vida do cidadão e tornar uma sociedade mais democrática.

2 TRANSPARÊNCIA COMO UM DEVER PÚBLICO

Na primeira seção da dissertação, tratar-se-á da dicotomia entre público e privado e sua evolução histórica. Ainda nessa seção, num segundo momento, realizar-se-ão estudos sobre a o direito à informação a partir da Constituição Federal, até a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.1 O PÚBLICO E O PRIVADO NA TRADIÇÃO

Democracia, nos termos de Giorgi, do ponto de vista da teoria sistêmica, pode ser descrita como a “aquisição evolutiva do sistema político”¹ pois é entendida como um conjunto de regras do jogo político. É o regime do poder visível, ou seja, transparente, consistindo na transformação do Poder Público em efetivamente público, conforme discorre Bobbio:

Conceitualmente e historicamente, o problema do caráter público do poder é um problema diferente daquele que se refere à sua natureza de poder político distinto do poder dos privados: o poder político é o poder público no sentido da grande dicotomia mesmo quando não é público, não age em público, escondendo-se do público, não é controlado pelo público.²

A distinção entre o que é público e privado se torna semelhante ao encontrado na argumentação entre o que é político e o que não é, e isso tem sido assim há mais de mil anos. Lendo-se no Digesto, nas ideias de Ulpiano, (um dos primeiros a debater sobre a dicotomia entre o público e privado), verifica-se que, no mundo antigo, tal diferenciação não possuía o mesmo significado de hoje. O texto de Ulpiano, assevera, tão-somente:

D. 1.1.1.2. Dois são os aspectos deste estudo: o direito público e o direito privado. Por direito público entende-se tudo o que diz respeito a coisa pública romana; privado, o que atende ao interesse de indivíduos: de fato, algumas coisas são de utilidade pública, outras, de utilidade privada. O direito público refere-se a coisas sagradas, a sacerdotes e magistrados. O direito privado compõe-se de três partes, conforme e deduzido de preceitos naturais, de preceitos das gentes ou de preceitos civis.³

¹ Segundo Raffaelli de Giorgi: “ Democracia, para a teoria dos sistemas, diz respeito a essas possibilidades evolutivas da sociedade moderna. Não é um projeto de construção racional da sociedade. ” GIORGI, Raffaele De. **Problemas de Governabilidade Democrática**. Trad. Júlio Alberto Diaz. In: GIORGI, Raffaele De Democracia, estado e direito na sociedade contemporânea. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 2, n. 4, jul. /dez. 1995, p. 09.

² BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 28.

³ ULPIANO. D.1.1.1.2. Texto in: FEDERAL, Brasil Tribunal Regional. *Corpus Iuris Civilis Digesto*, 2010, p. 23-24.

Bobbio ⁴, aduz que, através dessas “comentadíssimas passagens”, a dupla ‘público-privado’ ingressou na história do pensamento político e social do Ocidente, servindo para “delimitar, representar e ordenar” o campo de investigação. Na compreensão de Taborda e Flores, “a relação público/privado é pressuposto essencial da esfera política, e não da esfera econômica ou jurídica, porque tais noções são limitativas entre o que é político e não político, e são capazes de determinar, especificamente, o domínio do político”. ⁵ O público se opõe ao *privatus*, que é o particular, individual e também isolado dos outros, como expõe Nelson Saldanha, através da metáfora do Jardim (privado) e da Praça (público):

Em correlação com semelhantes referências podemos aludir à praça como algo "oposto" ao jardim. A praça constitui, ao contrário do jardim, uma coisa distante da natureza: um espaço aberto na natureza, se não mesmo contra a natureza, e transformado às vezes em espaço sagrado como um modo de compensar a violentação que o origina. Seriam então dois modos de ser do cultural: o jardim, que concentra a privacidade retendo uma porção da natureza, e a praça, que contradiz a natureza para dar espaço à vida pública (em linguagem de Ludwig Klages dir-se-ia que no jardim se acha a alma, na praça o espírito). No caso da praça, sua caracterização como espaço "público" não provém propriamente do fato de ser convergência de ruas. Às vezes ela é anterior às ruas - inclusive, organicamente anterior. Por outro lado, a rua tem a mesma substância da praça: todo o traçado urbano, que a praça concentra, é público, pois a consagração do fenômeno urbano significa no fundo a consolidação da vida pública. Mas o jardim também tem que ver com o fenômeno urbano, só que com outro sentido. ⁶

As relações sociais são diferenciadas em públicas (política), e o restante como privadas. A atividade social, que tem como propósito salvaguardar os indivíduos membros da comunidade, enquanto componentes dela, em razão de possuírem um bem comum ⁷ para protegerem (e, por conseguinte, o controle de atribuição do político) será considerada pública. De acordo com o ensinamento de Giorgi, percebe-se que o sistema político funciona com um código de inclusão/exclusão, no que diz respeito às atribuições das tarefas públicas envolvendo a tomada de decisões coletivas.

Assim, nas palavras do autor supramencionado, a estabilização da democracia:

⁴ BOBBIO; NOGUEIRA. *Op. cit.* 2007, p. 13.

⁵ TABORDA, Maren Guimarães.; FLORES, Alfredo de Jesus. **Propaganda Política no Principado Romano: a família como um elemento da constituição.** Revista *Quaestio Iuris*, v. 11, 2018, p. 1578.

⁶ SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça: ensaio sobre o lado “privado” e o lado “público” da vida social e histórica.** Ciência & Trópico, v. 11, n. 1, 1983, p. 110.

⁷ Segundo Hannah Arendt: “O conceito medieval do “bem comum”, longe de indicar a existência de um domínio político, reconhecia apenas que os indivíduos privados têm interesses materiais e espirituais em comum, e só podem conservar a sua privacidade e cuidar de seus próprios negócios quando um deles se encarrega de zelar por esse interesse em comum. O que distingue da realidade moderna essa atitude essencialmente cristã em relação à política não é tanto o reconhecimento de um “bem comum” quanto a exclusividade da esfera privada e a ausência daquele domínio curiosamente híbrido que chamamos de “sociedade”, no qual os interesses privados assumem importância pública”. ARENDT, Hannah. **A condição Humana.** 12º ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2016, p. 42-43.

pressupõe uma permanente ampliação das possibilidades de construir alternativas de decisão. Mas, esse processo pode ser controlado politicamente sob a condição de que os códigos de funcionamento não sofram processos de corrupção, os quais atuam em direção involutiva em relação à diferenciação. Essas ameaças à democracia são ameaças que afetam os sistemas do direito e da economia.⁸

Em contrapartida, será considerada privada toda a relação social, correspondente ao sujeito no âmbito de suas relações intersubjetivas que são da ordem da reciprocidade ou associativa, pois a justificação é a autonomia das pessoas. A política assegura e define as disposições constantes no direito privado que se correlacionam com o âmbito público, entretanto, frisa-se que é na qualidade de Direito e não diz respeito às atividades externas que este regulamenta.

Na antiguidade clássica, havia independência - e até uma certa paridade - entre o público e o privado. Segundo Arendt, “historicamente é muito provável que o surgimento da cidade-Estado e do domínio público tenha ocorrido à custa do domínio privado da família e do lar”.⁹ A diferenciação, constante nas palavras de Ulpiano, não é inerente ao Direito, apesar de cumprir função sistemática e ordenadora, em que o método de classificação vai enunciar qual a posição do indivíduo perante o Estado.

No mundo antigo, a distinção entre o público e privado possuía foco na propriedade, e, portanto, apenas era aplicada a terra e à lei, não ao *ius*. Quando a distinção sistemática surgiu, todavia, o entendimento era divergente do atual, porque dizia respeito tão somente à fonte imediata do Direito: da vontade da *res publica* ou dos particulares.

Transpondo-se a mesma discussão para a Idade Média, verifica-se que, em face da dispersão do poder político, os juristas do *ius commune* passavam a explorá-lo através do pensamento de que o direito real é o único direito público. Havia uma segmentação em *ius publicum*, buscando as prerrogativas da comunidade e *ius commune* (Direito Romano, Direito Canônico e costumes bárbaros), em que as regras não eram utilizadas ou permitidas aos particulares.

A segunda geração de Bolonha, a partir das ideias do jurisconsulto Bártolo, adentram no *dominium*, compreendido como um poder patrimonial do próprio monarca e, por conseguinte, uma categoria do direito privado. Para a esfera pública, há a figura do *imperium*, através do controle sobre os súditos, conforme explicitado por Bobbio:

Não que o direito romano não tivesse fornecido qualquer princípio significativo para a solução de alguns problemas capitais do direito público europeu, a começar da *lex*

⁸ GIORGI. *Op cit.* 1995, p. 31-32.

⁹ ARENDT. *Op cit.* 2016, p. 35-36.

regia de império [Digesto, I, 4, 1] segundo a qual aquilo que o príncipe estabelece tem a força de lei (*habet legis vigorem*) desde que o povo lhe tenha atribuído este poder, que é originariamente do povo, donde a longa disputa sobre se o povo teria transmitido ou apenas concedido o poder ao soberano. Porém, com a dissolução do Estado antigo e com a formação das monarquias germânicas, as relações políticas sofreram uma transformação tão profunda e surgiram na sociedade medieval problemas tão diversos — como aqueles das relações entre Estado e Igreja, entre o império e os reinos, entre os reinos e as cidades — que o direito romano passou a oferecer apenas bem poucos instrumentos de interpretação e análise. Resta ainda observar que, não obstante tudo, duas categorias fundamentais do direito público europeu, das quais se serviram durante séculos os juristas para a construção de uma teoria jurídica do Estado, derivaram do direito privado: o *dominium*, entendido como poder patrimonial do monarca sobre o território do Estado, que, como tal, se distingue do *imperium*, que representa o poder de comando sobre os súditos; e o *pactum*, com todas as suas espécies, *sodetafis*, *subiectionis*, *unionis*, que passa por princípio de legitimação do poder em toda a tradição contratualista que vai de Hobbes a Kant.¹⁰

Na França e Espanha, ocorreu uma soberania territorial em que *rex in regno suo est imperator*, ou seja, o rei, fora afirmado, em seu próprio reino, como o comandante. Durante os séculos XIII até XV, na reflexão jurídica, o que se argumentava era sobre o direito natural e o direito positivo, e não sobre a distinção público e privado.

O Estado ressurgiu com convicções absolutistas, todavia, o indivíduo já compreendia seu papel na sociedade e a sua inviolabilidade como pessoa moral, em razão da secularização da fé cristã que estava acontecendo no mundo. Surgiu o direito público como um corpo sistemático de normas que envolviam a construção jurídica do poder do Estado e, concomitantemente, a formação do sistema jurídico no âmbito privado. Durante o período feudal, a composição do Direito Público era a constituição e administração dos feudos, verificando-se uma abrangência material, mediante a *Lei Publicae*, portanto com o afastamento do material processual do próprio sistema do *ius commune*, ao surgir uma nova concepção sobre jurisdição como uma obrigação estatal. Durante esse período, ocorreu a primeira regulação do tema penal através de Alberto Gandino (após retomado por Beccaria). A Constituição da esfera pública burguesa trouxe uma representatividade, na qual o cerne era uma Administração e exército permanentes, concomitantemente à duração dos contratos na troca de mercadorias e notícias, como a bolsa de valores e a imprensa, sendo classificada como uma atividade estatal continuada no contexto do Direito Público, conforme Taborda.¹¹

O Estado Constitucional sobrepôs-se ao Estado Patrimonial, compreendendo a importância de uma sociedade embasada em normas definidas. As revoluções liberais que aconteceram em desfavor da ordem estamental estabeleceram a sociedade civil, como

¹⁰ BOBBIO; NOGUEIRA. *Op cit.* 2007, p. 22-23.

¹¹ TABORDA, Maren Guimarães. **O Direito Público e o Direito Privado: o estabelecimento da distinção e o Direito Privado como estrutura escalonada de interesses.** Monografia. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS, 1996, p. 40.

contrapeso à autoridade presente do Estado. Sucederam-se modificações no Estado de Bem-Estar, transformando-se, durante o século XIX, em Estado Social e se alterando o entendimento vigente à época, ao buscar a proteção dos direitos fundamentais sociais. Houve uma incorporação gradativa entre o Estado e a sociedade civil através do pluralismo democrático, fidelidade partidária e readequação do papel dos parlamentos, ou seja, o Estado e a sociedade passaram a conviver como corpos intermediários, tais como os partidos, associações e instituições, além de surgirem novas obrigações estatais, que, como agente econômico, partilhava da renda e comandava a gestão do processo econômico.

Quanto aos critérios científicos para a distinção, existem várias teorias, como a Teoria do Interesse, em que especialistas como Kelsen entendem que a conservação do direito privado integra o interesse público. Não há mais uma clareza no discernimento das normas de caráter público ao moldar a composição das relações econômicas-sociais, como no Direito do Consumidor, em que se utiliza normas de proteção encontradas no Direito Público, com a adição de duas novas categorias: a dos direitos coletivos e a dos direitos difusos na mesma legislação.

Segundo a teoria das fontes, em que o Estado está para o indivíduo em uma relação de subordinação, produz-se direito público e o que os particulares produzem é direito privado, dizendo respeito, portanto, às relações de coordenação. Para Kelsen¹², este é um critério ideológico, porque cria a falsa impressão de que o direito privado (produzido nas negociações privadas) não diz respeito à dominação política, ainda que indiretamente através da legislação.

De acordo com Gustavo Velasco:

Pois bem, a famosa questão decorre da soberania do Estado e da impossibilidade de limitá-la porque então deixaria de ser soberana. Só quem se limita nos chamados direitos públicos subjetivos é o Governo e não o Estado. E indo além, o Estado, conceito puramente teórico, só adquire realidade prática e só é soberano, a menos que se acredite no primado do direito internacional, em relação a outros Estados. Internamente, politicamente, nos Estados democráticos modernos, o detentor da soberania é o povo. E, juridicamente, o único que pode dispor o que quiser, sem restrições ou limitações, no campo do direito positivo, não é claro em um campo real ou material, no qual podem haver entidades, fatores ou considerações mais poderosos, tanto internos quanto externos, que impedem o poder constituinte de exercer efetivamente aquele poder ilimitado que legalmente lhe corresponde (tradução nossa).¹³

¹² Kelsen, Hans; **Teoria Pura do Direito**. 1ª Edição de 1934; Reine Rechtslehre, 1º Auflage, Viena de Áustria; reeditada pela Editorial Trotta. Viena de Áustria, 2011, p. 378 -382.

¹³ *Pues bien, la famosa cuestión deriva de la soberanía del Estado y de la imposibilidad de que éste se limite porque entonces dejaría de ser soberano. Sólo que quien se limita en los llamados derechos públicos subjetivos es el Gobierno y no el Estado. Y yendo más a fondo, el Estado, concepto puramente teórico, sólo adquire realidad práctica y sólo es soberano, a menos de que se crea en el primado del derecho internacional, frente a los demás Estados. En lo interno, politicamente, en los estados democráticos modernos, el titular de la soberanía es el pueblo. Y juridicamente el único que puede disponer lo que quiera, sin cortapisas ni limitaciones, en el*

Ocorrem sanções em benefício de indivíduos pertencentes à determinados grupos, em detrimento de todos de maneira indeterminada, além da ramificação em direito cogente e disponível. Como é observado por Velasco, normas de direito público não podem ser revogadas, diferentes das privadas que o podem, por iniciativa do particular. Entretanto, isso não é característica exclusiva de seu âmbito.

Com o avanço histórico sobre a distinção entre direito privado e público, encontraram-se diversos impedimentos para a classificação, o que foi denominado de zona gris ou mista pelos autores, por serem direitos privados com interesses públicos conexos (as chamadas normas cogentes). Constituem o referido grupo o direito de família, direito do trabalho, direito econômico, direito administrativo privado e o direito do consumidor, e isso decorreu de uma reestruturação da dicotomia entre esfera privada, a qual atua na autonomia privada, e a esfera pública, com a ordem do Estado, e as esferas intermediárias, que transitam entre os dois âmbitos.

No mesmo sentido, vem Raizer:

Se se procura um quando que expresse a relação entre o Direito Privado e Público dentro de nossa ordem jurídica global, então, depois do que foi dito, não se mostra apropriada a velha concepção de dois círculos fechados, interseccionando-se aqui e ali, mas também não é a proposta de Bullinger, em fundir ambos os círculos em um sistema unitário de Direito Comum. Mais de acordo com a realidade está o quadro de uma elipse com dois focos como centros de irradiação, entre os quais aparece um campo intermediário, influenciado pelos dois centros. A força de irradiação de um ou de outro centro pode modificar-se através de decisão política, mas o sistema seria destruído se um dos pólos perdesse sua força autônoma. Essencial é, ademais, a abertura e a necessidade de complementação das regras provindas de cada um dos pólos.¹⁴

Com os avanços das sociedades ocidentais, no curso dos séculos XIX e XX, como se vê nos debates sobre a democracia, fora identificada como um dos cerne principais para o exercício da cidadania ao auxiliar no crescimento do desenvolvimento nos aspectos econômicos e sociais. O Estado era o único detentor de todas as informações relacionadas à coisa pública e não permitia o acesso da população a ela. A adesão da sociedade para reivindicar seus direitos fundamentais acarretou uma modificação da estrutura administrativa, em que o povo passou a possuir o direito a manifestar sua opinião.

terreno del derecho positivo, no por supuesto en un terreno real o material, en el que pueden existir entes, factores o consideraciones más poderosas, tanto interiores como exteriores, que impidan que el poder constituyente ejercite efectivamente ese poder ilimitado que jurídicamente le corresponde. VELASCO, Gustavo R. **Sobre la división del derecho en público y privado.** Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/113/dtr/dtr8.pdf>, México, 1979, p. 510.

¹⁴ RAISER, Ludwig. **O futuro do direito privado.** Revista da Procuradoria Geral do Estado, 1979, p. 21.

Como enfatiza Arendt:

Embora a distinção entre o privado e o público coincida com a oposição entre a necessidade e a liberdade, entre a futilidade e a permanência e, finalmente, entre a vergonha e a honra, não é de forma alguma verdadeiro que somente o necessário, o fútil e o vergonhoso tenham o seu lugar adequado no domínio privado. O significado mais elementar dos dois domínios indica que há coisas que devem ser ocultadas e outras que necessitam ser expostas em público para que possam adquirir alguma forma de existência. Se examinarmos essas coisas, independentemente de onde as encontraremos em qualquer civilização adequada no mundo.¹⁵

No Brasil, ainda existe uma divisão muito grande entre Estado e o cidadão, como se fossem esferas totalmente separadas, não se esperando que ocorra o poder soberano ou que o interesse público e privado sejam um só. Contudo, é necessário que se entenda o que ocorre na realidade da sociedade para se ter decisões mais condizentes e concretas. Nesse mesmo sentido, Giorgi alude que:

A primeira apresentação a ter ficado obsoleta é a que utiliza a distinção entre sociedade civil, entendida como o universo das necessidades e o reino da individualidade, e o Estado, entendido como sociedade política, lugar da centralização das decisões e governo da diversidade. Essa descrição permitia apontar um primado da política como sistema de controle da sociedade. Disso se extraía a idéia da política como sistema de alocação de recursos controlado pelo direito e que, baseado em princípios universais, garantia a justiça das distribuições.¹⁶

Há a necessidade da implementação de uma cultura política inovadora que decorra de uma maior inclusão social para que os indivíduos não fiquem afastados de exercerem seu direito à informação por receio ou desconhecimento. Por conseguinte, é preciso que os cidadãos participem ativamente da fiscalização e gestão da coisa pública e, em contrapartida, o Estado seja transparente em seus atos para que os direitos fundamentais e a democracia estejam assegurados.

Assim afirma Ludwig:

De fato, o termo perspectiva pública parece delinear com precisão como devemos compreender o fenômeno chamado de “publicização do privado”: não há uma invasão de um campo no outro, mas – isto sim- uma nova perspectiva a incidir sobre os institutos tradicionais do direito privado. Com efeito, em visão ilustrativa, não podemos mais conceber o direito privado como um feudo, dentro do qual reina a vontade absoluta de seu senhor. Tampouco logra persistir a imagem do direito privado como ramo jurídico formado apenas por normas dispositivas- em oposição ao direito público, reino das normas cogentes, ou de ordem pública.¹⁷

¹⁵ ARENDT. *Op cit.* 2016, p. 90.

¹⁶ GIORGI. *Op cit.* 1995, p. 11-12.

¹⁷ LUDWIG, Marcos de Campos. **Direito público e privado: a superação da dicotomia.** In: MARTINS-COSTA, Judith. *A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais*

Assim, na ideia de transparência na publicidade, atualmente, também se resolveu a equação “público-privado”, porque fica mais delimitado o campo do que é político e do que não é.

2.2 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO

A Constituição de um país é o seu esqueleto jurídico. Por conseguinte, sem uma diretriz, o homem volta para o estado de natureza, pois começa a viver na barbárie sem leis. Assim, o princípio da transparência administrativa ganhou mais notoriedade no Brasil através da Constituição de 1988. Em países como a Colômbia, desde 1888 já se permitia o acesso aos documentos que estavam em posse da Administração.¹⁸

O princípio da transparência surge como um fundamento da democracia, em que o cidadão atua de uma forma intuitiva e fiscaliza os contratos públicos. A administração pública tem o dever de publicar seus atos, pois necessita ser o mais límpido possível para não ocultar dos cidadãos as suas ações na função de gestores, demonstrando, por conseguinte, a ética pública.

No entendimento de Cossío:

Há vários anos, o termo “transparência” tem sido utilizado para designar a qualidade de permitir o pleno acesso dos cidadãos às determinações emanadas dos órgãos do Estado e aos processos de que derivam. Este conceito geral, é claro, não esgota o assunto nem explica todas as suas modalidades e sutilezas. [...] (Tradução nossa)¹⁹

A compreensão de publicidade possui uma dimensão extensa por abranger a transparência, direito de acesso à informação, o dever de fundamentação das decisões e de participação, porque visa estabelecer as obrigações que são destinadas à administração e o que

no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 99.

¹⁸Toby Mendel aduz que: “A história das leis de direito a informação remonta à Suécia, onde, conforme observado acima, uma lei a esse respeito está em vigor desde 1766. Outro país com um extensor histórico de legislação sobre direito a informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Os EUA aprovaram uma lei de direito a informação em 1967, que foi seguida por legislação na Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982)”. MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**, 2ª ed. Brasília, UNESCO. 2009, p. 26.

¹⁹Desde hace varios años, viene utilizándose la expresión “transparencia” para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan. Este concepto general, por supuesto, no agota el tema ni da cuenta de todas sus modalidades y sutilezas [...]”. COSSÍO, José Ramón, “Transparencia y Estado de derecho”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI, 2008.

é direito fundamental do cidadão, ao divulgar as informações para que o alcance seja maior na sociedade, consoante Taborda.²⁰ Os objetivos da transparência são também facilitar a descoberta da má administração financeira, estabelecer se o Poder Executivo está alocando os recursos públicos de acordo com as decisões legislativas e, ao mesmo tempo, desencorajar a corrupção.

Nos dizeres de Ávila:

Para que um direito seja efetivamente fundamental é preciso que cumpra determinadas funções. A primeira delas é funcionar como um mecanismo de defesa do indivíduo frente a intervenções estatais que injustificadamente restringem seu âmbito de proteção, qual um escudo de aço que lhe serve de anteparo contra a espada dos detentores do poder. Quando, porém, seu direito não logra fazer com que o detentor do poder se abstenha de interferir injustificadamente em seu âmbito de proteção, deixa o direito de ser um direito e tornar-se mera pretensão desprovida de forma normativa, como se fosse- para seguir na mesma metáfora- um simples escudo de papel.²¹

A transparência possui a face opaca, em que as divulgações das informações tendem a não revelarem o verdadeiro desempenho das instituições e acabam por não serem confiáveis. Na sua versão clara, os dados transmitidos são verdadeiros e acessíveis, pois justificam a tomada de decisões e apresentam a destinação dos recursos públicos. A fiscalização do cidadão, ao supervisionar os atos e documentos que estão em posse de órgãos ou entidades públicas, proporciona um controle das atividades do Estado e da forma em que este está atuando perante a coisa pública. A Constituição de 1988 normatizou a transparência nos incisos XXXIII²², XXXIV²³ e LXXII²⁴, do artigo 5º, seja recebendo dos órgãos informações de interesse particular ou coletivo, no direito de petição aos Poderes Públicos ou, ainda, na obtenção de certidões ou no *habeas data*.

Existem diversos significados da palavra transparência. No dicionário Aurélio, dois destacam-se: “[Figurado] Particularidade do que não possui duplo sentido; que se apresenta

²⁰ TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e a participação na Administração Pública**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 178.

²¹ ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 27.

²² 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;

²³ XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

²⁴ LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

com clareza; limpidez. [Política] Preceito através do qual se impõe a administração pública a prestação de contas de suas ações, através da utilização de meios de comunicação” .²⁵ Para que isso ocorra, as informações precisam ser disponibilizadas corretamente, mas não bastando, tão somente que os dados sejam liberados e, sim, que possibilitem a sua compreensão, para evitar que o direito fundamental à informação seja violado.

A possibilidade de acessar as informações públicas é um direito fundamental e precisa existir para a efetividade do Estado Democrático de Direito, em que os cidadãos fazem a gestão e o controle social. Historicamente, percebe-se um anseio em cultivar o segredo proveniente do Estado. Como o princípio da transparência, reforçou-se o entendimento que para fortalecer a relação existente entre a administração pública e os cidadãos, é essencial que os princípios da publicidade, transparência e o direito à informação sejam os balizadores para a consolidação de uma atuação participativa.

A transparência assegura que as informações públicas não permaneçam em sigilo ²⁶, uma vez que facilitaria a deturpação em benefício de outrem, como no caso de Lídio, no livro “A República” de Platão ²⁷, durante a fala de Glauco, ao explanar a respeito da justiça, em que ao descobrir um anel que lhe permitia ficar invisível, aproveitou a oportunidade para usá-lo em seu benefício, ao ponto de até assassinar o rei.

Consoante Hely Lopes Meirelles:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. ²⁸

²⁵ AURÉLIO. **Dicionário online**. Disponível em: [https:// https://www.dicio.com.br/transparencia/](https://www.dicio.com.br/transparencia/) Acesso em 01 set. 2020.

²⁶ João Gaspar Rodrigues tece sua crítica: “Os termos “publicidade” e “transparência” são tratados, normalmente, como sinônimos. Mas há uma diferença que não é apenas morfológica, mas também política e histórica. A publicidade remonta a discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público. A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia”. RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, maio / ago 2014, p. 93.

²⁷ PLATÃO. **A República: [ou sobre a justiça, diálogo político]**. Tradução: Anna Lia Amaral de Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 57.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 97.

Informações públicas precisam ser expostas para que a população detenha a oportunidade de atuar como um agente fiscalizador ao verificar os dados e a legitimidade dos documentos que estão retidos com a administração. Assim, manifesta-se Bobbio em sua lição clássica:

A representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas. Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo.²⁹

O dever de informação e o princípio da transparência estão intrinsecamente relacionados por serem considerados direitos essenciais ao cidadão, e precisam de proteção para que este consiga atuar com autonomia e compreenda o funcionamento da coisa pública. A não divulgação dos atos públicos, no passado, demonstra o quanto o segredo significava dominação política e, ao mesmo tempo, uma ferramenta de poder.

A transparência tem, por finalidade, a clareza, para que todos consigam compreender o que está sendo exposto e concomitantemente, para que os próprios órgãos e entidades não precisem esperar que o cidadão solicite o fornecimento da informação, porque podem ser proativos e melhorar o ambiente social. É preciso ressaltar que os órgãos que fazem a fiscalização desses atos precisam existir e que a ausência deles enseja problemas maiores que os atuais. Quando o cidadão também fica atento às informações, tem-se um valor inestimável, pois demonstra que saiu de sua zona de conforto e está em busca da realidade do que está acontecendo ao seu redor.

Nas palavras de Taborda, a transparência referida é um princípio constitucional que assevera,

a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado, o direito de petição aos órgãos públicos, em defesa de direitos, ilegalidade de direitos e esclarecimentos de situações de interesse geral, bem como o direito de impetrar *habeas data* para assegurar o conhecimento de informações pessoais constantes de registros ou bancos de dados de órgãos públicos e para retificação de dados.³⁰

²⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1986, p. 87.

³⁰ TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 253, out. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345>. Acesso em: 08 out. 2020, , p. 253.

As dificuldades de, efetivamente, existir a transparência no Brasil, dizem respeito à burocracia e à cultura do sigilo em que os governantes agem como donos do poder. Segundo Taborda, a transparência, ao constituir mutação fundamental, no direito da Administração, acaba por comportar outras modalidades:

[...]como o direito de participar no procedimento de decisão em certos domínios, a obrigação para a Administração de publicar as informações pertinentes, a obrigação de motivar os atos administrativos individuais e o direito de acesso aos bancos de dados.³¹

No direito brasileiro, o acesso à informação é assegurado através do artigo 5º, inciso XXXIII³² e o art. 37 da Constituição Federal, como também no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos³³, proclamada em 10 de dezembro de 1948. Denota-se, a partir disso, a tamanha importância do tema e seus desdobramentos, além de reforçar a ideia do reconhecimento como um direito humano. O preceito afirma que o ser humano apenas conseguirá exercer sua liberdade completa quando puder acompanhar e compreender o que está acontecendo na vida pública e privada, porque são assuntos diretamente conectados com a liberdade de expressão.

Nesse sentir, para Brandão:

A comunicação governamental pode ser entendida como Comunicação Pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público. Entendida desta forma, a comunicação promovida pelos governos (federal, estadual ou municipal) pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico (são exemplos as recentes campanhas publicitárias “o melhor do Brasil é o brasileiro” e “bom exemplo”); informar e prestar contas sobre suas realizações divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país (eleições, recentemente o referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munições); proteger e promover

³¹ TABORDA. *Op cit.* 2002, p. 253.

³² 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; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

³³ Artigo 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias (sic) por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. In: UNESCO. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Acesso em: 17 ago. 2020.

a cidadania (campanhas de vacinação, acidente de trânsito etc), ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus deveres (o “Leão” da Receita Federal, alistamento militar).³⁴

Há deveres a serem respeitados e a existência de atos arbitrários que não dão a possibilidade de escolha ao povo ferem diretamente seus direitos assegurados na Constituição Federal e em leis esparsas. Verifica-se um tipo de dominação política em que a população apenas assiste os atos serem realizados, como se fossem meros observadores do que está acontecendo com a coisa pública. O povo é o ator principal nos atos da vida pública, já que a finalidade é o bem-estar da população, como na melhora de um posto de saúde ou em investimentos na rede pública de ensino, por exemplo.

Ocorre que ainda existe uma cultura antiga de entender que o dinheiro público não é da população, como se assim pudessem deixar de pressionar quando veem algum desvio no erário público. A mídia³⁵ é uma grande aliada da população quando expõe o que está acontecendo na gestão pública de uma maneira clara e verdadeira, pois notícias falsas criam inúmeros problemas e situações inexistentes. Essa discussão em programas de televisão, rádio, jornais, revistas ou, até mesmo, nas redes sociais, aproxima as pessoas que não iriam procurar referidas informações públicas por iniciativa própria.

A transparência é a divulgação de informações e tem como foco diminuir a corrupção e o abuso de poder que parece estar entrelaçado com problemas existentes na sociedade brasileira, tendo em vista que, anteriormente, não existia o entendimento da população no sentido de fiscalizar os atos do governo. Um grande exemplo negativo foi em relação à ditadura militar, em que muitos atos foram riscados com caneta permanente para que não houvesse divulgação, além de tentarem forçar a população a acreditar que algumas situações não ocorreram.

O princípio da publicidade é um grande norteador para que os atos sejam expostos e divulgados para um grande número de pessoas, então, necessária é uma gestão mais democrática em que as informações não fiquem em segredo. Com a transparência, almeja-se uma aproximação do governo com a sociedade, para que se altere aquele relacionamento que existia e era bem distanciada, deixando de lado a imagem que se tinha dos governantes como sendo quase deuses ou figuras intocáveis que detinham o poder de decidir por todos, mas sem

³⁴ BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. Conceito de comunicação pública. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 03.

³⁵ Para Pierre Bourdieu: “A televisão tem uma espécie de monopólio de fato sobre a formação das cabeças de uma parcela muito importante da população. Ora, ao se insitir nas variedades, preenchendo esse tempo raro com o vazio, com nada ou quase nada, afastam-se as informações pertinentes que deveria possuir o cidadão para exercer seus direitos democráticos”. BOURDIEU, Pierre. Sobre a televisão. Trad.: Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p 23-24.

precisarem prestar contas do que estavam fazendo.

Essa participação cidadã faz com que o governo esteja obrigado a prestar contas e dar um retorno sobre como está investindo o dinheiro público, demonstrando que uma fiscalização é indispensável. É lamentável que ainda falte uma maior utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI), pois existe um despreparo dos funcionários e uma dificuldade em se conseguir as informações. Falta clareza nas explicações e as informações se tornam incompreensíveis para o cidadão.

Para Guerra e Carvalho:

[...] a Administração Pública precisa não apenas disponibilizar os instrumentos que garantam o direito à informação, precisa também fomentar e estimular os cidadãos para que se tornem conscientes e ativos, para que haja a garantia da participação coletiva na definição, implementação, controle e avaliação dos atos e das políticas públicas. Portanto, é preciso compreender que a transparência pública e o acesso à informação é um processo de educação que requer tanto da Administração Pública quanto da sociedade uma mudança de sua cultura, onde a Administração deve aprender a prestar informação de forma ampla e clara, e a sociedade deve aprender a demandar a informação e fazer uso inteligente dela. Por isso, é importante salientar que irá passar um longo tempo até que todos se acostumem com esse novo modelo de gestão transparente.³⁶

Conforme a compreensão das autoras, é indispensável ir além da legislação em direção a uma mudança no entendimento tanto da administração pública quanto da sociedade, para que ocorra a transparência administrativa. Ao mesmo tempo, o governo precisa disponibilizar suas informações públicas com clareza e de uma forma que chegue para uma quantidade maior de pessoas.

A memória é algo que ninguém pode apagar, apesar de que, em algumas situações, tente-se a modificá-la. Então, para que ocorra o controle social, a memória precisa ser exercida, pois o desuso gera, como consequência, o esquecimento. Um dos maiores propósitos do princípio da transparência administrativa é auxiliar no combate à corrupção, que nos últimos anos aumentou de uma maneira significativa e desordenada, causando grandes impactos nos cofres públicos desnecessariamente, já que poderia ser investido em educação, saúde ou segurança.

Nesse sentido, vem Barcellos:

O controle jurídico-constitucional das políticas públicas depende da construção dos parâmetros que serão utilizados, de informação acerca das receitas e despesas e, por fim, de instrumentos de controle. Com efeito, uma vez que os parâmetros sejam fixados e se verifique, em determinado momento e circunstância, que eles não foram

³⁶ GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira.; CARVALHO, Kliandra de Almeida Galdino. **Transparência pública e acesso à informação: a utopia virando realidade na UEPB**. Comunicação & Informação, v. 22, 2019, p. 08.

observados, que conseqüências a ordem jurídica atribuirá a esse fato? Se os parâmetros em questão são, na realidade, regras construídas a partir do texto constitucional, isto é, regras jurídicas dotadas de superioridade hierárquica e centralidade no sistema jurídico, sua violação deverá acarretar conseqüências jurídicas, seja para punir o infrator, para impedir que o ato praticado em descumprimento da regra produza efeitos, ou ainda para impor a observância da regra. Ou seja: em primeiro lugar, é possível imaginar algum tipo de penalidade aplicável ao responsável uma vez que se verifique o não oferecimento, e.g., de educação fundamental ou de atendimento médico básico a toda a população. Na segunda linha, é possível conceber que o Estado seja proibido de gastar com, e.g., publicidade governamental, até que as metas prioritárias estabelecidas pela Constituição sejam alcançadas. Em terceiro lugar, pode-se cogitar de o próprio Judiciário ser autorizado a impor aos demais Poderes Públicos o investimento nas metas constitucionais.³⁷

Movimentos sociais são importantes para que a população lute por seus direitos e exponha irregularidades que porventura estejam acontecendo. A mídia também é deveras necessária para divulgar informações e notícias atuais, contudo, é preciso ter um certo cuidado para não confundir informações fundamentadas com mera opinião pública, que, para Giorgi, “é uma estrutura frágil e em contínua transformação, não constitui uma reserva de consenso, e sim, uma forma de reflexão da sociedade, que se representa através dos meios de comunicação, que, por seu turno, também constituem um sistema fechado da sociedade moderna”.³⁸

Garantir a transparência administrativa é algo essencial para a sociedade atual, já que as pessoas estão mais vigilantes em cobrarem a efetividade das ações administrativas e, ao mesmo tempo, buscam uma sociedade mais democrática e inclusiva. Os atos dos gestores públicos precisam ser transparentes, pois não há mais possibilidade do Estado ser o detentor de todas as informações e a população não ter voz ativa para expor suas respectivas opiniões.

A vida em sociedade pede que certos cuidados sejam pré-determinados, como a segurança, a liberdade e também a própria dignidade humana, e constituindo a base do Estado a união dos sujeitos em sociedade. Nesse sentido, enfatiza Gaspar que “transparência e publicidade formam um instrumento que favorece a eficiência e a eficácia, forçando o governo a ser cuidadoso para com o escrutínio público”.³⁹

O dever de transparência das ações públicas é essencial para que o cidadão saiba o que está acontecendo e também como está sendo investido o orçamento. A administração pública possui os documentos que a população não tem acesso, o que acaba transmitindo a falsa ideia que seria a única gestora.

A transparência pode contribuir para uma cultura política inovadora em que ocorra uma

³⁷ BARCELOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, abr. 2005, p. 100-101. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em: 05 Set. 2020, p. 100-101.

³⁸ GIORGI. *Op cit.* 1995, p. 19.

³⁹ RODRIGUES. *Op cit.* 2014, p. 114.

maior inclusão social e também que os cidadãos não fiquem afastados do direito, por medo ou desconhecimento nas deliberações. Busca-se, portanto, uma atuação intuitiva com vias para a não ocorrência de desvios ou mau uso do erário público.

Ademais, o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à sociedade obriga uma administração pública transparente, em que os gestores liberem suas informações para que os contribuintes saibam como os valores estão sendo aplicados. Onde não se tem uma transparência na gestão, a administração pública apenas irá disponibilizar o que lhe for conveniente, impossibilitando uma participação e fiscalização do povo.

Nesse modelo, tem-se que o Estado Democrático de Direito pressupõe uma realidade em que todos os direitos sejam assegurados para a proteção da pessoa e, em contrapartida, é indispensável acompanhar os diversos segmentos da vida em sociedade. O dever de transparência precisa ser observado para que não ocorra manipulações dos investimentos, pois ao não investir corretamente, por exemplo, na reforma de um posto de saúde ou de uma escola, os malefícios decorrentes da má utilização do dinheiro público trarão consequências para a população brasileira em sua totalidade.

Ter uma gestão transparente possibilita uma maior confiança dos administrados e também um menor gasto público, pois acaba tendo uma fiscalização maior. Gera-se assim, um governo muito mais democrático, pois qualquer um pode acessar as informações no Portal da Transparência⁴⁰ ou fazer um pedido no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

A existência de um monitoramento por parte dos cidadãos demonstra que é necessário um controle social dos atos da Administração Pública, pois gasta-se muito mais que o necessário. A Internet é uma grande propulsora de informações e auxilia na promoção da transparência pública ao divulgar as despesas que ocorrem, de maneira simultânea.

Com a transparência, a sociedade pode acompanhar o que está acontecendo em sua cidade e, ao mesmo tempo, controlar na qualidade dos serviços públicos, além de eventuais desvios e gastos desnecessários para o funcionamento do Estado. Os órgãos públicos têm o dever de informar os atos praticados por seus gestores e o cidadão possui o direito de ser informado.

Apenas com a Lei nº 12.527/2011 é que surgiu a figura da transparência ativa, em que os órgãos da Administração Pública brasileira precisam expor todos os atos, com exceção apenas daqueles que são sigilosos. Contudo, precisa ser informado o prazo, sem necessitar ser

⁴⁰ **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acessado em: 27 set. 2020.

solicitado, mas, sim, de uma forma automática. No caso da transparência passiva, o contribuinte solicita as informações que deseja a disponibilização por parte dos entes públicos que detêm aqueles dados e que um cidadão comum não consegue encontrar.

É uma obrigação do agente público ser transparente para mostrar o que faz na sua gestão e administração do recurso público, assim demonstrando que está investindo o orçamento em melhoria para a população. Essa prestação de contas é fundamental para uma gestão clara, evitando, assim, a inclusão de notas fiscais com valores falsos ou que não existem na realidade, além de saber quanto gastou-se, o que o órgão fez e aonde foi parar o dinheiro. Sem essa gestão dos valores gastos, a população cada vez pagará maiores impostos, independentemente do partido político, pois corrupção não é particular de um ou outro. É importante frisar que os políticos que foram eleitos e fazem determinada obra ou reforma não estão fazendo por serem bons, mas, sim, porque estão ali para isso e devem fazê-lo com os recursos do erário, tendo por finalidade o bem-estar da população.

2.3 A INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO INSTRUMENTAL

A desinformação transforma o cidadão em prisioneiro. Platão, no Mito da Caverna, já advertira que pessoas transformadas em prisioneiros e acorrentadas desde a tenra infância ficam na ignorância e na escuridão, ao acreditarem na inexistência de um mundo fora da caverna, já que apenas enxergam as sombras nas paredes existentes em suas costas. Quando um deles consegue fugir, decide auxiliar seus companheiros e, nesse momento, Platão questiona Glauco que, no seu entender, acha que os outros não aceitarão as verdades apresentadas.⁴¹ Logo, o indivíduo não pode permanecer na escuridão e precisa conhecer o que acontecendo na esfera pública, conforme enfatiza Byung-Chul Han, quando pontua que a “sociedade da transparência é uma sociedade da informação. A informação é, como tal, um fenômeno da transparência na medida em que está privada de qualquer negatividade; é uma linguagem positivada, operacionalizada”.⁴²

Ocorre que não adianta o governo divulgar todas as informações necessárias para o conhecimento da população, se não houver a promoção de ações que incentivem a importância do assunto, assim será possível ampliar a consciência cidadã da população para que todos fiscalizem. A transparência, por si só, é um princípio básico da democracia que precisa ser

⁴¹ PLATÃO. **A República: [ou sobre a justiça, diálogo político]**. Tradução: Anna Lia Amaral de Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

⁴²HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 47.

defendido e assegurado por todos e a participação popular precisa ser mais efetiva nos dias atuais em que a corrupção está ascendendo em demasia.

A disponibilização de informações, que antes eram consideradas sigilosas, é um benefício para que a população consiga acompanhar o desenvolvimento daquela gestão, com conhecimento e assegurando que os gastos sejam verdadeiros. Apesar de ser o século XXI, diariamente, têm-se notícias de gastos irregulares, transferências escusas e orçamento faltando. Por isso, ter a possibilidade de verificação é algo extremamente importante para o controle social.

O contribuinte tem o direito de saber e exigir a prestação de contas dos atos administrativos, pois foram anos de lutas e transformações sociais para, nos dias de hoje, ter acesso garantido às informações, algo basilar para a existência do ser humano. Viver em sociedade pressupõe a necessidade de normas e organização e, da mesma forma, por estar numa democracia, não existe a possibilidade do governo decidir incondicionalmente, sem ouvir a opinião da comunidade, e, no entendimento de Taborda, “só conhecendo o que se passa dentro da Administração, o cidadão pode melhor verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como o dinheiro público está sendo utilizado”.⁴³

Salienta-se que com a revolução tecnológica, ocorreu um rápido avanço na busca por informações públicas de forma que antes o que parecia impossível é então alcançado com um clicar de botões. Assim, a procura por dados públicos aumentou e tornou-se uma obrigação do Estado em compartilhar com os cidadãos a movimentação do erário público, auxiliando, dessa forma, na circulação das informações, seja para solicitar, receber ou cobrar resultados de uma forma positiva.

Com o avanço da sociedade em termos sociais e tecnológicos, não tem como permanecer num estado de letargia sem saber exatamente as funções, atividades estatais e a atuação dos órgãos e agentes públicos. Não é mais possível que os servidores e os representantes do povo façam um serviço razoavelmente adequado, pois o nível de conscientização da população sobre o contexto da administração está aumentando.

O crescimento nos casos de corrupção fez com que a população ficasse receosa com as atitudes e procedimentos tomados pelos administradores públicos, o que impulsionou a importância da divulgação da prestação de contas. Tendo em vista toda a história da transparência no Brasil, pode-se afirmar que nas localidades em que não ocorre, tem-se um alto índice de corrupção. Dessa forma, para concretizá-la, as informações fornecidas pelos órgãos

⁴³ TABORDA. *Op cit.* 2002, p. 259.

da administração direta e indireta precisam estar de uma maneira clara e didática para que a população consiga ler e compreenda o que está sendo repassado.

Os órgãos públicos são os guardiões dos dados que estão sob o seu domínio, contudo, e pela facilidade com que possuem tais informações, não é possível que guardem e não repassem para os titulares da informação. Ainda há um certo estigma em liberar os elementos necessários para que a população tenha acesso em todos os órgãos e entidades públicas, nos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em toda a Administração Pública.

A transparência possui diversas facetas e, em uma delas, depara-se com o paradigma dos dados abertos governamentais, ou como chamado em inglês, *open government data* [OGD], o qual trata dessa divulgação dos atos que ocorrem, pois, a prestação de contas é devida. Assim, as autoras Possamai e de Souza se manifestam:

Segundo o princípio da completude, o paradigma dos OGD é aplicável a todos os dados públicos sob a guarda governamental e não apenas àqueles que as autoridades julgarem pertinentes, a menos que assim regulados por estatuto publicamente justificado. Por conseguinte, avaliar o grau de transparência possível, bem como as possibilidades de abertura de dados, implica delimitar objetiva e formalmente quais dados governamentais são passíveis de amplo acesso e quais não são. Em consonância com a jurisprudência internacional, a LAI adota os princípios da divulgação máxima e da limitação das exceções. Deles decorrem que o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. São públicas, portanto, todas as informações coletadas ou armazenadas por todo tipo de organismo público (que desempenha funções públicas), devendo o direito de acesso abranger o maior tipo de informações (independentemente da forma como é arquivada: Em documentos, fita, gravação eletrônica, etc.) e alcançar o maior número de indivíduos possível. O acesso, por sua vez, pode ser restringido apenas em casos específicos previstos e limitados, por período de tempo determinado e devidamente justificado.⁴⁴

Tantas transformações no entendimento da população fez com que o Estado brasileiro alterasse a titularidade de único detentor dos documentos oficiais para tornar-se também um guardião destes e da conexão entre aquela informação e a sociedade, podendo ser solicitado para divulgar ou o fazer por livre iniciativa. A Lei nº 12.527/2011 traz ferramentas e possibilita que o cidadão tenha acesso às informações, fazendo com que o sigilo seja exceção e a regra geral, a divulgação.

Para além disso, o documento, independente de sua natureza, quando contém explicações que o cidadão consegue entender, faz com que mais pessoas tenham interesse em buscar as informações. Quando a gestão pública é ineficiente, impacta em diversas áreas da sociedade e, por isso, a população acaba protestando por melhores condições na saúde,

⁴⁴ POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti de. **Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei De Acesso À Informação**. Administração Pública e Gestão Social, v. 12, n. 2, 30 jan. 2020, p. 08.

educação e transporte. As pessoas tendem a ter mais conhecimento através da transparência e sabem o que está ocorrendo com a coisa pública. Assim, vão para rua reivindicar os seus direitos, buscando respostas para lacunas encontradas.

Para operacionalizar essa averiguação da sociedade sobre o que acontece na gestão administrativa, a liberdade de imprensa é uma grande aliada, acentuando o exercício da democracia ao demonstrar a verdade sobre o que ocorre. Uma sociedade sem saber no que o governo está investindo o erário público, acaba fechando-se para a realidade e as despesas ocorrem sem empecilhos ou de maneira desqualificada.

A transparência administrativa vai garantir o direito de acesso às informações, cuidando dos interesses coletivos e gerais, mas também dos particulares dos indivíduos, sendo assim, um direito fundamental. A partir da publicidade, proporcionar-se-á o aumento da participação popular nas decisões governamentais e a LAI veio para preencher a lacuna de como o cidadão solicita as informações.

Uma população ciente de seus direitos e sabedora do que pode ou não exigir da administração pública, faz com que os investimentos sejam melhores aproveitados em escolas, hospitais, entre outros locais. As mídias sociais incentivam a sociedade a buscar as informações e, diariamente, há diversas notícias sobre a Administração Pública Direta e Indireta, logo fazendo com que as pessoas se interessem mais pelo assunto e fiscalizem também.

De acordo com o ensinamento de Arendt:

O dizer a verdade dos fatos abrange muito mais que a informação diária suprida pelos jornalistas, posto que sem eles nunca poderíamos nos orientar em um mundo em contínua mudança e, no sentido mais literal possível, nunca saberíamos onde nos encontraríamos. É claro que isso é da mais imediata importância política; porém, se a imprensa tiver de se tornar algum dia realmente o “quarto poder”, ela precisará ser protegida do poder governamental e da pressão social com zelo ainda maior que o poder judiciário, pois a importantíssima função política de fornecer informações é exercida, em termos estritos, exteriormente ao domínio político; não envolve, ou não deveria envolver nenhuma ação ou decisão.⁴⁵

Os cidadãos são os titulares das informações que não estejam em sigilo, de forma que impossibilitar o acesso, seria violar o direito fundamental à informação. O controle dos atos administrativos é uma forma de proteger a população e, ao mesmo tempo, exigir que o Estado se organize para seguir as regras contidas na Constituição Federal, na LAI, entre outras regulamentações do ordenamento jurídico brasileiro.

Consoante à lição de Bobbio:

⁴⁵ ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 322.

Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política. Creio assim ter indicado, embora com as imprecisões e insuficiências de que estou perfeitamente consciente, a estrada capaz de conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta. Pessoalmente, estou convencido de que a estrada é justa, embora repleta de perigos. Porém, estou também convencido de que a atitude do bom democrático é a de não se iludir sobre o melhor e a de não se resignar com o pior.⁴⁶

Uma atuação mais democrática para os atos de gestão pública tende a oferecer retorno, porque as decisões estão sendo tomadas de forma transparente e asseguram a proteção dos direitos fundamentais. Há a necessidade de um controle do contribuinte evitando a ineficiência da gestão pública e, através da transparência, ocorre a viabilização de informações produzidas ou guardadas por órgãos ou entidades públicas. Assim, a população consegue assimilar os gastos ocorridos e os que são desnecessários.

Importante destacar que é imprescindível, além de criar o sistema, pensar também na linguagem para facilitar que a informação chegue a todos os contribuintes. Na perspectiva dos destinatários das normas, numa relação jurídica não leva-se em conta a capacidade de decisão através de legislação, e sim, apenas o conhecimento para ter decisões baseadas nas fatos e no livre arbítrio.

O acesso às fontes íntegras e plurais de informação permite a formação de juízos de valor que contemplam diversos pontos de vista, contribuindo para o fortalecimento do cidadão enquanto participante ativo da democracia. A legitimação das ações administrativas é um pressuposto para uma versão democrática da sociedade em que todos fazem parte da gestão e sem decisões unilaterais por parte do Estado. Não há mais a possibilidade de segredo na Administração Pública. Ocorre que a legislação anterior à LAI não era tão rigorosa e nem exigia a publicação, sendo um grande erro que poderia ter sido sanado há mais tempo.

A publicidade é uma grande aliada da transparência, pois além de ser um princípio constitucional, expõe, para todos, as informações que antes eram resguardadas somente para os órgãos públicos. Para Justen Filho, “a publicidade desempenha duas funções complementares. por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos”.⁴⁷

Com a cultura da sociedade em participar ativamente dos atos da gestão pública, é

⁴⁶ BOBBIO, Norberto. *Op cit.* 1986, p. 63.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 209.

necessário que haja um incentivo desde a infância para que a população entenda sua verdadeira importância no gerenciamento público. Quando houver uma legítima compreensão dos cidadãos, o retorno dar-se-á em efeitos positivos com a efetivação da Lei nº 12.527/2011, pois, do contrário, sem uma educação da população, em que todos entendam a necessidade da presença na gestão e exigência da prestação de contas, o resultado da norma será ineficaz.

Tão maléfica quanto a ineficácia, é a corrupção, a qual aterroriza a sociedade por ocorrer em proporções maiores, na qual os rombos nos cofres públicos chamam a atenção por serem valores altos e que poderiam ser investidos em diversas áreas da sociedade. O dinheiro dos cidadãos brasileiros, que é arrecado através de impostos, não deve ser usado de maneira desmedida, pois, no Brasil, há diversos setores que precisam de reparos e estão em situação precária.

Nesse sentido, as mobilizações sociais, buscando lutar sobre os direitos inerentes ao ser humano, demonstram que a sociedade brasileira não pode mais aceitar os desvios de dinheiro para a utilização indevida de valores. A opinião pública é essencial para evidenciar a força da sociedade perante os atos decisórios advindos dos órgãos públicos, sem permitir que sejam unilaterais e, assim, evitando o retrocesso social.

Os agentes públicos representam o povo em seus locais de trabalho e, portanto, não podem esquecer que seus atos geram problemas imensos e, sem contar, no desrespeito aos direitos fundamentais ao serem violados. Em razão disso, precisam exercê-los com responsabilidade para evitar sanções. Com tantas notícias sobre desvio de recursos público, os contribuintes tendem a ficar desmotivados e sem acreditar que quem encontra-se na administração pública, realmente está querendo auxiliar o povo.

Quando os cidadãos se juntaram para lutar e exercer seus direitos, a administração pública viu-se obrigada a reestruturar seus órgãos para que houvesse uma facilitação no envio das informações. O acesso democrático demonstrou que quando a população se une, consegue buscar soluções que pareciam, até então, inacessíveis e o acesso à informação em tempo real é um grande exemplo.

Uma gestão mais participativa da população gera muitos resultados para todos os envolvidos, já que transmite maior segurança para a sociedade e Estado, além do aproveitamento do erário público, com uma utilização melhor. A defesa do direito fundamental à transparência administrativa demonstra que a população precisa ficar alerta e não deixar que os agentes políticos façam o que quiserem sem prestar contas.

O controle social é essencial para a efetividade da legislação sobre as informações públicas, sendo ainda mais necessário no momento atual, em que casos de corrupções estão

umentando. Se não houvesse uma fiscalização popular, a sociedade não teria acesso às informações sobre as despesas públicas e nem conhecimento dos valores gastos, podendo desperdiçar a chance de serem utilizados com a educação, saúde ou segurança pública.

A comunicação entre contribuinte e administrador precisa ser clara e objetiva para que possa ser entendida, porque uma informação incoerente não vai encontrar os resultados que almeja. Quando a população brasileira não entende o que está sendo repassado, é um alerta do distanciamento do objetivo principal. Conjuntamente, ao postarem os dados no Portal da Transparência é preciso clareza, além de ser necessária uma conscientização maior dos cidadãos para que acessem o site.

O aperfeiçoamento do exercício democrático na prestação de contas demonstra que a fiscalização, de uma maneira atuante, relaciona-se com as políticas públicas para qualificar a sua utilização. É indispensável que o Estado disponibilize as informações de forma objetiva, acessível e clara para que todos possam ter conhecimento, encontrando-as de uma maneira organizada e facilitada.

A participação do cidadão é extremamente importante para a vida em sociedade, pois garante que políticas públicas sejam realizadas com o orçamento público, para não permanecer apenas no papel. A fiscalização popular assegura uma maior transparência na gestão pública e um confronto da corrupção.

Nesse sentido, é imprescindível que a população não se engane com notícias moldadas para fingir situações que não aconteceram, pois, são formas de modificar os acontecimentos repassados. Assim, teremos um uso da transparência pública. O exercício da cidadania é essencial para a vitória popular, seja dos seus gestores ou ações do Estado, pois a informação pública é primordial para a democracia.

Impulsionar a utilização do direito fundamental ao acesso à informação é um mecanismo de freio contra decisões arbitrárias que, porventura ainda aconteçam e, portanto, um meio de reduzir o uso da gestão pública como válvula de escape para a utilização sem o devido repasse à população. O povo possui o poder soberano e precisa estar a par do que acontece na esfera pública, visto que assim, efetivamente, utilizam a força da cidadania para evitar atos ilícitos e potencialmente prejudiciais à população.

Não se está dizendo que os representantes do povo na administração pública não podem ter decisões, mas, sim, que a população precisa saber quais são e no que foi investido aquele dinheiro público, já que, em muitos casos, não se observa uma melhora significativa nas cidades, como no setor da saúde, por exemplo. O controle e a fiscalização dos atos governamentais são essenciais para que ocorra um exercício efetivo da democracia, para ter

uma participação popular nas escolhas.

Prestar as informações à população está consagrado na Constituição Federal através do princípio da publicidade, como uma das bases das obrigações públicas divulgar para a sociedade. Quando o povo tem acesso aos registros públicos, demonstra que também pode fazer parte dos atos administrativos, como enfatiza Taborda:

A publicidade como transparência é elemento essencial do Estado de Direito no sentido de que indica um dever para a Administração e os Poderes Públicos em geral, qual seja, o de agir sempre de forma visível, favorecendo o controle dos cidadãos, seja para garantir os seus direitos fundamentais, seja para exigir a tutela impessoal das instituições públicas. É um lugar comum dos discursos sobre democracia que ela é 'governo do poder visível' ou o 'governo do poder público em público'.⁴⁸

Apesar de todos os benefícios que o acesso à informação trará para melhorar a vida e o relacionamento entre a população e a administração pública brasileira, ainda existe uma certa resistência na divulgação de algumas informações, pois tem-se consciência que o cidadão será detentor de conhecimento e pode, até mesmo, interferir em algumas decisões de interesse público. A população precisa ter um maior interesse no que ocorre na vida administrativa pública, para, assim, passar a ser um protagonista e não mais figurante.

Dessa forma, a ineficiência apresentada pela gestão pública faz com que a sociedade precise agir para evitar que os altos índices de corrupção prejudiquem ainda mais na falta de investimentos em áreas que precisam ser melhoradas, como a coleta de lixo. A máxima divulgação, combinada com a efetividade da transparência administrativa, serão os mecanismos garantidores da transformação da ordem pública como uma ferramenta no próprio processo decisório e de fiscalização.

A responsabilidade social não deve ser esquecida, todavia, a participação cidadã ativa nos atos do governo auxiliam para um desenvolvimento e verificação do que está sendo investido e aplicado aos valores referentes aos orçamentos públicos, além de incluir a população no fortalecimento e construção do patrimônio que é público e de todos, sendo indispensável a sua transparência. Não se pode obstaculizar mais a sociedade civil de exigir o acesso às informações públicas porque é um direito fundamental estabelecido na Constituição Federal de 1988 e são necessidades sociais que precisam ser realmente efetivadas.

Em 2000, a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, auxiliou nesse sentido, ao instituir mecanismos de transparência da gestão fiscal e se

⁴⁸ TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e a participação na Administração Pública**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 20.

empenhando na ampla divulgação, conforme o seu artigo 48⁴⁹. Todavia, apesar do acesso à informação estar determinado na Constituição Federal, não havia uma lei que orientasse a população de como seriam as solicitações, prazos e outras determinações legais que vieram com a Lei de Acesso à Informação.

Sua importância está exatamente na compreensão de que o controle social exercido por um cidadão que consegue entender o que está sendo disponibilizado pela administração, o possibilita fazer uma análise crítica e reflexiva fazendo uma comparação com a realidade e o que está sendo investido e utilizado pelos administradores. Frisa-se que a fiscalização da população possui cunho repressivo, todavia, ao mesmo tempo preventivo, pois ao verificar como está acontecendo, consegue antecipar-se para evitar que ocorra novamente.

2.4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS DIREITOS DO CIDADÃO

No Brasil, antes da Lei de Acesso à Informação, o Estado guardava em segredo os seus dados. Ocorre que se teve uma mudança na compreensão do cidadão, que passou a ser considerado em primeiro lugar, visto que a administração estaria a seu serviço e não ao contrário. A sociedade carece de uma gestão clara e transparente para que a população tenha acesso a uma informação legítima, contanto que não seja considerado segredo em razão de seu sigilo, sendo classificados como reservado com o prazo de 5 anos para seu conteúdo ser exposto; secreto, sendo 15 anos, e ultrassecreto, a partir de 25 anos. São as chamadas “informações pessoais sensíveis”, que dizem respeito à vida social e profissional e geram riscos em caso de divulgação.

Hely Lopes de Meirelles, em sua obra publicada em 2010, evidencia como funcionava antes da LAI:

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública e a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em

⁴⁹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I - Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e pelo Dec. 2.134, de 24.1.97. A Lei 11.111, de 5.5.2005, estabeleceu regras para acesso a documentos públicos sigilosos de interesse particular ou coletivo. Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são “sigilosos”, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão. Coibindo tal conduta, a Lei 9.784/99, além de prever o atendimento ao princípio da publicidade, diz que nos processos administrativos é obrigatória a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (cf. art. 2º, parágrafo único, IV) ⁵⁰.

Apesar da Constituição Federal de 1988 estabelecer, dentre os direitos do cidadão, o acesso à informação, até o ano de 2012, a norma que regulamentava o assunto era a Lei nº 11.111/2005, em que não obrigava a publicação dos atos. Sendo assim, a regra geral seria o sigilo. Ocorre que a LAI, apesar de ser publicada em 18 de novembro de 2011, sua entrada em vigor iniciou após 6 meses, ou seja, somente em 16 de maio de 2012 a referida lei passou a ter vigência.

É essencial destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco para a transparência governamental brasileira, entretanto, o sigiloso ainda era regra, o que apenas modificou-se em 2012, no § 1º do artigo 1º ⁵¹ salientando expressamente a sua finalidade. Atualmente, com as publicações, o cidadão que esteja bem informado consegue ter acesso aos outros direitos essenciais, pois estará melhor esclarecido sobre as circunstâncias do seu âmbito social.

Com a LRF em vigor, alguns seguidores públicos entenderam que a referida legislação estaria violando a intimidade ao divulgar seus respectivos vencimentos. Todavia, o STF decidiu pela improcedência dos recursos de agravo regimental. ⁵² O caso demonstra a

⁵⁰ MEIRELLES. *Op cit*, 2010, p. 96.

⁵¹ Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁵² SS 3902 AgR-segundo / SP – SÃO PAULO
SEGUNDO AG. REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA
Relator(a): Min. AYRES BRITTO
Julgamento: 09/06/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A
DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES
FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA
REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO
PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE
NORMAS CONSTITUCIONAIS, DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS
ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E

imprescindibilidade do princípio da publicidade, até mesmo face ao da intimidade dos servidores envolvidos.

Os incisos I e II do parágrafo único do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) ⁵³ trazem essas modificações de pensamentos, nos quais a administração pública precisa expor seus atos e o cidadão participar da gestão. É através dessas mudanças de entendimento que a população começa a compreender que necessita fiscalizar a gestão do orçamento e que o dinheiro não é apenas do Estado e sim de todos. Por exemplo, pichar um parque por ser público, mas para consertá-lo estar-se-á retirando o valor do orçamento da própria comunidade, e essas mudanças de paradigmas são necessárias para que ocorra o exercício da cidadania e, ao mesmo tempo, um controle social e das contas.

A relação que existe entre o cidadão e a coisa pública passou a ser modificada quando

ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua forma lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo disposto constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio-, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.

Decisão: Por unanimidade e nos termos do voto do Relator, o Tribunal desproveu os recursos de agravos regimentais. Ausente o Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), em razão do falecimento do seu tio, o Professor Juarez Rubens Brandão Lopes, em São Paulo. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 09.06.2011.102

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.902. Disponível em: <http://www.stf.jusbr/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%ESCLA%2E+E+3902%2E%2E%29+OU+%28/SS/52EACMS%2E+ADJ2+3902%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>.

Acesso em 16 ago. 2020.

ocorreu essa alteração na legislação, possibilitando um acesso mais célere e transparente de documentos e dados que estavam na posse dos órgãos públicos. A LAI tem abrangência nacional e necessita ser cumprida por todos os institutos. Possui, todavia, alguns artigos somente para a esfera federal, assim tendo como princípio balizador de suas atividades o da máxima divulgação, em que a publicidade é a regra geral.

Há uma troca de auxílios quando a Administração libera as informações de maneira prévia e, concomitantemente, acontecerá uma redução no número de pedidos de acesso e a demonstração de que a informação é de todos. A máxima divulgação também contribui para demonstrar ao cidadão a sua titularidade no direito de propriedade da informação pública.

É oportuno destacar que a Lei nº 12.527/2011 e o seu Decreto Regulamentador nº 7.724/2012⁵⁴ preveem um rol não taxativo das informações que necessariamente precisam constar na transparência ativa, ou seja, são dados que a Administração deve publicizar de maneira prévia e sem precisar da solicitação dos contribuintes, como por exemplo, em situações da estrutura organizacional; programas e projetos; recursos financeiros ou remuneração e subsídios. Verifica-se que em municípios com até 10 mil habitantes, não há a necessidade de manter em seus sites informações referentes à transparência, conforme o parágrafo 4º do artigo

⁵⁴ Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º. Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º. Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

8º da referida Lei.⁵⁵

O artigo 4º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011, explica o conceito de informação, ao trazer que são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. No inciso III, traz a noção de informação sigilosa sendo “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”.

Segundo o direito ético, decisões descentralizadas é que vão gerar uniformidade e sucesso para a integração da sociedade. Contudo, não é possível apenas se ater à parte econômica da sociedade. Com o direito moderno, a responsabilidade dos cidadãos anda em paralelo com as leis que precisam ser seguidas para uma melhor vida em sociedade.

Michener e Velasco enfatizam:

Qual é a solução para os problemas de implementação da LAI no país? Ela reside no investimento em criação de órgãos independentes de informação. Apesar de inexistentes no Brasil, cerca de 33 países ao redor do mundo – incluindo o Reino Unido, México, Índia, Chile e Canadá – criaram, nas últimas duas décadas, unidades independentes exclusivamente dedicadas ao monitoramento do cumprimento da Lei de Acesso à Informação.⁵⁶

A transparência pública proporciona a eficiência na gestão pública e, ao mesmo tempo, um desenvolvimento da sociedade, ou seja, um controle social que antes não existia entre os contribuintes e os administradores e, por conseguinte, aproxima o indivíduo do Estado. O direito à informação funciona como um significativo meio de contenção e, até mesmo, busca diminuir a corrupção, sobretudo ao modificar a compreensão da relação de hierarquizada verticalmente para horizontalizada.

Quando a sociedade civil participa dos atos, efetiva a aproximação da gestão que está sendo exercida através do acesso e do acompanhamento das atuações. Ressalta-se que as informações públicas compreendidas são de particulares, originada pela Administração e, até mesmo, por terceiros, todavia englobadas pela Administração.

De acordo com a LAI, o cidadão pode solicitar no site ou nos postos físicos e o órgão ou entidade que possuir a disponibilidade da informação deve buscar no prazo estabelecido em

⁵⁵§ 4º. Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁵⁶ MICHENER, Robert Gregory. **Lei de Acesso à Informação, 5 anos: como impulsionar o cumprimento?** OAB Digital. Tribuna do Advogado. 2017. Disponível em: <http://www.oabrj.org.br/materia-tribuna-do-advogado/19628-lei-de-acesso-a-informacao-5-anos--como-impulsionar-o-cumprimento>. Acesso em: 29 de ago de 2020.

lei e, após, fornecer ao cidadão, porque é um instrumento de controle social, através do qual se poderá identificar no que se está investindo o orçamento público. A grande divergência, segundo o Relatório sobre a Implementação da Lei 12.527/2011⁵⁷, elaborado em 2019 pela Controladoria Geral da União⁵⁸ é que a maioria das solicitações são feitas por pessoas que possuem o nível superior completo, ou seja, com especialização, mestrado ou doutorado e que utilizam esse meio para obter os dados, apesar de ter abrangência nacional e poder ser requerida por qualquer pessoa, seja física ou jurídica.

O acesso à informação poderá ser adotado através da transparência ativa, em que o próprio órgão ou entidade, de uma maneira proativa, já divulga os seus dados, ou na sua versão passiva, na qual o contribuinte precisa solicitar os dados que deseja obter. Trouxe também um instrumento para que a população pudesse procurar as informações que estão na posse da Administração Pública. Apesar de já existir o Portal da Transparência em diversos órgãos, ainda não é popularmente utilizado pela população que pode consultar os gastos, possibilitando a fiscalização da utilização dos recursos públicos.

A LAI estabelece que a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção, observando o previsto em lei, regulamentando como deve ser o pedido e o fornecimento dos dados. Determinou, também, os procedimentos que precisam ser adotados e, ao mesmo tempo, vinculou todos os entes da Federação, bem como qualquer entidade privada sem fins lucrativos que receba verbas de origem pública. Entretanto, Zaganelli e outros, criticam “o atendimento ao princípio da publicidade e a legislação acerca do acesso à informação garantem a transparência das informações públicas e o exercício do controle social pelo cidadão brasileiro, no entanto, essa situação não se comprova na prática”.⁵⁹ O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou na internet o “Portal da Transparência”, foi um verdadeiro marco para a vida em sociedade no Brasil, pois ali começou-se a divulgar algumas informações que antes ficavam guardadas e sem a população ter qualquer acesso.

A ideia de tornar os dados muito mais compreensíveis demonstrou ao cidadão que a Administração não é a detentora deles, porque somente está na posse daquela informação, mas quem possui o direito de propriedade é o indivíduo. Alguns órgãos ou entidades acabam

⁵⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação**. Brasília: 2019. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/5/Relatorio_LAI_CN_2019.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

⁵⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 09 out. 2020.

⁵⁹ ZAGANELLI, Juliana Costa; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; BAHIA, Lígia. **Organizações sociais de saúde e a Lei de acesso à informação: transparência, economicidade e eficiência**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 110.

dedicando um setor completo para buscar no banco de dados o que foi solicitado, o que gera um transtorno estrutural, porque poderiam estar realizando outras tarefas. Assim, é preciso uma mudança também dentro do setor público para poder agilizar a procura, mas sem prejudicar o serviço de outra forma, concentrando-se em otimizar o tempo.

O direito ao saber nada mais é que possibilitar que fique em segredo apenas o que foi determinado pela legislação, e essa busca pelo controle social é uma forma de auxiliar que a comunidade saiba o que está acontecendo na Administração Pública. A transparência, a partir da Lei 12.527/2011, tem um viés de almejar um progresso à gestão pública, atuando como um valor social e, ao mesmo tempo, expondo aos administrados uma prestação de contas sobre como está sendo gasto o orçamento público.

Uma gestão transparente auxilia na existência da participação da sociedade e numa fiscalização do que está acontecendo de uma maneira mais abrangente para todos. A LAI e os Portais da Transparência surgiram para deixar os dados mais claros e reaproximar os cidadãos do que está ocorrendo diariamente nos serviços públicos.

É imprescindível ter crescimento na cultura de transparência, porque todos têm acesso e não se está mais no período em que informações são sigilosas. O cidadão precisa participar mais da gestão pública e também do planejamento, controle e, após, da fiscalização das políticas públicas. Houve um empoderamento da população brasileira, que tem, agora, uma atuação mais qualificada na gestão pública, inclusive, ocorrendo uma maior demanda do número de pessoas indo nas audiências públicas para se manifestarem e opinarem sobre melhorias que podem acontecer.

Acontece que com o advento das leis que focaram nessa alteração de paradigma, como a LAI, os dados não podem permanecer escondidos porque são públicos, ressalvadas as limitações em lei. A partir do momento em que se sabe no que está sendo investido, é importante para que haja uma fiscalização mais consistente e ao mesmo tempo efetiva.

Proporcionar o acesso aos dados que antes eram sigilosos, ratifica o fato de que o povo brasileiro é o atual gestor e que, com isso, possibilita um maior cuidado, pois a Administração apenas é a detentora da posse de informações públicas. Essa maior divulgação demonstra a necessidade de uma administração em que todos podem fiscalizar e não deixa de ser uma possibilidade ao combate à corrupção ao mesmo tempo em que também serve de demonstração para quem estiver na Administração, que terão pessoas cuidando do trabalho e não poderão fazer apenas o que estiver com vontade, mas, sim, as necessidades da gestão.

É um grande avanço a possibilidade de a população ter o conhecimento do que está acontecendo com o orçamento público e seus mais variados segmentos. Assim, a sociedade

brasileira compreende o que realmente está acontecendo com os gastos públicos. Todos devem buscar e controlar como é investido, pois as melhorias são para a população e, caso não ocorram, acabam perdendo o objeto, como por exemplo, melhorias na coleta de lixo, porque ainda há ruas que não possuem.

Negar a informação para a sociedade é fazer com que a população brasileira não saiba o que realmente está acontecendo, podendo, até mesmo, gerar um abismo enorme entre a realidade e os achismos de que o orçamento está sendo investido. A publicidade é “a melhor amiga” da transparência pública, pois, assim, os atos são divulgados para que todos saibam o que aconteceu, sendo uma diretriz.

Publicar as situações que ocorrem no campo administrativo, seja no Diário Oficial da União ou em jornais de grande circulação, são indispensáveis para que mais pessoas possam conhecer as compras, vendas ou investimentos. Outro ponto importante foi a criação de canais para facilitar o acesso, como o Portal da Transparência, podendo parecer algo sem importância, mas informar, seja através de um site, já gera uma maior curiosidade na população para verificar no que está sendo gasto o dinheiro público.

O povo precisa proteger e controlar o que é seu para poder fazer investimentos certos e seguros, não podendo mais achar que a administração pública não é um assunto nas conversas de seu círculo social. Por pensamentos assim, muitas pessoas não vão atrás de informações, e não aproveitam que a publicidade dos atos públicos é uma ferramenta de proteção dos interesses da população ao expor o que e de que forma acontece.

Salienta-se que as informações sensíveis continuam sigilosas, evitando que dados expostos possam prejudicar o cidadão, ou, até mesmo, causar uma situação de humilhação. Divulgar as informações é preciso, contudo, com certo cuidado para não causar nenhum mal ou sofrimento desnecessário.

Uma população bem informada sobre os investimentos e gastos públicos tende a ser um alvo bem menor de corrupção, apesar de em alguns lugares, ainda assim, existir. Dessa maneira, haverá uma dificuldade maior, pois, as informações estão sendo comunicadas e tendo um alcance mais amplo. Cidades e países que não estão indo observando como o seu administrador está utilizando o orçamento público, acabam sendo alvos mais fáceis para que ocorram diversos casos de utilização indevida e com valores altos que poderiam ser utilizados em outros setores, como a reforma de escolas e hospitais.

Para Faria, “se o acesso à informação é um direito inerente ao homem, significa que essa condição deve nortear o governo rumo a uma relação transparente e aberta para que a sociedade

possa se informar e exercer plenamente os seus direitos e deveres” .⁶⁰ A transparência une-se à publicidade dos atos para que se tenham relações contratuais muito mais seguras entre as pessoas, além de ser um dever da Administração Pública.

Na LAI, não se pode questionar os motivos de terem solicitado determinada informação, ou seja, o cidadão não precisa explicar a causa que o levou à abertura do pedido, conforme o parágrafo 3º do artigo 10 ⁶¹ da referida Lei. Para que a LAI tenha realmente efetividade, o legislador procurou inserir, em seu artigo 5º ⁶², uma disposição a respeito da agilidade na resposta ao administrado, o que porventura vem através de prazos que precisam ser cumpridos.

Outro destaque é o serviço de busca e fornecimento daquela manifestação ser gratuito e o cidadão apenas desembolsará certo valor para a reprodução dos documentos. Quando o órgão não disponibilizar as informações em sua totalidade em razão da restrição de acesso, o solicitante tem a possibilidade de recorrer após receber uma resposta constando dados, tais como prazo, autoridade responsável pela apreciação do recurso para a Controladoria Geral da União- CGU, etc.

A inclusão social nos atos da gestão pública evita cidadãos desinformados e, com as tecnologias presentes na sociedade atual, esses dados podem ser solicitados ou verificados no próprio celular pessoal. Dessa forma, os meios de tecnologia servem como ferramentas para aproximar o cidadão das informações públicas pertinentes às ações dos gestores públicos.

É um exercício de cidadania quando a população faz um controle de como está sendo a gestão daquele órgão público e exige a prestação de contas para que se saiba no que exatamente está sendo gasto. A democratização da informação pública é importante para o contexto atual do país, mesmo grande parte da população não tendo interesse em acompanhar os atos do governo. Com a LAI, a sociedade sabedora das despesas públicas pode interferir e opinar na escolha, execução e, sobretudo, na fiscalização.

O acesso à informação, entendido e protegido como um direito fundamental, é essencial para a vida em sociedade, e o legislador teve um cuidado em colocar o “direito ao acesso à informação” e não apenas “ direito à informação”, pois abrange um âmbito maior. Políticas

⁶⁰ FARIA, Raphael. **Lei de Acesso à Informação: a importância de obter dados públicos em foco, acesso a informação**. 2016 .Disponível em: [https://raphaelgfaria.jusbrasil.com.br/artigos/338392632/lei-de-acesso-a-informacao-a-importancia-de-obter-dadospublicos#:~:text=Se%20o%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o,os%20seus%20diretos%20e%20deveres](https://raphaelgfaria.jusbrasil.com.br/artigos/338392632/lei-de-acesso-a-informacao-a-importancia-de-obter-dadospublicos#:~:text=Se%20o%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o,os%20seus%20diretos%20e%20deveres.). Acesso em: 09 out. 2020.

⁶¹ Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

⁶² Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

públicas precisam ser desenvolvidas e realmente utilizadas da maneira correta pois demandam gastos, então, é necessário a escolha de onde deve ser investido o erário público. O ideal seria ter mais proveito na educação, saúde e segurança pública, porque sem esses setores bem aproveitados, a população tende a ter consequências em seu futuro, ou seja, a ideia seria utilizar com qualidade.

De acordo com o publicado no Jornal Gazeta do Povo:

A Polícia Federal já deflagrou diversas operações para investigar casos de corrupção relacionados ao enfrentamento da Covid-19. E a Procuradoria-Geral da República (PGR) quer investigar pelo menos três governadores por causa de compras relacionadas à pandemia. Além disso, também já foram verificados desvios no pagamento do auxílio emergencial de R\$ 600 para trabalhadores informais. Um ranking da ONG Transparência Internacional mostra que os governos de Roraima e São Paulo são os menos transparentes do país na divulgação de contratos emergenciais fechados durante a pandemia de coronavírus. Os estados que saíram melhor no ranking são Espírito Santo, Distrito Federal, Goiás e Paraná. As capitais com maior transparência são João Pessoa (PB) e Goiânia (GO). A capital menos transparente é Belém (PA), segundo a Transparência Internacional.⁶³

O período atualmente vivido por toda a população mundial demonstra que a pandemia do vírus do COVID-19 reforça a importância dos atos da administração pública serem publicados e, conseqüentemente, terem uma maior fiscalização da sociedade. Assim, busca-se evitar ações corruptas num período tão controverso da história. Apesar de todos os esforços para proteger a população e exigir o cumprimento do dever da transparência administrativa, com a pandemia ocorreram diversas leis e Medidas Provisórias que buscaram flexibilizar.

Por exemplo, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que em seu artigo 4º⁶⁴ pontuava que poderia ser dispensada a licitação nos casos previstos, situação que possibilita o surgimento de ações ilícitas, já que a comprovação não é tão rigorosa, como visto no artigo 4º e incluído pela Lei nº 14.035/2020⁶⁵. Não se pode flexibilizar as regras sobre a administração pública,

⁶³ KADANUS, Kelli. **Novo coronavírus, velha corrupção: como a pandemia abriu janelas para desvios de recursos.** Disponível em : <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-desvios-pandemia-coronavirus/> Acesso em 22 set. 2020.

⁶⁴ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

⁶⁵ Art. 4º-A. A aquisição ou contratação de bens e serviços, inclusive de engenharia, a que se refere o caput do art. 4º desta Lei, não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

visto que possibilita a ocorrência de desvios de recursos de uma maneira mais rápida e facilitada, já que não precisa de tantos trâmites procedimentais nem de licitação.

Um grande problema no contexto brasileiro é o superfaturamento de notas fiscais, uma prática ainda muito usada para desviar o erário público de uma maneira discreta, em muitas ocasiões envolvendo grandes somas. Logo, demonstra a importância da população em fiscalizar os gastos e se manifestar quando a situação está fora dos limites, vez que o valor desviado faz uma imensa falta em outra área como saúde, educação, saneamento básico ou segurança, e poderia ser melhor aproveitado, sendo um retorno à sociedade que paga os seus impostos esperando por isso.

Durante a pandemia do COVID-19, tentaram tornar menos rígida a LAI, contudo, no dia 30 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal impediu o artigo 6º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, acrescentado por meio da Medida Provisória nº 928/2020, que buscava fazer modificações na referida lei. O foco era fazer com que as informações trazidas pelos órgãos públicos, durante a emergência da saúde, pudessem ter seu acesso restringido e não divulgado para a população.

Favoravelmente, a Medida Provisória foi barrada, pois em um momento de pandemia, proceder no sentido de esconder informações tão importantes como relativas à saúde, seria nefasto para a vida em sociedade, pois acabaria possibilitando que atos ilícitos aconteçam de maneira descontrolada. Não informar a população seria o mesmo que proibir os cidadãos de fiscalizar a gestão e também poder burlar os resultados das informações, já que inexistiria um controle.

III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.

Em tempos atípicos como esse narrado acima, reforçam a noção do quanto as informações precisam ser claras, legíveis e disponibilizadas para que todos tenham acesso. Diariamente telejornais de grande circulação noticiam informações relativas ao vírus, ao contágio, às mortes e como está a situação em cada estado. No caso do Brasil, ainda reforçam as bandeiras que cada localidade está devido ao número de mortes e a quantidade de internações pela disseminação do vírus.

A transparência pública de como está sendo a compra de respiradores, materiais hospitalares e produtos para evitar a transmissão da doença, são formas de evitar que durante uma pandemia mundial exista o desvio de verbas públicas para o benefício de outrem diverso do destinatário legítimo. As informações estão disponíveis para serem solicitadas ou acessadas no “Portal da Transparência” e o ideal seria que todos controlassem e cobrassem a prestação de contas, contudo, não é o que acontece.

Não há mais possibilidade de silenciar a população, pois a educação e o avanço tecnológico fazem com que aumente o interesse sobre como está sendo administrado o recurso público e se os procedimentos estão em andamento. Quanto mais o povo buscar assegurar os seus direitos fundamentais de maneira afirmativa, demonstra que a força soberana popular dos cidadãos é mais grandiosa que da Administração Pública, na figura de seus agentes públicos.

Como bem salientado nas palavras de Arendt:

Por conseguinte, a afinidade inegável da mentira com a ação e com a alteração do mundo – em síntese, com a política- é limitada pela natureza das coisas que são expostas à faculdade de ação do homem. O criador de imagens convicto cai em erro ao acreditar que pode antecipar as transformações mentindo sobre questões factuais que todos desejam de qualquer forma eliminar. A ereção de aldeias de Potemkin, tão caras aos políticos e propagandistas de países subdesenvolvidos, nunca leva ao estabelecimento da coisa concreta, mas apenas a uma proliferação e aperfeiçoamento do fazer crer. Não é o passado, e toda verdade factual diz respeito evidentemente ao passado, nem o presente, na medida em que este é o resultado do passado, porém o futuro que está aberto à ação. Se o passado e o presente são tratados como partes do futuro – isto é, levados de volta a seu antigo estado de potencialidade- o âmbito político priva-se não só de sua principal força estabilizadora como do ponto de partida para transformar, para iniciar algo novo. O que começa então é a constante mudança e confusão em absoluta esterilidade, característica de tantas nações jovens que tiveram a má fortuna de nascer na era da propaganda. ⁶⁶

Não há mais o monopólio dos documentos oficiais e nem a possibilidade de omitir sobre determinados fatos que ocorrem, porque a população agora tem acesso às redes sociais, jornais e está buscando supervisionar os atos. O silêncio não é mais uma opção e por mais que possam fazer artimanhas para burlar o que está acontecendo de fato, cada vez fica mais complicado.

⁶⁶ ARENDT. *Op cit.* 2011, p. 319.

O direito fundamental ao acesso à informação é uma peça fundamental para a completa liberdade do cidadão, em que pode exercer efetivamente a democracia ao demonstrar que aqueles gestores públicos estão temporariamente cuidando do orçamento público. No momento em que cada um paga seus impostos, esse valor será utilizado para benfeitorias mundanas, seja na saúde, segurança ou educação. Para Ávila, “ter liberdade implica, portanto, saber sobre o que decidir, querer conscientemente decidir em determinado sentido e arcar responsabilmente com as consequências dessa decisão” .⁶⁷

A sociedade brasileira ainda se encontra engatinhando a respeito do acesso à informação e muitas pessoas ainda não utilizam a LAI por desconhecerem a legislação e faltar uma cultura de ressignificação da importância da democracia. A população passou a ter uma grande ferramenta legislativa para fazer parte das decisões e também possibilitar a fiscalização dos atos da administração pública.

Logo, aumentar o alcance com que as informações públicas consigam ser repassadas, através do princípio da publicidade, faz com que seu objetivo atinja mais cidadãos que podem compreender as ações do Estado e, a partir delas, analisar. Assim vem Kant, salientando a essência do assunto:

Se no direito público, como habitualmente o concebem os juristas, prescindindo de toda a matéria (segundo as diferentes relações empiricamente dadas dos homens no Estado, ou também dos Estados entre si), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica; sem ela não haveria, pois, justiça alguma (que só se pode pensar como publicamente manifesta), por conseguinte, também não haveria nenhum direito, que só se outorga a partir da justiça. Toda a pretensão jurídica deve ter a possibilidade de ser publicada; por isso, a publicidade, já que é muito fácil julgar se ela ocorre num caso concreto, isto é, se lhe é possível, ou não, harmonizar-se com os princípios do agente, pode subministrar a priori na razão um critério oportuno e de fácil utilização, para conhecer imediatamente no último caso, por assim dizer mediante um experimento da razão pura, a falsidade (ilegalidade) da pretensão suposta (*praetensio juris*).⁶⁸

Uma administração transparente estimula que seus cidadãos participem mais da gestão e controle, por se sentirem motivados a fiscalizar desde os vencimentos dos servidores aos investimentos em projetos sociais, ou seja, se os gastos informados são adequados e atendem ao interesse da coletividade, evitando o desvio de verbas públicas. A população precisa participar das audiências públicas, já que é um dos locais democráticos para manifestar opinião.

Para Bobbio:

⁶⁷ ÁVILA. *Op cit.* 2019, p. 12.

⁶⁸ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Arthur Morão. Covilhã: LusoSofia Press, 2008, p. 46.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o segredo é admissível quando garantir um interesse protegido pela constituição sem lesar outros interesses igualmente garantidos (ou é preciso, ao menos, equilibrar os interesses). Naturalmente, o que vale nos negócios públicos de um regime democrático no qual a publicidade é a regra e o segredo é a exceção não vale nos negócios privados, isto é, quando está em jogo um interesse privado. Aliás, nas relações privadas vale exatamente o contrário: o segredo é a regra, contra a invasão do público no privado, e a publicidade é a exceção. Exatamente porque a democracia pressupõe a máxima liberdade dos indivíduos singularmente considerados, estes devem ser protegidos de um excessivo controle por parte dos poderes públicos sobre a sua esfera privada, e exatamente porque a democracia é o regime que prevê o máximo controle sobre os poderes por parte dos indivíduos, esse controle só é possível se os poderes públicos agirem com o máximo de transparência. Faz parte, em suma, da própria lógica da democracia que a relação entre regra e exceção esteja invertida, respectivamente, na esfera pública e na esfera privada.⁶⁹

Logo, da mesma forma, quando o objeto é um contrato particular de consumo, há a necessidade de que sua informação seja transparente e compreensível, evitando problemas futuros de ordem pública. Verifica-se uma fragilidade do consumidor quando exposto aos anúncios publicitários, potencialmente acreditando no que está sendo veiculado e em como tem a necessidade de adquirir aquele produto ou serviço que está sendo oferecido, e não se está falando apenas nas que aparecem na televisão, porque com o mundo virtual, o marketing cresceu e pode aparecer em diferentes formatos.

Como aduz Couto e Silva:

Se, por um lado é certo que o Estado contemporâneo olha-se permanentemente no espelho para ver onde e de que modo poderá adelgaçar a sua silhueta, fazendo-se mais leve e ágil, por outro é irrecusável que está sempre atento para impedir que os economicamente mais fracos sejam esmagados pelos economicamente mais fortes ou que estes causem danos irreparáveis a bens de interesse comum. As leis de proteção ao consumidor e ao meio ambiente, editadas hoje em todo o mundo, são a comprovação cabal de que o Estado não pensa em tornar a assumir a posição de mero espectador ou de simples fiscal do que ocorre na sociedade. O Estado gendarme ou o Estado guarda noturno, se é que algum dia verdadeiramente existiu, pertence definitivamente às cinzas do passado.⁷⁰

Será abordado, na próxima seção, a respeito de que, se a transparência é indispensável no direito público administrativo, como um dever e regra material, em que medida essas ideias se aplicam também no ordenamento privado ou misto. Analisar-se-á a dimensão da transparência no Direito Privado, no viés do Direito do Consumidor e sua decorrência nas relações jurídicas de consumo.

⁶⁹ BOBBIO, N. **Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 414.

⁷⁰ SILVA, Almiro do Couto e. **Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, p. 27, jul. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47041>. Acesso em: 05 Out. 2020.

Outrossim, as exigibilidades da transparência nas ações da sociedade são necessárias para uma melhor qualidade de seus serviços, independente se públicos ou privados. Logo, a aplicação da transparência torna-se indispensável nas duas esferas, para que o cidadão entenda seu papel na relação jurídica.

3 TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Em que pese o dever de transparência ser essencial na esfera pública, também se faz necessária nas relações jurídicas do direito privado, como no Direito do Consumidor, especificamente nas relações de consumo. Uma informação precisa e clara oportuniza ao consumidor uma consciência real do que está sendo adquirido. Em vista disso, pretende-se verificar a importância da transparência no âmbito privado.

3.1 SOCIEDADE DE CONSUMO

As relações de consumo são bilaterais, sendo entre o fornecedor e o consumidor. Para além disso, deve ter em mente que todos os indivíduos consomem algo, independente da classe social ou renda, por fazerem parte de seu cotidiano e possuir diversas ramificações, como numa compra e venda, fornecimentos de serviço em geral ou em viagens. Nesse sentido, a sociedade da informação instigou o crescimento do mercado de consumo no Brasil.

Aduz Arendt:

O aparecimento da sociedade- a ascensão da administração do lar, de suas atividades, seus problemas e dispositivos organizacionais- do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública não apenas turvou a antiga fronteira entre o privado e o político, mas também alterou o significado dos dois termos e a sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, ao ponto de torna-los quase irreconhecíveis. Hoje, não apenas não concordaríamos com os gregos que uma vida vivida na privacidade do que é “próprio ao indivíduo” (*idion*), fora do mundo do que é comum, é “idiota” por definição, mas tampouco concordaríamos com os romanos, para os quais a privacidade oferecia um refúgio apenas temporário dos assuntos da *res publica*. O que hoje chamamos de privado é uma esfera de intimidade cujos primórdios podemos remeter aos últimos períodos da civilização romana, embora dificilmente a qualquer período da Antiguidade grega, mas cujas peculiares multiplicidade e variedade eram certamente desconhecidas de qualquer período anterior à era moderna.⁷¹

Corroborar Albuquerque:

A sociedade de consumo, incute a necessidade de adquirir. A produção desenfreada e massificada de bens requer a criação de necessidades, mesmo que desnecessárias. Esse modelo privilegia aqueles que mais adquirem e prega felicidade baseada no acúmulo de bens.⁷²

⁷¹ ARENDT. *Op cit.* 2016, p. 46.

⁷² ALBUQUERQUE, Daniel. **Da vulnerabilidade do consumidor à hipervulnerabilidade psíquica: ensaio sobre as raízes histórico-jurídicas e o conceito de desamparo freudiano.** In: CARVALHO, Diógenes Faria de ; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral ; SANTOS, Nivaldo dos (Org.). **Sociedade de consumo e os direitos do consumidor.** Goiânia: Espaço acadêmico, 2014, p. 96.

Atualmente, vive-se em uma sociedade baseada no consumo que, por diversas vezes, o consumidor, no intuito de adquirir imediatamente aquele serviço ou produto, não se detém atentamente ao que consta no contrato ou nas famosas “linhas minúsculas”. Assim como nos negócios públicos e em todo controle social que é pretendido para que a população tenha, nos contratos privados também há a necessidade do mesmo cuidado e proteção para os consumidores e no entendimento de Albuquerque, “esse desequilíbrio natural reivindica urgente intervenção do Estado em defesa dos mais fracos”⁷³.

Ocorre que esse consumismo consegue ao mesmo tempo incluir e excluir as pessoas, que acabam comprando mais para tentarem fazer parte dos grupos sociais. Com uma vontade desesperada de adquirir, o último pensamento que surge para o consumidor é o de buscar todas as informações referentes ao produto ou serviço, pois apenas almejam adquiri-lo como todos os outros indivíduos.

Como observa Bauman:

A sociedade de consumo tem como base de suas alegações a promessa de satisfazer os desejos humanos em um grau que nenhuma sociedade do passado pôde alcançar ou mesmo sonhar, mas a promessa de satisfação só permanece sedutora enquanto o desejo continua insatisfeito; mais importante ainda, quando o cliente não está “plenamente satisfeito” – ou seja, enquanto não se acredita que os desejos motivaram e colocaram em movimento a busca da satisfação e estimularam experimentos consumistas tenham sido verdadeira e totalmente realizados.⁷⁴

O avanço do capitalismo fez com que os bens de consumo fossem pensados para a produção em massa e não mais focando em cada indivíduo, fazendo com que houvesse um desequilíbrio na relação entre o fornecedor e consumidor, gerando a desigualdade informacional, além da massificação da produção ao criar consumidores anônimos. Com a relativização do consumo, o porquê adquirir passou por uma transição de necessidade para lazer, ainda mais com a utilização de anúncios publicitários impulsionando a vontade de comprar, mas sem explicar exatamente os pormenores da contratação.

Consubstanciando no artigo 5º, inciso XXXII da Constituição Federal⁷⁵ está a previsão sobre o Estado dever promover a proteção ao consumidor e, ao estabelecer tal assertiva, demonstra a intenção de sanar possíveis eventualidades. O consumo é tão amplamente

⁷³ FERREIRA. *Op cit.* 2014, p. 86.

⁷⁴ BAUMAN, Zigmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2008, p. 37.

⁷⁵ 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:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

divulgado e incentivado que há a necessidade urgente da população não deixar ser influenciada e começar a buscar informações relevantes para o negócio jurídico que, porventura, não tenham sido fornecidas de maneira prévia.

O consumismo de uma maneira desenfreada, como atualmente observa-se entre as pessoas, demonstra como é importante a informação para evitar que o consumidor seja prejudicado. Um problema enfrentado é o de que a aquisição de produtos e serviços está tornando-se descartável e, ao mesmo tempo, trazendo uma felicidade passageira que só dura por pouco tempo ou até a próxima compra. Consoante Bezen e Furlaneto Neto, “é certo que na sociedade em que vivemos, uma sociedade pautada pelo consumo, torna-se evidente que dentre as páticas sociais, incluem-se o consumo de produtos e serviços”.⁷⁶

A dificuldade atual é que com o crescimento da sociedade de consumo ocorre uma despersonalização nas relações contratuais, em que não há mais a qualificação do produto e sim, uma produção em massa, sem qualquer balizador para melhorias. Existem fatores que demonstram a desigualdade entre consumidor e fornecedor, o que facilita com que haja uma superioridade durante as tratativas da negociação.

Com o aumento do mercado de consumo, o consumidor é influenciado a gastar seu dinheiro e torna-se vítima da publicidade enganosa, já que sempre fica no elo mais fraco perante o fornecedor, além de ocorrer, por inúmeras vezes, um serviço precário. O Código de Defesa do Consumidor traz, no seu artigo 37 § 1º⁷⁷, o princípio da informação para coibir atos lesivos aos usuários, mas as empresas agem dolosamente e não comunicam nem explicam as cláusulas dos contratos, atuando de forma fraudulenta para angariar além dos lucros com os juros, correção monetária e outras taxas, além de outras situações que ocorrem com frequência, já que é aceito juridicamente contratos verbais, por escrito, pela Internet, entre outros.

Segundo Schmitt:

O mercado de consumo gera desafio constantes e intensos aos consumidores em geral, deles exigindo cada vez mais, níveis de adaptações para a compreensão das novas tecnologias, bem como dos novos produtos e serviços negociados. [...] como se pode observar, o atrativo crédito fácil também atinge os consumidores idosos, de maneira bastante marcante, especialmente pela facilitação da forma de pagamento. Contudo, embora inicialmente não percebida, a retirada de valores mensais de aposentadorias, que tradicionalmente são compostos por valores muito reduzidos no Brasil,

⁷⁶ BEZEN, Gabriela Cristina; NETO. Mário Furlaneto. **O direito fundamental à educação para o consumo**. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/2/2020_02_0535_0558.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

⁷⁷ Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º. É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

compromete a subsistência do tomador de crédito, bem como sua qualidade de vida, visto que se torna desprovido de recursos essenciais.⁷⁸

O mercado de consumo fez com que as pessoas acabassem comprando mais produtos e serviços para estarem sempre atualizadas, entretanto, as cláusulas existem e precisam ser observadas. Quando há problemas em relação ao entendimento de cláusulas contratuais, muitas pessoas buscam o Judiciário para resolverem seus problemas, mas a grande dificuldade é que aumenta a demanda de processos que já é consideravelmente elevada.

3.2 O DIREITO À INFORMAÇÃO AO CONSUMIDOR

Com os avanços mundiais, o direito e a sociedade carecem de estar em harmonia para que não ocorra a vulnerabilidade das informações em face dos consumidores, ainda mais com o comércio eletrônico crescendo diariamente. Fonseca elucida quem é o atual consumidor:

Na vida cotidiana, e na maior parte dos casos, os contratantes são pessoas físicas, têm horários de trabalho a serem cumpridos, têm períodos certos do dia para levarem e buscarem as crianças na escola, possuem obrigações sociais, como a festa de aniversário do amigo, querem utilizar um período do dia para atividades físicas, não raro, além do trabalho, frequentam cursos técnicos ou universidades e, entre uma obrigação e outra, contratam. Poder-se-ia argumentar que essa pessoa descrita é um consumidor, o destinatário final de um produto ou de um serviço, logo sob a proteção do Código de Defesa do Consumidor.⁷⁹

O CDC precisa estar em conexão com a realidade para que não deixe de proteger os âmbitos da vida, além de estar descrito no artigo 220 da Constituição Federal.⁸⁰ Como

⁷⁸ SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo.** São Paulo: Atlas, 2014, p. 147.

⁷⁹ FONSECA, Alfredo Gehring Cardoso Falchi. **Dever de informação decorrente do princípio da boa-fé objetiva. In: Estudos em homenagem a Clóvis Beviláqua por ocasião do centenário do direito civil codificado no Brasil**[S.l: s.n.], 2018, p. 314

⁸⁰ Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º. Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º. É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º. Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º. A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

ênfatizam Lima Marques, Benjamin e Bessa:

Em resumo, na sociedade atual é na informação que está o poder, a falta desta representa intrinsecamente um *minus*, uma vulnerabilidade quanto mais importante for esta informação detida pelo outro. Parece-me, pois, útil – mesmo sob pena da alguma repetição – incluir algum comentário sobre esta espécie de vulnerabilidade, a informativa, que é intrínseca à relação de consumo. Esta vulnerabilidade informativa não deixa, porém, de representar hoje o maior fator de desequilíbrio da relação vis-à-vis os fornecedores, os quais, mais do que experts, são os únicos verdadeiramente detentores da informação. Presumir a vulnerabilidade informacional (art. 4º, I, do CDC) significa impor ao fornecedor o dever de compensar este novo fator de risco na sociedade. Aqui, mas do que técnica, jurídica ou fática, está vulnerabilidade é essencial à dignidade do consumidor, principalmente enquanto pessoa física.⁸¹

Assim vem Lacerda:

A informação é muito além da comunicação verbal, ela é sensorial, para se transmitir uma mensagem, pensamento, ideia ou conceito não há necessidade de locução. A comunicação é um mundo inteiro a ser explorado, não se restringindo necessariamente a diálogos. Desta feita, uma celebridade vinculada direta ou indiretamente a um determinado produto anunciante, por si só configura uma mensagem ou informação.⁸²

No mesmo sentido, corrobora Kretzmann:

Deter e tratar dados tornou-se um meio de captação de riquezas e ascensão social. A informação passou a ter valor econômico e não está mais presente em um espaço secundário na estrutura da relação jurídica, relacionada apenas ao vício de manifestação da vontade. A informação passou a ser considerada direito.⁸³

Há uma ideia indevida de que os contratos privados não têm participação do Estado e, por isso, serão controlados somente pela regulamentação do Direito Privado e produzindo efeitos apenas para as partes que tiverem envolvidas na negociação. Entretanto, os efeitos atingem toda a sociedade e não tem a possibilidade de se separarem completamente.⁸⁴ Os

§ 5º. Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º. A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

⁸¹ BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 117.

⁸² ANDRADE, Sinara Lacerda. **Publicidade lesiva e responsabilidade civil objetiva: a proteção do consumidor na era da modernidade líquida**. São Paulo: Lualri Editora, 2017, p. 66.

⁸³ KRETZMANN, Renata Pozzi. **Informação nas relações de consumo: o dever de informar do fornecedor e suas repercussões jurídicas**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019, p. 21.

⁸⁴ À luz de Cláudia Lima Marques: “ Considere-se, pois, a importância dessa presunção de vulnerabilidade jurídica do agente consumidor (não profissional) como fonte irradiadora de deveres de informação do fornecedor sobre o conteúdo do contrato, em face hoje da complexidade da relação contratual conexa e seus múltiplos vínculos cativos(por exemplos, vários contratos bancários em um formulário, vínculos com várias pessoas jurídicas em um contrato de plano de saúde) e da falta de clareza deste contrato, especialmente os massificados e de adesão. Como ensina o STJ, o fornecedor deve presumir que consumidor stricto sensu é um leigo e, assim, cumprir seus deveres

contratos públicos, por sua vez, possuem a participação do Estado por causa do interesse público e seus efeitos atingirão toda a sociedade, conforme é compreendido por todos.

No momento da contratação, é preciso analisar as cláusulas detalhadamente e com atenção, e, por conseguinte, verificar a existência de alguma dúvida para que seja sanada antes da execução do contrato. É imprescindível entender claramente e que esteja escrito de forma precisa e de fácil compreensão, assim buscando minimizar os efeitos da vulnerabilidade pela falta de informação ou pelos problemas decorrentes.

O direito à informação faz parte dos direitos básicos do consumidor porque precisa ser adequado e de uma forma transparente, conforme o artigo 6º, III do CDC.⁸⁵ Destaca-se que é essencial no início das tratativas não apenas informar, como também esclarecer eventuais dúvidas e aconselhar caso seja necessário, entretanto, é importante reforçar que o consumidor precisa da verdade e não de uma supervalorização.

Como enfatiza Marques e Miragem:

A decisão de ‘informar’ é a decisão de (dar) forma e passar de seu âmbito de domínio algo imaterial para o outro, a informação. Também, no aspecto positivo, o comunicado/informado é uma forma de responsabilidade (*Verantwortung*), a informação leva à imputação (*Zurechnung*) de um agente da sociedade pela confiança criada, a informação/omissão leva à imputação de responsabilidades. Se é poder e se é fonte de responsabilidade, a informação é divisão de riscos, significando justamente compartilhamento, tornar comum (*communicatio-ionis, communico-are, communis*).⁸⁶

Na mesma linha vem Tomasetti Junior:

[...] uma situação informativa favorável à apreensão racional- pelos agentes econômicos que figuram como sujeitos naquelas declarações e decorrentes nexos normativos- dos sentimentos, impulsos e interesses, fatores, conveniências e injunções, todos os quais surgem ou são suscitados para interferir e condicionais as expectativas e o comportamento daqueles mesmos sujeitos, enquanto consumidores e fornecedores conscientes de seus papéis, poderes, deveres e responsabilidades.⁸⁷

Os contratos de consumo precisam ser utilizados e verificados sob o viés da lei, evitando

de boa-fê visando alcançar a informação deste cocontratante leigo”. BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 113.

⁸⁵ Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012) Vigência

⁸⁶ MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 160.

⁸⁷ TOMASETTI JUNIOR. *Op cit.* 1993, p. 53.

lesões nas relações negociais e abusividades, as quais ocorrem quando o fornecedor não esclarece de uma forma transparente, ostensiva e franca sobre o produto ou serviço. Busca-se uma igualdade material, prevista na Constituição Federal, nas relações consumeristas, entretanto, não está utilizando-se efetivamente, já que ainda há uma enorme discrepância com a realidade.

A omissão dos anunciantes desrespeita o cliente e ofende sua dignidade, a qual é protegida pelo artigo 1º, inciso III da Constituição Federal ⁸⁸ e os vendedores encorajam a pessoa, mas sem a riqueza de informações que deveria ter sido comunicada na contratação. Devido às poucas informações fornecidas no momento da assinatura do contrato, os juros acabam duplicando o valor que foi contratado, fazendo-se necessário pedir outro empréstimo para pagar o anterior e, assim, aumentando a quantia da dívida. Na jurisprudência brasileira, percebe-se uma relativização do Princípio da Dignidade Humana, o que demanda inúmeros transtornos aos envolvidos e ocorre que, apesar de estar nas bases da Carta Magna, as decisões vão basear-se nos casos concretos, o que, muitas vezes, prejudica o consumidor na hora de buscar seus direitos.

Segundo Sarlet:

Com efeito, em se considerando a perspectiva dúplice da dignidade como elemento limitador e integrante (protetivo) dos direitos fundamentais, não nos parece - pelo menos em nível teórico e em caráter por ora meramente especulativo - desarrazoado indagar, se, para assegurar a dignidade e os direitos fundamentais de uma determinada pessoa (ou grupo de pessoas), não se acaba, por vezes, afetando (limitando) a dignidade de outra pessoa, seja considerando a dignidade como bem jurídico autônomo, seja em se considerando a como representando o conteúdo de determinado direito fundamental. Em suma, cuida-se de saber até que ponto a dignidade da pessoa, notadamente na sua condição de princípio e/ ou direito fundamental, pode efetivamente ser tida como absoluta, isto é, completamente infensa a qualquer tipo de restrição e /ou relativização. ⁸⁹

Para que se consiga uma maior proteção e respeito pela dignidade da pessoa, é preciso, primeiramente, aceitar que aquele consumidor precisa de uma proteção maior em detrimento do fornecedor, que é o detentor das informações técnicas sobre a matéria e os meios de produção para aquele produto ou serviço. Quando se conseguir unir a vida real com o que está determinado na lei, acontecerá a diminuição dos casos referentes à desinformação e,

⁸⁸ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional**. In: Dignidade humana e direitos sociais e não-positivismo. Org.: Robert Alexy, Narciso Leandro Xavier Baez, Rogério Luiz Nery da Silva. Florianópolis: Qualis 2015, p. 92.

consequentemente, a igual diminuição de volume de processos judiciais que surgiriam por causa desse fator.

É indispensável ressaltar que, durante a contratação de créditos pessoais, os consumidores acabam sendo coagidos a aceitarem o que consta no contrato e, assim, no âmbito do direito constitucional ocorre o conflito entre a dignidade da pessoa e o princípio da interpretação mais favorável ao contratante (art. 47 CDC), o que não deveria ocorrer na realidade. No mesmo sentido vêm Goedert e Pinheiro:

Com a intervenção do Estado no domínio econômico-privado – sobretudo pelo dirigismo contratual – assim como, a constitucionalização dos princípios norteadores do contrato, fez com que o contrato represente um dos institutos mais importantes do Direito Privado onde o livre desenvolvimento da personalidade, a autonomia privada e o princípio da dignidade da pessoa humana emergem de maneira mais intensa, com o escopo de realização dos direitos fundamentais como a igualdade, liberdade e dignidade humana.⁹⁰

O esclarecimento é a base para que, numa relação contratual, as partes saibam exatamente o que está sendo contratado, inclusive, em relação à hipótese de poder acarretar algum malefício a um determinado grupo de pessoas. Para otimizar ainda mais a informação, a própria redação do CDC destaca que precisa ser em língua portuguesa e, em pouquíssimos casos, poderia ser em outro vernáculo. Ocorre que apesar de representar algo evidente, foi uma maneira de formalizar esse cuidado que é preciso ter com aspectos como as características, prazos de validade, riscos, entre outros.

O fornecedor possui o dever de informação ativa, ou seja, ele precisa informar o seu consumidor num formato esclarecedor e adequado, evitando palavras difíceis, para conseguir atingir o objetivo de alcançar mais pessoas. Um princípio que para muitos apenas seria utilizado na esfera pública, também aparece no Direito do Consumidor, conforme Marques, Bessa e Benjamin: “o art. 31 tem, na sua origem, o princípio da transparência, previsto expressamente pelo CDC (art. 4º, caput). Por outro lado, é decorrência também do princípio da boa-fé objetiva, que perece em ambiente onde falte a informação plena do consumidor”.⁹¹

É preciso dirimir a desigualdade negocial, todavia, para que isso aconteça, há a necessidade da efetivação do direito como instrumento facilitador na busca do reequilíbrio nas relações contratuais. Os direitos fundamentais precisam ser resguardados para evitar uma

⁹⁰ GOEDERT, Rubia Carla; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. **A Constitucionalização do Direito Privado, os Direitos Fundamentais e a Vinculação dos Particulares**. Revista Jurídica Cesumar – Mestrado, Maringá, v.12, n.2, p. 463- 479, jul/dez. 2012, p. 474.

⁹¹ BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 272.

insegurança jurídica nos contratos privados, garantir a eficácia e impedir sua violação.

Um contrato transparente desde a sua origem, transmite uma maior clareza para quem o está celebrando e tende a evitar um abuso do fornecedor que, por algum motivo escuso, poderia estar querendo aproveitar de brechas na relação comercial e lucrar mais. Ocorre que, no Brasil, está crescendo o número de casos em que o consumidor está sendo lesado devido ao fato de que o contrato não possui uma redação clara e de fácil compreensão, porque a realidade é diferente do que consta na legislação, em que as informações deveriam ser abundantes a ponto de quase serem desnecessárias, fato que ainda não ocorre na sociedade atual.

Ressalta-se que o artigo 31 do CDC⁹² não é um rol taxativo, sendo apenas enumerativo e, caso não conste na lista, não gera uma oportunidade para o fornecedor se eximir de explicar. O dever de informar é um assunto que traz à tona diversos problemas, pois de um lado da relação falta a divulgação dos dados num formato abrangente e claro, e, de outro, temos indivíduos que, muitas vezes, não vão atrás das informações ou não compreendem, independente do grau de escolaridade.

Sob a ótica de Ustárroz:

Atualmente, são conhecidas doutrinas que interpretam o contrato como um fenômeno social, cuja razão de ser repousaria no avanço econômico, no bem-estar das pessoas, bem como no ideal de solidariedade. Dentro desse contexto, ideias que antes soariam como despropositadas passam a trafegar pelo ambiente contratual, como os recentes deveres de contratar e de renegociação.⁹³

É importante destacar que o dever de informação está conectado ao princípio da transparência, pois as partes em um contrato precisam entender sobre o que estão acordando. Pode-se encontrar o referido princípio no CDC, constando em seu artigo 4º⁹⁴ e no 6º, III, vez

⁹² Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Incluído pela Lei nº 11.989, de 2009)

⁹³ USTÁRROZ, Daniel. **Direito dos contratos: temas atuais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 116.

⁹⁴ Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

que é necessário haver uma clareza na hora de fazer uma negociação e, por isso, é um norteador nos contratos de consumo.

Os fornecedores possuem o dever de informar todos os detalhes da transação e com a falta de uma explicação correta e clara, por exemplo, os empréstimos consignados são adquiridos de uma maneira extremamente rápida e sem as devidas ressalvas sobre os futuros pagamentos e cobranças. A falta de informações pertinentes ao contrato, desde o seu início, demonstra a vulnerabilidade que se encontra instaurada na sociedade, precisando proteger, ainda mais, a figura do consumidor de uma maneira mais ampla.

Segundo Thomazini:

Pelo princípio da transparência, positivado em nosso ordenamento jurídico no art. 6º, III, da Lei 8078/90, assegura-se ao consumidor a plena ciência da exata extensão das obrigações assumidas perante o fornecedor. Assim, deve o fornecedor transmitir efetivamente ao consumidor todas as informações indispensáveis à decisão de consumir ou não o produto ou serviço, de maneira clara, correta e precisa.⁹⁵

A sociedade contemporânea demonstra a urgência em se desenvolver mecanismos para intervir nas relações entre entes privados, ou seja, fornecedor e consumidor. A defesa do consumidor, no âmbito do direito fundamental, se propõe a proteger a dignidade da pessoa humana.

Segundo Marques e Miragem:

No art. 170, V, da CF/1988, a defesa deste novo sujeito de direitos, o consumidor, foi consagrada como princípio da ordem econômica, princípio limitador a iniciativa privada ou da autonomia da vontade. A presunção aqui é de desigualdade (material, formal, econômica e informativa) entre os sujeitos da relação de consumo, consumidor e fornecedor (art. 4.º, I, do CDC), daí a necessidade de proteção especial deste sujeito, individual ou coletivamente considerado no mercado brasileiro, como

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

⁹⁵ THOMAZINI, Ana Paula Nickel. **O Princípio da Transparência nas relações de consumo**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, no 181. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1332/o-principio-transparencia-nas-relacoes-consumo>. Acesso em: 10 out. 2020.

um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana (art.1.º, III, da CF/1988). Os princípios constitucionais orientam a atuação do estado e da sociedade, são valores fundantes e dirigentes.⁹⁶

O princípio da transparência está presente no artigo 31 do CDC em que explica como as informações presentes no contrato devem constar para que se tenha uma oferta⁹⁷ sem ser enganosa, de forma que a comunicação precisa ser clara. Outro ponto importante é que as partes precisam entender o que está sendo contratado para evitar que um se favoreça em favor do outro.

Conforme Pezella:

Proteger o contrato significa conferir efetividade no momento de sua conclusão e do seu cumprimento, assim como a fiscalização, se as promessas, ofertas e os compromissos firmados são efetivamente cumpridos. A atenção permanente preventiva e judicial consiste em compreender a importância da nova teoria contratual, qual seja, que, quando o fornecedor de bens e serviços lança no mercado para o grande público bens ou serviços, ele é obrigado a dar efetivo cumprimento à oferta. Não há possibilidade de se dizer que um fornecedor de bens e serviços pode, lançando uma campanha publicitária, escolher a posteriori os clientes aos quais não se queira contratar ou dar continuidade à contratação. Imaginar a possibilidade de oferecer bens e serviços e depois, no curso do cumprimento da obrigação, alterar as regras do jogo para deixar de dar efetividade ao pactuado, sem razão jurídica justificada, não está respaldado pela sistemática do Código de Defesa do Consumidor.⁹⁸

O princípio da vinculação está presente no art. 30 do CDC, em que a oferta publicitária vincula o fornecedor ao seu exato cumprimento. O princípio da identificação, disposto no art. 36 do CDC veda a publicidade implícita e o princípio da veracidade e não abusividade, constante no art. 37 do CDC, veda a publicidade ilícita (abusiva e enganosa).

Para Tomasetti Junior:

Ao efeito vinculatório da oferta (em senso amplo) a lei protetiva do consumidor acrescenta, àquele mesmo negócio jurídico unilateral, o efeito obrigação em sentido técnico o mais rigoroso, qual seja o de ficar o fornecedor (devedor) adstrito a cumprir um dever de prestar ao consumidor (credor) o bem de consumo ofertado (lato sensu) tao logo o consumidor exercitar a sua pretensão ao recebimento do mesmo bem, em congruência com os elementos e as circunstâncias da declaração negocial de oferta (

⁹⁶ MARQUES; MIRAGEM. *Op cit.* 2012, p. 149-150.

⁹⁷ Elucida Maria Cristina Pezella que: “ compreende-se, então, o conceito de oferta a uma exigência e atenção à veracidade das informações que são transmitidas aos consumidores, atuando e incidindo o princípio da transparência inclusive na fase que antecede o fechamento do negócio. A publicidade com a roupagem do artigo 30 do CDC passa a ser fonte de obrigação para o fornecedor. Quando for suficientemente precisa, passa a ter efeitos jurídicos de uma oferta. Aceita a proposta por meio de publicidade, o conteúdo desta passará a integrar o contrato firmado com o consumidor, como se fosse uma cláusula extra, não escrita, mas cujo cumprimento deverá ser exigido mesmo de maneira litigiosa junto ao Judiciário”. PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **A eficácia jurídica na defesa do consumidor: o poder do jogo na publicidade: um estudo de casa.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 156-157.

⁹⁸ Idem, p. 26.

em sentido amplo, repita-se) no mercado de consumo.⁹⁹

Desde o início da relação até a execução do contrato é essencial que se tenha confiança e seja transparente, inclusive, que os esclarecimentos sobre o produto sejam da forma mais didática possível, evitando, dessa forma, que o consumidor seja enganado, devido ao fato de que o fornecedor não usou sua obrigação de informar. A proteção e a confiança contratual, fazem-se necessárias para que o dever de informação esteja junto à boa-fé objetiva, gerando contratos mais fortalecidos.

A transparência aparece nos contratos privados quando trata-se da fase pré-contratual, em que a informação precisa ser transmitida de modo a equilibrar a relação e não prejudicar as partes. Através desse princípio, surgirá o dever de informar o consumidor sobre o que está sendo contratado, não deixando nenhuma brecha ou obscuridade na negociação porque necessita-se de informações claras para um negócio jurídico justo.

Segundo os ensinamentos de Marques:

Na formação dos contratos entre consumidores e fornecedores o novo princípio básico norteador é aquele instituído pelo art. 4.º, caput, do CDC, o da Transparência. A ideia central é possibilitar uma aproximação e uma relação contratual mais sincera e menos danosa entre consumidor e fornecedor. Transparência significa informação clara e correta sobre o produto a ser vendido, sobre o contrato a ser firmado, significa lealdade e respeito nas relações entre fornecedor e consumidor, mesmo na fase pré-contratual, isto é, na fase negocial dos contratos de consumo.¹⁰⁰

Atualmente, um grande exemplo de impasses na falta de informação é no famoso crédito fácil, prejudicando inúmeras famílias brasileiras, sobretudo, com a falta de legislação específica a respeito do superendividamento que é causado pela falta de esclarecimento e despesas excessivas. O consumidor é a parte mais fraca da relação e o fornecedor tem o dever legal de informar sobre o produto e, quando não o faz, gera responsabilidade civil, segundo o artigo 18 do CDC.¹⁰¹

O consumidor na relação possui um déficit informacional pois, por mais que queira, não possui todas as informações necessárias do produto ou serviço e, se o fornecedor não as

⁹⁹ TOMASETTI JUNIOR, A. Objetivo de transparencia e o regime juridico dos deveres e riscos de informacao nas declaracoes negociais para consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 4, 1993, p. 64.

¹⁰⁰ MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor. O novo regime das relações contratuais**. 4.ª ed. Rev. Atual. E amp. São Paulo: RT, 2002, p. 594-595.

¹⁰¹ Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

disponibiliza, é ainda mais prejudicial. No mesmo sentido vêm Bernardes, Félix e Rosa:

Representa a influência direta da ordem constitucional sob o Direito Privado a presunção de vulnerabilidade do consumidor capitaneada pelo Código de Defesa do Consumidor-CDC, pois a exegese dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social resultam na percepção de que a igualdade jurídica é relativizada na relação de consumo, diante de fatores circunstâncias daqueles que não são fornecedores.¹⁰²

Quando os consumidores vão adquirir algum produto ou serviço é essencial que o fornecedor dê todas as informações necessárias para que não reste nenhum questionamento e, quando são hipervulneráveis, o zelo deve ser ainda maior, como no caso dos idosos. Todos os dias, inúmeros anúncios publicitários incentivam o consumo, no entanto, as de instituições financeiras e serviços de crédito prejudicam bastante a vida dos consumidores porque precisam de vários empréstimos sem conseguirem quitar a dívida anterior.

Percebe-se que as poucas normas sobre a limitação do que pode ou não ser ofertado em negócios privados resultaram em diversos casos de abuso e desequilíbrio perante o consumidor. Para adquirir um produto ou serviço, em muitos casos, não há a necessidade de um contrato que seria o instrumento jurídico para formalizar e regularizar essa relação de consumo, buscando um equilíbrio na negociação.

Assim vem Padoi:

No que tange as relações de consumo vislumbra-se claramente a eficácia da função social do contrato, e isso desde o artigo inaugural do Código de Defesa do Consumidor. O artigo 1º prescreve que as normas previstas neste diploma legal são de ordem pública e de interesse social, não podendo, portanto, serem objeto de derrogação pelas partes contratantes. Logo depois, no artigo 4º, inciso I, é reconhecida a vulnerabilidade do consumidor, de forma absoluta, não importando o seu grau cultural e econômico. Objetiva-se por meio desses preceitos o estabelecimento de igualdade substancial.¹⁰³

As principais relações jurídicas brasileiras no que tange a contratos de consumo são na modalidade de adesão, em que as cláusulas já estão pré-estabelecidas de uma maneira padronizada ou definidas unilateralmente pelo fornecedor.¹⁰⁴ Para ilustrar, existem os contratos

¹⁰² BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar; ROSA, Luiz Carlos Goiabeira. **O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. Volume 18, nº 116. Out. 2016/Jan. 2017, p. 546-547.

¹⁰³ PADOIN, Fabiana Fachinetto. **Os direitos fundamentais nas relações contratuais**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 95-96.

¹⁰⁴ Enfatiza Rafaela Secoti: “O conceito de contrato de adesão foge da definição conhecida como contrato, que tem duas partes, em igualdade, discutindo as cláusulas a serem negociadas visando seus interesses em conjunto, com a mínima participação do Estado.” SECOTI, Rafaela Manganelli Lourencini. **Cláusulas abusivas nos contratos de adesão em relação ao direito do consumidor**. 2019. Disponível em:

de fornecimento de serviços públicos, como água e luz, os contratos imobiliários, como na compra e venda de imóveis, ou na prestação de serviços em geral, como na saúde ou viabilizando financiamentos.

No entendimento de Couto e Silva:

O século XX trouxe, entretanto, outros problemas, os quais, por um lado, limitaram a autonomia da vontade, enquanto outros vieram a se refletir na teoria das fontes das obrigações, enriquecendo-a. Além dos contratos de adesão, consequência do fenômeno da tipificação social, nos quais a vontade é fator preponderante, pois tais negócios jurídicos podem ser anulados quando ela se apresenta viciada, ou nulos, quando o agente é plenamente incapaz, surgiram ainda outras formas, em que as questões de invalidade do negócio jurídico, ligadas à voluntas do agente, não aparecem com a mesma nitidez e clareza. Tal ocorre nos contratos de massa, em que a oferta não é dirigida a pessoas determinadas, mas aos indivíduos como integrantes da coletividade, bem como na utilização de serviços existenciais ou de interesse geral, em que a vontade não entra em maior consideração, eis que o ato ou seus resultados são necessariamente desejados.¹⁰⁵

A informação, em sua completude, é essencial no desenvolvimento da negociação para adquirir algum produto ou serviço. Quando ocorre parcialmente, gera expectativas legítimas ao consumidor e que não serão cumpridas. Consoante Carvalho, “não há sociedade sem comunicação de informação. A história do homem é a história da luta entre idéias (sic), é o caminhar dos pensamentos. O pensar e o transmitir o pensamento são tão vitais para o homem como a liberdade física”.¹⁰⁶

Para que algo tenha o correto efeito na sua conclusão, necessariamente, o objeto precisa estar compreensível, de forma que, assim, os dois lados vão conseguir identificar o que for determinado. A facilidade em assimilar possibilita que ninguém saia prejudicado, por não ter entendido ou sem ter a informação verdadeira, não podendo ser em linguagem técnica e ininteligível, porque não traria os resultados almejados, já que somente impossibilitaria o cidadão comum de compreender.

É indispensável que seja assegurado o equilíbrio entre as partes contratantes desde o ato inicial da contratação, assim como o substanciado no artigo 6º do CDC, através do dever de informar dos fornecedores. Em tese, não adianta apenas informar, como também, aconselhar sobre o serviço ou produto que está sendo adquirido. Sendo assim, constitui uma forma de prevenção.

<http://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/5106/1/TRABALHO%20DE%20CONCLUS%20c3%83O%20DE%20CURSO.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020, p. 16.

¹⁰⁵ COUTO E SILVA, Clóvis V. **A obrigação como processo**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 31.

¹⁰⁶ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **A informação como bem de consumo**. *Revista Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor*. Vol. 41, jan.-mar./2002, p. 255.

Nessa senda, a transparência referida é um princípio constitucional e,

isto posto, na Constituição Federal de 1988 foi inscrita uma série de princípios e regras tendentes a assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de transparência do Estado, que, em última instância, decorrem da própria noção do que seja “Estado Democrático de Direito”.¹⁰⁷

O CDC foi elaborado em 1990 e muitas situações que não existiam, agora passaram a existir, muito por força da nova era tecnológica, e, neste sentido, precisam ser fiscalizadas preventivamente. Ainda, a globalização proporciona que as notícias percorram o mundo numa velocidade muito rápida e em vários meios de comunicação, como o rádio, televisão e Internet, o que acaba fortalecendo o pensamento que a informação possui importância no âmbito jurídico e, ao mesmo tempo, precisa ser verdadeira, ostensiva e clara. Não adianta o fornecedor querer omitir a realidade, pois seria um desrespeito aos princípios balizadores dos contratos, como o dever de informação, transparência etc.

A oferta apresentada para iniciar a negociação não pode ser dúbia e, muito menos, prejudicar a interpretação de quem esteja adquirindo o produto ou serviço. O CDC normatizou para que o consumidor precise saber exatamente o que está contratando e os seus possíveis reflexos, o que assegura um equilíbrio na relação.

O artigo 39, inciso IV do CDC¹⁰⁸ vem expor que é vedado ao fornecedor querer se prevalecer por fraqueza ou ignorância, o que apenas ressalta a importância durante as fases pré e pós contratuais de estarem todas as condições do contrato claras e, caso reste alguma dúvida, que seja sanada antes da assinatura. Ocorre que com a ampliação das redes sociais, um contrato pode ser firmado através, até mesmo, do *WhatsApp*, o que é um imenso problema, pois, por exemplo, o idoso pode comprometer uma grande parte de sua renda ao acreditar no que lhe foi enviado.

Um contrato firmado precisa ser analisado minuciosamente, porque, muitas vezes, os consumidores deixam de olhar as cláusulas que estão em letras menores ou, até mesmo, sensibilizados pela gentileza dos atendentes, acabam se influenciando a contratar. A intenção verdadeira dos fornecedores perante a fragilidade do consumidor, faz-se possível devida à necessidade de complementação da renda, sem contar a facilidade para adquirir a oferta do

¹⁰⁷ TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 241-269, jan. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47142>. Acesso em: 20 ago. 2020, p. 253.

¹⁰⁸ Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços.

crédito fácil e o induzimento ao erro das empresas que as ofertam. Os prejuízos causados na vida dos consumidores são de ordem moral e material, pois estes sentem-se envergonhados devido ao fato de terem sido humilhados ou enganados e também de terem pago uma quantia que não foi claramente especificada na assinatura do contrato.

Para garantir uma maior segurança no momento da contratação, é essencial que o fornecedor informe todas os detalhes necessários para que o contrato cumpra suas determinações, inclusive, num que seja verbal. Na sociedade atual, não há mais espaço para que dados sejam sonegados aos envolvidos e nem que estejam em uma escrita muito prolixa em que poucos consigam entender.

Vaz salienta a importância da proteção desse direito:

Portanto, entende-se que os direitos dos consumidores, dentre eles o direito à informação, podem ser considerados como pertencentes à terceira dimensão dos direitos fundamentais, tendo em vista o reconhecimento com a preocupação da coletividade, por um prisma de solidariedade, podendo receber proteção jurídica tanto individual, como, coletivamente, quando observadas as características acima descritas.¹⁰⁹

Vive-se em um mundo no qual a tecnologia teve um crescimento acelerado e apenas uma parcela acentuada da população consegue ter acesso, ressaltando situações específicas. Contudo, com uma maior abrangência de pessoas, deve-se atentar para que questionamentos envolvendo produtos e serviços sejam sanados. O correto seria que os fornecedores elucidassem quaisquer dúvidas de uma maneira com que um maior número de pessoas pudesse compreender, porque a quantidade de processos sobre o assunto está aumentando e, se anteriormente tivesse tido uma maior elucidação, poderiam ter sido sanados, sem precisar entrar na esfera judicial.

Em uma outra abordagem é importante destacar que com o advento da Constituição de 1988, as pessoas começaram a ter mais direitos e também a transparência foi mais reconhecida, tanto que no CDC foi inserido um artigo sobre a questão de ter o cuidado quando houver uma relação que tenha os dois assuntos. A clareza durante uma contratação impõe que as cláusulas sejam de fácil compreensão e também se busca que, quem estiver nessa relação tenha o conhecimento de tudo que estiver escrito. Nesse sentido, as letras miúdas acabam derrubando uma contratação, pois, na maioria das vezes, as pessoas não leem e acham que não vão ter serventia.

O dever de informação precisou ser normatizado no artigo 6º, III do CDC para tentar

¹⁰⁹ VAZ, Caroline. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Do Advogado, 2015, p. 111.

refrear os abusos que estavam acontecendo nas relações contratuais, apesar de mesmo constando na lei, com o poder de induzimento que os vendedores possuem, ainda ocorre com frequência. É inadmissível que, em pleno século XXI, ainda ocorra esse tipo de situação e apenas demonstra a necessidade de se ter uma fiscalização mais rigorosa.

A prevenção, nesse tipo de situação, também precisa ser um marco para futuras legislações, com a finalidade de tentar coibir a existência de inúmeros casos em que o consumidor acaba sendo enganado e entra num círculo de pagamentos e retiradas de empréstimo que não possui fim. Necessita-se, também, uma maior política de conscientização entre as pessoas, independentemente da idade.

Há um extenso caminho para ser percorrido até que se consiga minimizar as causas e efeitos da falta de informação e, ao mesmo tempo, buscando uma solidariedade com o consumidor que, em sua grande maioria, acredita e possui confiança nos outros, o que pode lhe prejudicar. O contrato, quanto mais límpido e direto for, mais eficiente será para quebrar essa barreira que está crescendo entre o consumidor e os fornecedores, sendo, até mesmo, interessante se houvesse a possibilidade do contrato ser enviado para uma análise prévia dos seus itens.

O escopo importante é que algo precisa ser feito para podermos, ao menos, reverter a grande crise que está surgindo com o aumento da população e dos gastos que se têm diariamente. É fundamental colocar na balança o que é necessário fazer para identificar os prejudicados e atender suas demandas de uma maneira mais límpida e honesta.

A informação, em sua completude, possibilita que não aja malefícios ao consumidor na relação de consumo, já que se parte da premissa de que o consumidor é leigo no assunto e precisa de todo o suporte necessário para buscar dirimir suas dúvidas sobre a aquisição do produto ou serviço. Ressalta-se que apesar de ser extremamente importante, existem dois momentos pontuais em que a informação surge como extremamente necessária: no período precedente ao contrato, em que, baseado no marketing, existem os anúncios publicitários em mídias sociais ou televisão, e o segundo sendo durante a contratação do ato de consumo.

Por conseguinte, a Constituição Brasileira é uma das mais democráticas do mundo e precisa ser utilizada na sua totalidade, pois não basta apenas ter leis que protejam os indivíduos e sim, que realmente sejam utilizadas na realidade. A eficácia tão referida é quando acontece o equilíbrio entre justiça, garantias e eficiência. Portanto, é inadmissível que o fornecedor tente

enganar o consumidor, conforme o estabelecido nos arts. 6º, III, art. 37, § 1º¹¹⁰; art. 38¹¹¹ e art. 67, todos do CDC¹¹².

Segundo Kretzmann, “o direito fundamental à informação visa à concretização das possibilidades objetivas de conhecimento e compreensão por parte do consumidor, exercendo papel de garantia de cognoscibilidade”¹¹³. Assim, para fazer com que os pressupostos determinados em lei sejam efetivados, há a necessidade do consumidor conhecer e entender o que está contratando ou consumindo, evitando enganos que porventura possam vir a ocorrer.

É importante ter uma autonomia da pessoa e um foco para uma solução mais justa entre as partes e com medidas menos gravosas, pois, atualmente, tudo se transforma em processos judiciais. Não se está pedindo que os magistrados brasileiros sejam o Juiz Hércules de Dworkin¹¹⁴ e sim que tenham decisões mais humanas e tentem acordar antes mesmo de movimentar a máquina judicial, pois em diversos casos, a solução pode ocorrer numa audiência de conciliação.

A população precisa modificar o seu pensamento de aceitar o descrito, sem verificar e procurar todas as informações referentes ao produto ou serviço que está adquirindo, assim como faria em situações da iniciativa pública. Em que pese, é imprescindível exercer os seus direitos e, efetivamente, a cidadania, na qual busca-se viver em uma sociedade mais atuante e democrática, e que quando colocado na balança imaginária, um dos lados não esteja tendo vantagens indevidas frente à outra.

A intervenção do Estado se dá através de planejamento, fiscalização e incentivo, mas, em alguns casos, é preciso entrar judicialmente para salvaguardar alguns grupos específicos, a fim de conseguirem que seus direitos sejam protegidos, segundo o artigo 4º, II, CDC. É necessária uma vigilância constante para que o Poder Público esteja sempre atento, a fim de

¹¹⁰ Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º. É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

¹¹¹ Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.

¹¹² Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

¹¹³ KRETZMANN, Renata Pozzi. **Informação nas relações de consumo: o dever de informar do fornecedor e suas repercussões jurídicas**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019, p. 39.

¹¹⁴ [...] Para esse fim inventei um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas, a quem chamarei de Hércules. Eu suponho que Hércules seja um juiz de alguma jurisdição norte-americana representativa. Considero que ele aceita as principais regras não controversas que constituem e regem o direito em sua jurisdição. Em outras palavras, ele aceita que as leis têm o dever geral de seguir as decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores cujo fundamento racional (rationale), como dizem os juristas, aplica-se ao caso em juízo. DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 165.

existir um equilíbrio nas relações de consumo.

Tal problema social que causa a falta de informações durante uma contratação, acarreta riscos ao contrato e gera possíveis consequências que na maioria dos casos, infligindo, dessa forma, danos aos consumidores. A possibilidade do indivíduo ter acesso às informações demonstra a importância de se ter um equilíbrio na relação consumerista.

O consumidor encontra-se no elo mais enfraquecido perante o fornecedor e, inúmeras vezes, devido a um serviço precário ou falta de explicações coerentes, ocorre o superendividamento, o qual está se tornando um acontecimento social, por afetar de uma forma negativa, principalmente quem tem mais idade, na qual, em alguns casos, precisa dilapidar seu patrimônio para cessar ou amenizar os encargos financeiros. Como aduz Albuquerque “a vontade de contratar deve ser baseada também na confiança, na lealdade recíproca, com as informações necessárias que permitam uma relação equilibrada e equitativa”.¹¹⁵

Quando existe o aconselhamento e o fornecimento de informações atinentes ao que está sendo adquirido, possibilita ao consumidor mais ferramentas para prevenir-se e buscar outras opções, não apenas pelo induzimento da publicidade ou até mesmo do vendedor. Ocorre que é preciso modificar a cultura do povo brasileiro em acreditar sem ao menos verificar se as informações são verdadeiras ou não, evitando o abuso dos fornecedores.

Para uma relação mais equilibrada entre consumidor e fornecedor, é necessário valer-se da transparência, sendo, inclusive, um dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo. A informação é essencial e precisa ser adequada. Um grande exemplo são os produtos do ramo alimentício, em que há a necessidade de expor, nas embalagens, os indivíduos que devem evitar seu consumo, no caso de pessoas alérgicas. Anteriormente, não existia essa obrigatoriedade e diversas pessoas adoeciam quando ingeriam determinado produto, logo, ter tal informação disponível hodiernamente, proporciona a possibilidade do consumidor identificar o que contém e tomar sua decisão de consumo baseada nisso, ou seja, viabiliza a possibilidade de escolha.

Foi imprescindível a atuação pública para que houvesse esse avanço nas alterações dos rótulos e embalagens. Ainda há vários temas que precisam ser discutidos, todavia, são necessárias essas ações da população para que ocorra uma mudança jurisdicional no ramo alimentício.

É indispensável o direito à proteção integral para uma vida mais harmônica em sociedade para evitar maiores injustiças durante as negociações consumeristas, já que é

¹¹⁵ ALBUQUERQUE. *Op cit.* 2014, p. 102.

garantido na Constituição Federal e no CDC. Os contratos precisam ser consubstanciados sob à ótica da proteção dos direitos fundamentais, pois, assim, pode-se evitar que situações corriqueiras acabem indo parar no Judiciário que já está sobrecarregado.

Convém, ainda, ressaltar que a informação precisa ser acessível a todos os consumidores para que se tenha os efeitos pretendidos em lei, porque, na cultura brasileira, já existem diversos casos em que, por estar redigido com a utilização de palavras complicadas, o indivíduo perde o interesse. Assim, é indiscutível a importância das informações, pois dentro da relação jurídica é entendido como um direito fundamental que precisa ser resguardado.

Segundo o artigo 30 do CDC ¹¹⁶, a oferta vincula o fornecedor e gera responsabilização, apesar de parecer que muitos não estão temendo as sanções decorrentes de atos abusivos por omissão de informações. Todavia, é importante frisar que precisa haver uma conscientização dos consumidores sobre seus direitos e deveres, pois assim como ocorre nos negócios públicos, as pessoas não sabem corretamente o que podem ou não fazer, demonstrando a importância de ter-se maiores divulgações sobre o assunto. A utilização da publicidade ilícita fere diretamente a dignidade da pessoa humana e, ao mesmo tempo, atinge os dois principais objetos protegidos, sendo eles, a vulnerabilidade do consumidor e os valores sociais.

O vínculo gerado numa relação contratual precisar ser observado, já que a confiança está intrínseca a ele, sem contar que geram inseguranças jurídicas ao ser contratado algo diferente do inicialmente oferecido. Para poder se defender dos diversos anúncios publicitários diários que induzem a compra de serviços ou produtos, o consumidor precisa adquirir uma postura mais consciente, evitando que tantas irregularidades aconteçam.

Assim, a sociedade atual tem suas bases na tecnologia e no mundo online e, muitas vezes, os consumidores acham que o produto ou serviço é bom, pois é utilizado por um influenciador digital ou uma celebridade.

3.3 A INFLUÊNCIA DA INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

O conceito de publicidade remonta ao direito romano, conforme explica Dias:

A palavra 'publicidade' está ligada ao termo latino *publicus*, mas, distante da conhecida dicotomia entre *publicus/privatus*, tão própria ao direito público para diferenciar as coisas do Estado daquelas do particular, ela deve ser entendida muito mais no sentido de propagação geral de algo; como 'levar a todos'; 'tornar de

¹¹⁶ Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

conhecimento geral'.¹¹⁷

A transparência vai além da publicidade¹¹⁸ dos atos para que se tenham relações contratuais muito mais seguras entre as pessoas, além de ser um dever do fornecedor informar corretamente sobre o seu serviço ou produto. Nesse mesmo sentido enfatiza Pasqualotto que “as mudanças ocorridas na economia e na sociedade requisitaram da publicidade um papel mais expressivo, não cabendo dúvida de que, atualmente, no mínimo ela conjuga ao seu papel (ocasionalmente) informativo uma importante função persuasiva”.¹¹⁹

Consoante de Almeida e Souza e Melo:

O ordenamento jurídico brasileiro consagra a proteção aos direitos do consumidor como um dos princípios essenciais da ordem econômica, além de reconhecê-la como um direito fundamental, isto é, como cláusula geral de proteção à pessoa humana. Em vista disso, o Código de Defesa do Consumidor além de se manifestar como uma tutela específica contra a publicidade enganosa e abusiva, tem como um de seus princípios basilares o da transparência ou confiança, no qual a informação, no âmbito jurídico, tem dupla face: o dever de informar do fornecedor e o direito de ser informado do consumidor, parte mais vulnerável desta relação.¹²⁰

Com a globalização o problema aumentou ainda mais, devido à facilidade de adquirir qualquer item com apenas um clique na página do site e sem ler nas entrelinhas os desdobramentos que podem ocorrer. Sem dúvidas, é uma modernidade fundamental para melhorar as relações entre todos, porém, o consumidor se torna facilmente uma vítima, por acreditar na credibilidade de quem está fornecendo o produto. Nesse mesmo viés da publicidade, por não ter uma legislação regulamentando o que pode ou não conter, contratam artistas já que eles passam confiança ao utilizar a sua imagem, como Andrade explica que “essas celebridades são cuidadosamente escolhidas para protagonizar os comerciais, visto que inerente a elas está a informação a ser exposta”.¹²¹

Pereira traz uma outra abordagem sobre o assunto:

O erro e a informação falsa podem ser no máximo tolerados, em função da proteção

¹¹⁷ DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Publicidade e direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 21.

¹¹⁸ Enfatiza Adalberto, ao definir publicidade que é: “toda comunicação de entidades públicas ou privadas, inclusive as não personalizadas, feita através de qualquer meio, destinada a influenciar o público em favor, direta ou indiretamente, de produtos ou serviços, com ou sem finalidade lucrativa”. PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no código de defesa do consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 25.

¹¹⁹ Idem, p. 21.

¹²⁰ ALMEIDA, Maryane Caroline Pedroza de; MELO, Laiz Mendes Souza e. **Publicidade ilícita: uma violação aos direitos básicos do consumidor**. Revista FIDES, v. 11, n. 1, 16 jul. 2020, p. 204.

¹²¹ ANDRADE. *Op. cit.* 2017, p. 65.

de outros interesses. Isso nos remete a uma série de problemas de especial interesse na disciplina jurídica da veracidade. Tais problemas que dizem respeito fundamentalmente ao papel que se deve atribuir à ‘verdade putativa’, isto é, ao erro incorrido de boa-fé, no plano da responsabilidade jurídica, notadamente civil ou penal.¹²²

A publicidade é um meio de divulgar os anúncios e fazer com que o cliente sintase seduzido a comprar e a consumir determinados tipos de produtos e usufruir de determinados serviços. Entretanto, é primordial haver um limite para não induzir ao erro ou, até mesmo, agir com má-fé, pois algumas pessoas podem acabar sendo influenciadas pelas indicações e não buscam verificar se são verdadeiras. Em que pese, diariamente os consumidores se deparam com diversos materiais publicitários e, por consequência, ficam instigados a adquirirem determinado produto ou serviço e, no momento em que não há uma explicação precisa, pode gerar transtornos desnecessários.

Ocorre uma grande quantidade de comerciais enganosos e abusivos por carecer, na legislação vigente, de leis que restrinjam a atual forma de vendas das instituições financeiras, não para engessar totalmente sua liberdade, mas, sim, melhorar a maneira com que tratam seus clientes para não serem apenas números e, conjuntamente, serem efetivas para uma melhor qualidade do serviço. Apesar do artigo 422 do Código Civil Brasileiro¹²³ dar direito ao reajuste do contrato para o consumidor, devido ao princípio da boa-fé objetiva, ainda não é algo que seja facilmente conseguido, e dezenas de ações são ajuizadas diariamente pelos consumidores para tentarem fazer um acordo com as instituições financeiras perante o judiciário, já que de maneiras extrajudiciais não obtêm êxito.

Consoante Lima e Ferreira:

Como é sabido, não há sociedade sem publicidade, sem marketing. Todavia, a importância que a publicidade tem, qual seja, difusão pública de ideias, comunicação em massa, permitir a competitividade de produtos e serviços, não pode sobrepor-se à confiança depositada no vínculo jurídico, bem como a boa-fé dos contratantes, afinal, o conteúdo da publicidade integrará o contrato acordado com o consumidor, havendo uma vinculação obrigacional (art. 48, CDC) – o que justifica a sujeição da publicidade aos princípios básicos que norteiam as relações de consumo: princípio da transparência, boa-fé, equidade contratual, e princípio da confiança.¹²⁴

¹²² PEREIRA, Guilherme Doring Cunha. **Liberdade e responsabilidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 98-99.

¹²³ Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

¹²⁴ FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral; LIMA, Bruna Giacomini. **Da ruína à reconstrução do homo economicus: os (des) encontros da sociedade de consumo na interface do direito, cidadania e políticas públicas**. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, v. 1, p. 08.

A banalização das publicidades também gera um transtorno ao não demonstrar o que realmente está sendo comercializado, faltando, assim, uma clareza ao transmitir as verdadeiras cláusulas contratuais. É necessária, também, uma maior fiscalização dos contratos para os consumidores e, como consequência, melhorar a falta de transparência existente. Atualmente, vive-se dentro da sociedade da informação e a renovação das informações é muito rápida, ainda mais para as crianças pois, com a tecnologia, assistir um vídeo no *Youtube* pode trazer inúmeros anúncios publicitários embutidos que acabam influenciando no subconsciente, o que beneficia o comércio.

A publicidade é um grande norteador do mercado e da economia, pois impulsiona e incentiva que os consumidores comprem o que está sendo ofertado na internet. O comércio eletrônico impulsionou as vendas através da rápida divulgação que as mídias sociais possibilitam e também, muitas vezes, acabam persuadidos pelos influenciadores digitais.

Com o avanço da sociedade, a publicidade precisou reformular-se para acompanhar as novidades e solicitações que surgem, ocorre que se tornou ilusória, ao ponto de influenciar a vida do cidadão. Logo, foi necessário incluir o artigo 36, § único do CDC ¹²⁵, à luz do princípio da transparência da fundamentação, pois precisa basear-se em fundamentos que comprovem a verdade da informação veiculada.

Os direitos fundamentais acabam precisando do auxílio judicial nesse caso, pois necessitam de um equilíbrio para identificar até onde ser considerado incapaz e, ao mesmo tempo, qual seria o limite da publicidade para a formulação de seus contratos. Muitas vezes, as pessoas assinam sem ler ou compreender o que contém as cláusulas e geram problemas financeiros àquele indivíduo.

A indução do consumidor ao erro, devido a um anúncio publicitário que omitiu informações em seu benefício, motiva a condenação em danos morais como uma forma de comunicar que situações semelhantes de publicidade enganosa também terão consequências. Por ocorrer diversas vezes um abuso contra o consumidor, o CDC inseriu, em seus artigos, a vedação de práticas abusivas tanto na formação quanto na execução dos contratos.

Mas é certo que uma sociedade de consumo não existe sem publicidade ou marketing ¹²⁶ para que ocorra uma divulgação para um maior número de possíveis adquirentes, entretanto,

¹²⁵ Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

¹²⁶ Para Renata Kretzmann: “ o marketing moderno utiliza técnicas sensoriais, afetivas e relacionadas aos sentimentos e à imagem dos consumidores, que passam muitas vezes a não se preocupar tanto com a qualidade dos produtos, mas com a possibilidade de ter aquele bem em virtude da experiência ou satisfação que ele pode

precisa-se observar a boa-fé dos contratantes, pois o consumidor tem um primeiro contato com aquele produto ou serviço ao visualizar o anúncio publicitário e, a partir desse momento, já estabelece-se um vínculo de confiança, segundo o artigo 48 do CDC. A oferta, quando transmitida pelos veículos de comunicação, podendo ser na televisão ou através da internet, precisa conter informações claras e verdadeiras, além de apresentar os elementos daquele serviço ou produto, conforme o artigo 31 do CDC.¹²⁷

A publicidade é um grande norteador do mercado e da economia, pois impulsiona e incentiva que os consumidores comprem o que está sendo ofertado na internet. O comércio eletrônico impulsionou as vendas através da rápida divulgação que as mídias sociais possibilitam e também, muitas vezes, acabam persuadidos pelos influenciadores digitais.

Ao ser previamente informado sobre as condições e riscos, o consumidor possui uma melhor compreensão do que está sendo adquirido e poderá decidir com mais clareza. O princípio da boa-fé possibilita que ocorra um equilíbrio nas relações de consumo e um fortalecimento na confiança dos envolvidos.

Um dos grandes problemas da publicidade é que, se não elaborada da maneira correta, pode causar danos, tais como um falso entendimento do que está sendo ofertado. Um exemplo recorrente são os casos de créditos fáceis para os idosos. Omitir informações é uma prática ilegal e pode ser considerada como um abuso de direito ou como publicidade abusiva.

A tutela dos consumidores precisa ser resguardada, ainda mais nos tempos atuais em que o consumo está acontecendo como algo descartável, além do fato do consumidor ser a parte leiga da relação. A publicidade se aproveita do desejo de consumir das pessoas para induzir a vontade de comprar aquele determinado serviço ou produto, independente de se realmente querer, sendo assim abusiva.

Com o crescimento das lojas virtuais, a publicidade transformou-se radicalmente e, em algumas situações, tornou-se agressiva por causa da competitividade no comércio para lucrar mais que o concorrente, todavia, em alguns casos, as informações não são repassadas em sua completude para o cliente, pois assim, mais pessoas vão consumir e gerar mais lucros. A diferença do objetivo entre a Internet, criada em 1994, e atualmente é gigantesca, pois antes o

proporcionar. KRETZMANN, Renata Pozzi. **Informação nas relações de consumo: o dever de informar do fornecedor e suas repercussões jurídicas**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019, p. 24.

¹²⁷ Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Incluído pela Lei nº 11.989, de 2009)

único foco era para fins comerciais.

Há uma relação desigual entre fornecedor e consumidor e isso impede que se tenha um equilíbrio saudável, por isso que o próprio CDC criou mecanismos para tentar equilibrar. Pezzella defende que:

A importância da publicidade no mundo contemporâneo é inegável e indiscutível, todavia cabe aos juristas direcionar um maior interesse na sua amplitude, no que toca a formar opinião e cultura. A publicidade por si só é um produto posto aos olhos e desejo de todos; é uma marca, um símbolo, por isso necessita de fiscalização para que os efeitos desta publicidade ocorram, dentro de limites harmônicos, levando em conta o interesse dos produtos e serviços postos à disposição do público e a formação de uma mentalidade coerente com toda uma multiplicidade de interesses contidos numa dada sociedade, num determinado momento histórico que se constrói dia a dia.¹²⁸

A publicidade vai fazer a ponte entre o consumidor e fornecedor e trazer informações para uma quantidade maior de pessoas, como por exemplo, um anúncio nas mídias sociais. Pode dizer-se que apesar da legislação existir, ainda falta uma limitação da publicidade, como se não houvesse controle, apenas uma influência cada dia maior, mesmo existindo órgãos de fiscalização que cuidam.

Porventura, para que uma relação de consumo exista e possua os efeitos atinentes ao que consta na lei, não pode haver mentiras ou omissão de informações, pois ocorreria uma falsa concordância e ao mesmo tempo, uma quebra da boa-fé, por uma das partes não estar agindo corretamente. Práticas abusivas prejudicam o direito do consumidor que naquela situação, quem está adquirindo não está em igualdade no quesito das informações necessárias em seu âmbito geral e nas especificidades.

No ponto de vista de Andrade:

Influenciado por avançadas técnicas e estratégias de persuasão publicitária, o consumidor pós-moderno tem seu paradigma de felicidade modificado afinal, o escopo principal da publicidade é expor o consumidor determinado produto ou serviço instigando-o a consumir.¹²⁹

Frisa-se que para o CDC, a publicidade é o induzimento do consumidor ao consumo, com o objetivo de gerar lucros e os anúncios publicitários para divulgar ideias, sem um interesse no mercado. No código consumerista são definidas a existência de tipos de publicidade que geram consequências negativas e, logo, foram consideradas ilícitas, sendo elas a abusiva, a simulada e a enganosa, em que, com o foco em ganhar mais dinheiro, o fornecedor esconde

¹²⁸ PEZZELLA. *Op cit*, 2004, p. 158.

¹²⁹ ANDRADE. *Op cit*., 2017, p. 35.

informações importantes, não faz anúncios claros ou, até mesmo, possui um produto diferente do oferecido no anúncio, ou seja, induz o consumidor ao erro para se beneficiar, conforme os artigos 36¹³⁰ e 37¹³¹ do CDC.

Consoante Lacerda:

Embora tudo configure como informação, há que se elucidar que nem toda informação é atribuição da publicidade, visto que ela não tem o dever de prestar toda e qualquer informação inerente ao produto ou serviço anunciando, como: composição, volume, efeitos colaterais, pois as informações dessa natureza deverão estar descritas detalhadamente nas embalagens como dispõe a lei da rotulagem ou poderão ser objeto de propaganda, mas não de publicidade. O fato de a publicidade não ter como objetivo primordial o dever de informar não a desonera, contudo, de elaborar um anúncio probo e adequado que informe de maneira fidedigna tendo como critério a veracidade da informação e não omitindo dado relevante do produto ou serviço anunciado, que não possua conteúdo discriminatório de qualquer natureza e que não incite a violência ou explore o medo ou a superstição, cumprindo assim com a boa-fé objetiva e a função social da empresa.¹³²

Com os diversos recursos tecnológicos que se tem atualmente, os anúncios publicitários estão ainda mais sedutores, ao ponto de o consumidor aceitar o que está sendo transmitido, acreditando ser totalmente verdade¹³³. É nesse momento que surgem as consequências de adquirir algo sem verificar todas as informações correspondentes e, apesar de ter uma legislação punindo tais atos, ainda são frequentes casos assim e busca-se o Judiciário para encontrar uma solução.

O consumidor é visto como uma mercadoria e, em diversas oportunidades no dia a dia, é confirmado esse entendimento, como por exemplo, em comerciais de carros, em que o valor

¹³⁰ Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

¹³¹ Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º. É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º. É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º. Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

¹³² ANDRADE. *Op cit*, 2017, p. 66.

¹³³ Aduz Sinara Lacerda, “ a inserção das novas tecnologias possibilitou a propagação rápida e em massa da informação. Tem-se acesso à publicidade cotidianamente, o tempo todo e em todos os lugares. Consome-se material publicitário lendo um livro, vendo um filme, em momentos de lazer, consome material publicitário até de forma inconsciente. ” ANDRADE, Sinara Lacerda. **Publicidade lesiva e responsabilidade civil objetiva: a proteção do consumidor na era da modernidade líquida**. São Paulo: Lualri Editora, 2017, p. 37.

com desconto aparece em letras grandes e o ator contratado demonstrando a facilidade em adquirir. Entretanto, informações realmente indispensáveis aparecem em letras minúsculas que não chamam a atenção. O indivíduo tenta, a todo momento, fazer parte do meio social e, muitas vezes, compra algo por estar na moda e não por realmente querer. Por isso, os fornecedores e fabricantes se aproveitam dessa necessidade em querer se incluir nos grupos sociais, para gerar mais lucros.

Como assevera Andrade:

Atrelada à velocidade da sociedade de consumo inserida em tempos pós-modernos estão a instabilidade e a incerteza sobre credibilidade, a veracidade e a transparência nas informações que são prestadas pelos fornecedores/fabricantes, por meio dos meios de comunicação, novas mídias e tecnologias que, em questão de segundos, expõem o consumidor a um volume absurdo de informações, por vezes, desprovidas de transparência e boa-fé.¹³⁴

O consumidor precisa estar atento às técnicas de persuasão publicitárias, pois incentivam o consumismo desenfreado para aquisição de bens e serviços que não são fundamentais naquele momento, mas o induzimento faz com que sejam. Quando a publicidade leva o consumidor ao erro, fere o princípio da veracidade que compreende o conhecimento da verdade, todavia, não precisa a consumação do dano material, apenas o induzimento já qualifica a publicidade enganosa, vetada pelo CDC.

Em que pese a publicidade é a incentivadora para que ocorra as relações de consumo, ao induzir o consumidor a adquirir determinados produtos ou serviços através de seus anúncios publicitários, além de comunicar. A divulgação faz com que ocorram mais vendas e logo, gere mais lucros ao fabricante e fornecedor, e, por conseguinte, fazendo com que tenha uma circulação de riquezas.

Quando se coloca na oferta de crédito fácil, seja para adquirir empréstimos ou cartões com valores estipulados de saldo para depois ocorrer o pagamento, na qual, não precisa de fiador e sem consulta aos cadastros restritivos (SPC, Serasa etc.), estimula que os consumidores se interessem pela rápida solução para saldar aquela dívida financeira antiga. As técnicas de convencimento também são utilizadas pelos fornecedores para venderem seus produtos, mas ao mesmo tempo, por não se importarem com as consequências de seus atos, acabam, dessa forma, cometendo um ato ilícito, pois a publicidade torna-se abusiva ao tentar prevalecer-se em decorrência do seu cliente.

Para as mensagens publicitárias é indispensável ter fulcro no princípio da veracidade da

¹³⁴ ANDRADE. *Op cit.* 2017, p. 34.

informação, boa-fé objetiva, da transparência e vinculação da oferta e publicidade, com a finalidade de proteger o consumidor de informações errôneas. Referências verdadeiras sobre o produto ou serviço, ensejam uma melhor convicção do consumidor, se realmente quer adquirir.

3.4 A RELEVÂNCIA DA BOA-FÉ OBJETIVA NOS CONTRATOS

Considerado como um princípio norteador do CDC, a boa-fé pressupõe que os participantes da relação de consumo, no caso o consumidor e fornecedor, estejam atuando com honestidade e sem a criação de armadilhas para prejudicar o outrem.¹³⁵ Dispõe Reale que consiste na “exigência de lealdade, modelo objetivo de conduta, arquétipo social pelo qual impõe o poder-dever de que cada pessoa ajuste a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria uma pessoa honesta, proba e leal” .¹³⁶

Inicialmente, a boa-fé possuía outra concepção, conforme ressaltam Schreiber e Tepedino:

Até o advento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, o termo boa-fé era utilizado pelos tribunais brasileiros exclusivamente em sua acepção subjetiva, isto é, como sinônimo de um estado psicológico do sujeito caracterizado pela ausência de malícia, pela sua crença ou suposição pessoal de estar agindo em conformidade com o direito.¹ Era também neste sentido que o Código Civil de 1916 empregava o termo, referindo-se, por exemplo, ao possuidor de boa-fé como aquele que tem a posse de um bem sem consciência de que há um vício ou obstáculo que lhe impede a aquisição do domínio sobre a coisa.² Tomada neste sentido, a existência ou não de boa-fé é questão inteiramente subjetiva, vinculada ao estado anímico do agente. Ao longo dos séculos XIX e XX, contudo, o acelerado desenvolvimento do capitalismo e o advento de uma sociedade de massas vieram evidenciar abusos praticados por agentes econômicos em face de contratantes mais vulneráveis, sobretudo em países como o Brasil, em que o acesso ao Poder Judiciário e a outros meios efetivos de coibição destes abusos é, ainda hoje, tortuoso para a maior parte da população.⁴ A necessidade de coibir estes abusos e proteger os consumidores e as partes vulneráveis em relações contratuais de massa veio dar margem a inúmeras medidas, dentre as quais a mais marcante foi, sem dúvida alguma, a Lei no 8.078, promulgada em 11 de setembro de

¹³⁵ Clóvis do Couto e Silva corrobora que: “ como não se pode considerar conforme com a boa-fé o que contradiga os bons costumes, há quem afirme que a distinção entre os dois conceitos, quando muito é gradativa. Existe, no conceito de bons costumes, obviamente, o elemento sociológico, sendo decisivo para sua caracterização a convicção popular, na qual compreendem-se os valores morais tidos como necessários à convivência. Entre eles, alguns, no entanto, se modificam e se transformam, mas outros há que perduram, pois são insusceptíveis de sofrer alterações. O que importa contrastar é que os bons costumes referem-se a valores morais indispensáveis ao convívio social, enquanto a boa-fé tem atinência com a conduta concreta dos figurantes na relação jurídica. Assim, quem convencionou não cumprir determinado contrato age contra os bons costumes, decorrendo a nulidade do negócio jurídico. De outro lado, quem deixar de indicar circunstância necessária ao fiel cumprimento da obrigação terá apenas violado dever de cooperação para com o outro partícipe do vínculo, inexistindo, porém, infringência à cláusula dos bons costumes. COUTO E SILVA, Clóvis V. **A obrigação como processo**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 34-35.

¹³⁶ REALE, Miguel. **A Boa-fé no Código Civil**. [S.l.: S.d]: Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/boafe.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor ¹³⁷.

Assim aponta Rosado de Aguiar:

O princípio da boa-fé está mencionado no texto do art. 4º, III, como critério auxiliar para a viabilização dos ditames constitucionais sobre a ordem econômica (art. 170 da CF/1988). Isso traz à tona aspecto nem sempre considerado na boa-fé, consistente na sua vinculação com os princípios socioeconômicos que presidem o ordenamento jurídico nacional, atuando operativamente no âmbito da economia do contrato. Isso quer dizer que a boa-fé não serve tão-só para a defesa do débil, mas também atua como fundamento para orientar interpretação garantidora da ordem econômica, compatibilizando interesses contraditórios, onde eventualmente poderá prevalecer o interesse contrário ao do consumidor, ainda que o sacrifício deste, se o interesse social prevalente assim o determinar. Considerando dois parâmetros de avaliação: a natureza da operação econômica pretendida e o custo social decorrente desta operação, a solução recomendada pela boa-fé poderá não ser favorável ao consumidor. ¹³⁸

Para Silva, “alguns doutrinadores entendem que a transparência advém do princípio da boa-fé objetiva, ou até mesmo que se trata de um reflexo ou subprincípio, que em consonância com o dever de informação, possui o intuito de qualificar a informação prestada”. ¹³⁹ A falta de transparência afeta a essência do contrato, pois as informações fornecidas pelas partes precisam ser condizentes com a realidade e bem compreendidas.

Enfatiza Martins-Costa:

São instrumentais os deveres decorrentes da boa-fé porque, direcionando o contrato à sua função, operacionalizam a diretriz da solidariedade, e são “avoluntaristas” porque não derivam, necessariamente, do exercício da autonomia privada nem de punctual explicitação legislativa, mas têm sua fonte no princípio da boa-fé objetiva, incidindo em relação a ambos os participantes da relação obrigacional. Exemplificativamente, os deveres de lealdade, de cuidado, previdência e segurança; de aviso e esclarecimento; de informação; de consideração com os legítimos interesses do parceiro contratual; de proteção ou tutela com a pessoa e o patrimônio da contraparte; de abstenção de condutas que possam pôr em risco o programa contratual; de omissão e de segredo, em certas hipóteses, deveres que podem anteceder o contrato na chamada fase pré-contratual, ou mesmo prolongar-se findo o negócio, hipóteses da responsabilidade pós-contratual. ¹⁴⁰

¹³⁷ TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **Os efeitos da Constituição em relação à cláusula da boa-fé no Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003, p. 01-02.

¹³⁸ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A boa-fé na relação de consumo**. In: MARQUES, Claudia; MIRAGEM, Bruno (Org.). *Direito do consumidor: fundamentos do direito do consumidor: princípios do direito do consumidor, microsistema de defesa do consumidor e sua aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. (Doutrinas essenciais), p.379-380.

¹³⁹ SILVA, Michael César. **Convergências e assimetrias do princípio da boa-fé objetiva no Direito Contratual contemporâneo**. *Direito privado e contemporaneidade: desafios e perspectivas do direito privado no século XXI*. Belo Horizonte: D'Plácido, v. 2, 2018, p. 1164.

¹⁴⁰ MARTINS-COSTA, Judtih. **Mercado e solidariedade social entre cosmos e taxis: a boa-fé nas relações de consumo**. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.). *A Reconstrução do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002, p. 634-635.

Tanto a transparência quanto o dever de informação auxiliam para que as cláusulas contratuais sejam cumpridas ensejando seus direitos e deveres e, assim, fortalecendo o que foi requerido pela boa-fé objetiva.¹⁴¹ Os dados precisam estar claros e precisos para evitar que uma das partes seja lesada, ou seja, assegurando o dever de proteção e evitando expectativas irreais.

Em Dias encontra-se o seguinte esclarecimento:

Em suma, com base no princípio da boa-fé objetiva é preciso que, na fase pré-contratual, os candidatos a contratantes ajam, nas negociações preliminares e na declaração da oferta, com lealdade recíproca, dando as informações necessárias, evitando criar expectativas que sabem destinadas ao fracasso, impedindo a revelação de dados obtidos em confiança, não realizando rupturas abruptas e inesperadas das convenções, etc.¹⁴²

Se o contrato fosse seguido conforme o Código Civil em seus artigos 927¹⁴³ e 186¹⁴⁴, com o seu dever de indenizar caso aconteça algum ato ilícito, talvez as empresas e instituições de crédito fácil ficassem mais receosas ao tentarem prejudicar quem está ali para contratar. Contudo, a realidade é diferente e com os princípios da transparência, equidade, boa-fé e confiança contratuais, o problema persiste. Ainda não há uma ponderação na utilização desses princípios para que, posteriormente, tenha-se menos conflitos. Um exemplo disso é o que foi preciso o STJ publicar a Súmula 297¹⁴⁵ para tentar diminuir o crescente número de pessoas enganadas pelas financeiras e que depois ficavam na dúvida sobre onde ajuizar uma ação judicial.

O consumidor precisa que todas as cláusulas estejam expostas e explicadas para que as dúvidas sejam sanadas antes da contratação e diversos princípios são violados quando isso não acontece, principalmente o da boa-fé. Para Couto e Silva, “a influência da boa-fé na formação dos institutos jurídicos é algo que não se pode desconhecer ou desprezar. Basta contemplar o

¹⁴¹ Observam Bruna Lima e Vítor Hugo Ferreira: “com efeito, a boa-fé é o princípio máximo orientador do Código de Defesa do Consumidor, e juntamente com o princípio da transparência, evidenciado no art. 4º, caput, há a exigência aos agentes da relação de consumo, fornecedor e consumidor, de atuarem com honestidade, lealdade e firmeza de propósito durante toda a fase negocial. FERREIRA, Vítor Hugo do Amaral; LIMA, Bruna Giacomini. **Da ruína à reconstrução do homo economicus: os (des) encontros da sociedade de consumo na interface do direito, cidadania e políticas públicas.** XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, v. 1, 2015, p. 08.

¹⁴² DIAS. *Op cit.* 2010, p. 63.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

¹⁴⁵ Súmula 297 do STJ: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”.

direito romano para avaliar sua importância”.¹⁴⁶

Assim vem Chalfun:

A possibilidade de adoção de um procedimento maculado pela má-fé, do que importa a atenção à situação é ainda majorada pelo fato de se inserir o contrato de plano de saúde na modalidade de adesão, de forma que não se discutem cláusulas, passíveis de abusos ainda maiores. A menos que se assegurem meios de se opor a tais abusividades, nos moldes da lei, estará o consumidor fadado a suportar as intempéries de uma relação desigual.¹⁴⁷

Se as instituições financeiras e bancos agissem com transparência e boa-fé nas fases pré e pós-contratuais, o número de demandas referentes a esse assunto reduziriam bruscamente, visto que ocorrem devido à falta de informações necessárias no ato da contratação. O indivíduo, apesar das políticas públicas sociais para uma melhor qualidade de vida, continua sendo excluído pela sociedade e, por consequência, como consumidor, é considerado alvo fácil para empréstimos e crédito consignado com pagamentos exorbitantes, através da publicidade enganosa e, muitas vezes, abusiva. Nesse contexto, a realidade é a de que, ainda vive-se em um país em que muitos cidadãos, possuem pouca renda.

Para que uma relação de consumo dê certo, um dos princípios que precisam estar presente é o da boa-fé, que deixou de ser apenas um dever anexo¹⁴⁸ e transformou-se em principal, paralelamente à transparência e o direito à informação, conforme o artigo 4º, inciso III do CDC¹⁴⁹. Logo, sendo esperada a lealdade e confiança das partes envolvidas para que

¹⁴⁶ COUTO E SILVA, Clóvis V. **A obrigação como processo**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 32.

¹⁴⁷ CHALFUN, Gustavo. **Situação jurídica e direitos fundamentais do consumidor idoso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p.78.

¹⁴⁸ Judith Martins-Costa entende que: “ conquanto tratada no CDC como princípio, e não como cláusula geral, a boa-fé adquiriu esse perfil funcional por obra da jurisprudência passando a ser utilizada como fonte de “deveres anexos”, de modo especial o dever de informação (na fase pré-negocial, na conclusão e no desenvolvimento do contrato); como critério para a revisão dos contratos em casos de excessiva onerosidade superveniente, inclusive para o efeito de dispensar o requisito da imprevisibilidade, como cânone hermenêutico para a concretização de cláusulas contratuais ou segundo a interpretação pró-consumidor ou segundo a finalidade econômico-social do negócio; como elemento permissivo da revisão judicial dos contratos, por via da anulação de cláusulas, na hipóteses de configurar-se a abusividade contratual; como norma limitante (ou paralisante) do exercício de direitos subjetivos ou poderes formativos, conduzindo a figuras que, no Direito Comparado, encontram similitude na Teoria dos Atos Próprios (tal qual expressa o brocardo que impede *venire contra factum proprium*); na Teoria do Adimplemento Substancial (*subsungung ou fundamental breach of contrat*); e da paralisação do exercício de direito subjetivos ou formativos, como ocorre na *Verwiegung*. MARTINS-COSTA, Judith. **Os campos normativos da Boa-fé objetiva: as três perspectivas do Direito Privado Brasileiro**. In: AZEVEDO, Antonio Junqueira de; TÔRRES, Heleno Taveira; CARBONE, Paolo (Orgs.). **Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e outros temas**. Homenagem a Tullio Ascarelli. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 388-421, p. 393-394.

¹⁴⁹ Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995.

ocorra um equilíbrio, em que nenhuma das partes é lesada.

Pereira traz uma outra abordagem sobre o assunto:

O erro e a informação falsa podem ser no máximo tolerados, em função da proteção de outros interesses. Isso nos remete a uma série de problemas de especial interesse na disciplina jurídica da veracidade. Tais problemas que dizem respeito fundamentalmente ao papel que se deve atribuir à “verdade putativa”, isto é, ao erro incorrido de boa-fé, no plano da responsabilidade jurídica, notadamente civil ou penal.¹⁵⁰

É indiscutível pensar em como o princípio da informação, transparência e boa-fé estão relacionados e precisam estar presentes na contratação de um bem ou serviço, pois conseguem evitar eventuais problemas futuros. Em pleno século XXI, não há mais a possibilidade da justificativa de estar sem meios para conseguir deixar a publicidade mais clara e objetiva, sendo que muitas vezes não o fazem para gerar lucros advindos dos questionamentos do consumidor ou por taxas administrativas embutidas no valor e que não foram informadas no início das negociações.

Como aduz Lima e Ferreira:

O princípio norteador de qualquer relação jurídica é o princípio da boa-fé. Dessa forma, a boa-fé pressupõe que os contratantes, integrantes da relação de consumo, ajam com um comportamento fundado na lealdade, respeitando os interesses da outra parte, afinal, pela boa-fé, a obrigação é entendida como uma ordem de cooperação recíproca, e principalmente depositada no vínculo jurídico em questão.¹⁵¹

A confiança e a lealdade são basilares em uma relação consumerista, pois naquele momento, o consumidor não possui todas as informações que detém o fabricante ou fornecedor e aceitam o que lhes é repassado como se fosse a única verdade. A utilização da boa-fé é durante todas as etapas, ou seja, antes, durante e após o cumprimento da prestação principal.

O artigo 51, IV do CDC¹⁵² aborda a boa-fé ao enfatizar que cláusulas que porventura possam a vir prejudicar o consumidor são consideradas nulas, levando em consideração que até o momento da aquisição, não há um conhecimento claro e sim, estar se baseando na confiança.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

¹⁵⁰ PEREIRA, Guilherme Doring Cunha. **Liberdade e responsabilidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 98-99.

¹⁵¹ FERREIRA; LIMA. *Op cit.* 2015, p. 03.

¹⁵² Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

IV - Estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade.

Por conseguinte, aparece através de um comportamento ético, já que vai acompanhar as fases das negociações. Segundo Xavier:

O desgaste ético nas transações negociais é uma das marcas do Direito Contratual da modernidade. A ânsia de lucro, estimulada pela competitividade da primeira globalização, essencialmente preocupada com as concentrações de riquezas, entrou em colapso com a percepção da necessidade de mudanças no mercado, centrado agora em outras aspirações que não prescindem da cooperação e dos valores sociais.¹⁵³

A boa-fé vai delimitar critérios de condutas que são indispensáveis durante a contratação e precisam ser cumpridas, por basear-se na honestidade, confiança, lealdade durante o período antes, durante e depois da negociação. Em que pese, numa negociação o fornecedor será o detentor de informações mais completadas que as repassadas ao consumidor, por isso, precisando de um equilíbrio entre as partes através do CDC, garantindo relações jurídicas mais justas e igualitárias.

A efetividade da boa-fé no CDC auxilia ao consumidor, num mundo que existe desigualdade negocial com grandes e pequenos fornecedores e ao mesmo tempo relações padronizadas, não focando no indivíduo e sim, na sociedade massificada. Quando colocada no mesmo patamar da transparência, faz com que os contratos de consumo sejam claros, ostensivos e precisos, evitando qualquer desequilíbrio contratual entre as partes, por causa de informações incompreensíveis e que podem gerar prejuízos ao consumidor.

Aduzem da Costa e Gomes:

Assim, para se viver em paz em sociedade é preciso que os indivíduos não lesem uns aos outros, que tenham comportamento leal e isso decorre do princípio da boa-fé objetiva. Portanto, no paradigma de um Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CF) fundamentado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), cujos objetivos são construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CF) que rege suas relações internacionais pelos princípios da igualdade entre os Estados (art. 4º, V, CF); defesa da paz (art. 4º, VI, CF); solução pacífica dos conflitos (art. 4º, VII, CF); cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, IX, CF) só pode ser regido pelo princípio da boa-fé objetiva, pois é esse princípio que fundamenta o comportamento desse modelo de Estado. Esses valores constantes na Constituição brasileira são valores éticos que demonstram que o Estado deve estar a serviço do ser humano e não o contrário. A boa-fé objetiva move a sociedade, ela é pressuposto dos demais princípios expressos na Constituição. Deve-se observar ainda que a Constituição é a Carta Maior do Estado Democrático de Direito brasileiro e portanto, todos os demais princípios e regras constantes nas leis infraconstitucionais devem ser condizentes com as normas ali expressas. Se o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor trazem em seu bojo o princípio da boa-fé objetiva, tiveram que buscar sua validade na Constituição

¹⁵³ XAVIER, José Tadeu Neves. **A nova dimensão dos contratos no caminho da pós-modernidade. Tese de Doutorado.** Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 226.

e ali, implicitamente, está o princípio da boa-fé objetiva.¹⁵⁴

É que as informações sejam coerentes e compreensíveis, ou seja, transparentes e, sob a tutela da confiança, concretizada através da boa-fé objetiva que também pode ser aplicado no direito público, através da Lei 8.666/93, conforme o seu artigo 54.¹⁵⁵ Assim, não se limitando apenas ao direito privado. Hodiernamente, a boa-fé é uma regra de conduta para ambos os envolvidos, para evitar lesões, face envolver poder econômico, como enfatiza Ruy Rosado, “onde há o exercício do poder econômico não há igualdade”¹⁵⁶, o autor entende que no momento em que há uma relação em que um indivíduo adquire produto ou serviço de outrem, na maioria das vezes, por não ser *expert*, o fornecedor terá vantagens por deter informações técnicas que um cidadão comum não compreende facilmente ou faz questionamentos.

Enfatiza Soares:

O espaço reservado para que os particulares autorregulem suas relações – autonomia da vontade – é reduzido por normas imperativas, como as constantes da legislação consumerista. É uma nova concepção de contrato em que a vontade perde a condição de elemento nuclear, surgindo em seu lugar um vetor hemenêutico que transcende os sujeitos de direito – o interesse público. À procura do equilíbrio contratual, no âmbito sociedade de consumo, o Direito passa a destacar o papel da Lei como limitadora e legitimadora da autonomia da vontade. O contrato de consumo é, pois, iluminado por novos valores, admitindo-se a supremacia do interesse público, o respeito à vulnerabilidade, a transparência, a igualdade material, a boa-fé, a equidade e a confiança como diretrizes a serem realizadas no mercado de consumo.¹⁵⁷

E após, ressalta:

A boa-fé objetiva traduz, assim, a necessidade de que as condutas sociais estejam adequadas a padrões aceitáveis de procedimento que não induzam a qualquer resultado danoso para o indivíduo, não sendo perquirida a existência de culpa ou de dolo. O aspecto relevante na abordagem do tema é a absoluta ausência de artifícios, atitudes comissivas ou omissivas, que possam alterar a justa e perfeita manifestação de vontade dos envolvidos numa relação de consumo. Além disto, o contrato de consumo não pode mais ser aceito como uma manifestação isolada do contexto social, na qual dois pólos executam um negócio jurídico do qual dispõem plenamente. O massificado mercado de consumo atual obriga a uma nova e atualizada maneira de

¹⁵⁴ COSTA, Patrícia Ayub. GOMES, Sérgio Alves. **O princípio da boa-fé objetiva à luz da Constituição**. Site Publica Direito, p. 4621- 4622. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/patricia_ay_ub_da_costa.pdf. Acesso em: 21 set. 2020, p. 4621- 4622.

¹⁵⁵ Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

¹⁵⁶ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A boa-fé na relação de consumo**. In: MARQUES, Claudia; MIRAGEM, Bruno (Org.). *Direito do consumidor: fundamentos do direito do consumidor: princípios do direito do consumidor, microsistema de defesa do consumidor e sua aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. (Doutrinas essenciais), p. 543.

¹⁵⁷ SOARES, Ricardo Maurício Freire. **A dimensão principiológica do código brasileiro de defesa do consumidor**. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 9, 2019, p. 85.

observar a vida moderna, evidenciado que ficou que o contrato é um mecanismo fundamental para a circulação rápida e eficaz de riquezas.¹⁵⁸

O objeto é uma confiança mútua para que os indivíduos que adquirem ou fornecem produtos e serviços possam confiar um no outro e, assim, a efetivação do compromisso negocial seja feita numa base sólida em que as informações permeiam o que está acontecendo na realidade cotidiana. Em que pese, tanto o excesso de informação como a falta serem maléficos ao consumidor, pois por não ser especialista no assunto, fica fadado ao que lhe é repassado durante os contatos e por ser baseada na vontade racional há a necessidade de cuidado na formação dos fatos.

É essencial durante todo o relacionamento entre consumidor e fornecedor existir a boa-fé no que é repassado, já que as consequências que porventura, podem acontecer, exigem um desdobramento, não só do Judiciário, bem como, entre as partes que precisarão dispender de tempo e dinheiro para conseguir resolver a situação que poderia ter tido outro desdobramento. No Brasil, cada vez, demonstra-se mais a necessidade de implementar a educação preventiva para o consumo, já que ensejaria uma nova perspectiva crítica sobre o que pode, ou não, ocorrer durante uma venda ou assinatura de um contrato de locação, por exemplo.

As crianças de hoje possuem um conhecimento avantajado sobre a tecnologia, o que, certa feita, para os anos 80, nem se poderia imaginar e, aproveitando dessa concepção que tem, poderia ser aproveitado também para instruí-los em benefício próprio. Os tipos de consumo estão aumentando, face o crescimento das mídias sociais e, nesse diapasão, a boa-fé precisa ser utilizada para evitar situações em que o consumidor reste prejudicado por acreditar somente no que lhe repassaram.

Assim, para se ter uma relação de consumo justa é preciso ter uma proteção reconhecida juridicamente, como o valor constitucional da defesa do consumidor. O fornecedor precisa oferecer serviços e produtos que não causem danos jurídicos sem justificativa ao consumidor, e assim, andar conjuntamente com o princípio da boa-fé, conforme o art. 4º, III do CDC e o princípio da confiança, bem como não podem negar-se a informar ou, até mesmo, aconselhar em casa de questionamentos, já que possuem informações peculiares à criação do produto ou serviço que está sendo adquirido.

¹⁵⁸ Idem, p. 97.

4 AMOSTRAGEM DE DICÇÕES DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: CASOS PRÁTICOS

Os casos judiciais presentes nesta seção demonstram a importância da transparência como requisito essencial em todos os âmbitos das relações jurídicas e, na ausência, há a possibilidade de recorrer ao Judiciário brasileiro para obter uma solução ao problema encontrado. O princípio da transparência preocupa-se com fazer com que os dados possuam informações claras, precisas e acessíveis, para que o indivíduo não precise ficar ajuizando ações a todo momento, visto que o povo brasileiro ainda possui a “cultura da sentença” em que só se terá um resultado positivo com um processo.

Com o mundo globalizado, em que diversos fatos acontecem por segundo, um indivíduo desinformado não sabe os direitos que possui ou como alcançá-los, o que é demasiadamente prejudicial à vida em sociedade. Indiferente se for na esfera pública ou privada, o cidadão precisa estar à par do que acontece em sua volta, para poder opinar e questionar até encontrar a resposta.

Nos casos que envolvem a Administração Pública, a LAI auxilia com os procedimentos que devem ser seguidos para as solicitações do documento necessário e quando não há o cumprimento da lei, o cidadão tem a possibilidade de ajuizar uma ação para conseguir a informação, visto a violação do seu direito. Haja vista a necessidade de a sociedade saber que dispõe dessa opção, caso o ente público não disponibilize.

No âmbito privado, enfatizam Bezen e Furlaneto Neto:

A educação para o consumo é indispensável para que possa aumentar o seu nível de consciência e, assim, possa enfrentar as dificuldades do mercado de consumo. É somente através dessa educação que o consumidor estará assegurando a sua liberdade de escolha. A deficiência ou a falta da educação para o consumo e da informação para o consumo de forma consciente faz surgir novos fenômenos que originam problemas sociais de exclusão social do consumidor na sociedade denominada de consumo, como exemplo o fenômeno do superendividamento.¹⁵⁹

Diariamente, o indivíduo se depara com diversas notícias e dados que precisam ser averiguadas sobre a sua veracidade. No âmbito público, serão informações relacionadas com a gestão e coisa pública e, no privado, os mais variados tipos de relações de consumo que existem cotidianamente.

¹⁵⁹ BEZEN, Gabriela Cristina; NETO, Mário Furlaneto. **O direito fundamental à educação para o consumo**, p. 547. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/2/2020_02_0535_0558.pdf. Acesso em: 05 out. 2020

Os casos trazidos ressaltam como os princípios da transparência, informação, publicidade e boa-fé são vitais para a vida em sociedade. As relações jurídicas precisam ser analisadas e verificadas em sua transparência e coerência para que atinjam seus objetivos corretamente.

Um cidadão que compreende o que está sendo divulgado, possui a capacidade de fazer um juízo mais criterioso sobre o assunto, em que pese, sua argumentação não será baseada apenas no achismo cotidiano. Por demasiadas vezes, a falta de informação prejudica a outra parte, seja num anúncio publicitário, na impossibilidade de defesa, pelo Poder Público não dar acesso às informações, entre outros.

Viver em sociedade obriga o cidadão a fazer parte dos atos que o cercam e ficar atualizado, e, ultimamente, a mídia é uma aliada para que as informações alcancem o maior número de pessoas, independente de cor, classe, gênero ou partido político. Assim, não há mais escusas em não se interessar pela vida na sua esfera pública ou privada, pois o contexto social não permite tal alternativa.

Uma cidadania participativa, enseja a ocorrência de mais fiscalização seja privada ou pública e uma sociedade cobrando soluções e respostas para melhorar a qualidade de vida. Os exemplos trazidos demonstram a importância de um cidadão sabedor de seus direitos e que assim, pode exercê-los.

E sob a compreensão de Kant:

Certamente, quando não existe liberdade nem lei moral nela fundada, mas tudo o que acontece ou pode acontecer é simples mecanismo da natureza, então a política (enquanto arte de o utilizar para o governo dos homens) constitui toda a sabedoria prática, e o conceito de direito é um pensamento sem conteúdo. Se, porém, se considerar inevitavelmente necessário associar tal pensamento à política, e mais ainda elevá-lo à condição limitante da última, deverá então admitir-se a possibilidade de unir as duas. Posso pensar, sem dúvida, um político moral, isto é, um homem que assume os princípios da prudência política de um modo tal que eles possam coexistir com a moral, mas não posso pensar um moralista político, que forja uma moral útil às conveniências do homem de Estado.¹⁶⁰

Bobbio enfatiza a importância da democracia para a sociedade:

Agrade ou não agrade, o mercado político, no sentido preciso de relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica da democracia — certamente, não da democracia imaginária de Rousseau e de todos os que crêem que o aumento da participação seja por si só a panacéia para todos os nossos males (uma participação de controladores, não uma participação de controladores controlados),

¹⁶⁰ KANT. Op cit, 2008, p. 36

mas da democracia real que se nutre desta contínua troca entre produtores e consumidores de consenso (ou, inversamente, entre consumidores e produtores de poder). Ter poder significa, em poucas palavras, ter a capacidade de premiar ou punir, isto é, de obter comportamentos desejados, ou prometendo, e estando em condições de dar, recompensas, ou ameaçando, e estando em condições de infligir, punições. Nas sociedades tradicionais, nas quais a maior parte das pessoas submetidas não conta nada e não intervém no processo de legitimação, basta o exercício do poder punitivo para manter sob controle a massa ignorante, pobre, sem direitos civis e menos ainda políticos. Na democracia não: na democracia, a massa dos cidadãos não apenas intervém ativamente no processo de legitimação do sistema em seu conjunto, usando o próprio direito de voto para apoiar os partidos constitucionais, e também não o usando, pois neste caso vale a máxima de que quem cala consente (ninguém até agora considerou os fenômenos de apatia política como uma séria ameaça aos regimes democráticos), mas — e isto é o mais importante — intervém na repartição do poder de governar entre as várias forças políticas em campo, distribuindo diversificadamente os votos de que dispõe.¹⁶¹

Vive-se um período em que a população não está mais inerte, mas indo às ruas para cobrar resultados e como enfatiza Byung-Chul Han:

A sociedade da transparência não padece apenas com a falta de verdade, mas também com a falta de aparência. Nem a verdade nem a aparência são transparentes; somente o vazio é totalmente transparente. Para exorcizar esse vazio coloca-se em circulação uma grande massa de informações, sendo que a massa de informações e de imagens é um enchimento onde ainda se faz sentir o vazio. Assim, mais informações e mais comunicação não clarificam o mundo; a transparência tampouco o torna clarividente. A massa de informações não gera verdade, e quanto mais se liberam informações tanto mais intransparente torna-se o mundo. Por isso, a hiperinformação e a hipercomunicação não trazem luz à escuridão.¹⁶²

As jurisprudências a seguir, consolidam o estudo do trabalho, asseverando a indispensabilidade da utilização de ações transparentes para as relações jurídicas na sociedade civil.

4.1 O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PRIVADA

Neste momento, inicia-se a análise dos posicionamentos acerca do dever de transparência em casos práticos da esfera privada.

4.1.1 O caso da internação

ACÇÃO DE ANULAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICO HOSPITALARES. RELAÇÃO DE CONSUMO. COBRANÇA INDEVIDA, SEM PRÉVIA INFORMAÇÃO, DE

¹⁶¹ BOBBIO. *Op cit.* 1986, p. 141.

¹⁶² HAN. *Op cit.* 2017, p. 48.

VALORES ACRESCIDOS A ATENDIMENTO EMERGENCIAL. CONFIGURADA ONEROSIDADE EXCESSIVA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA, DA INFORMAÇÃO, DA BOA-FÉ OBJETIVA E DA FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO. ESTADO DE PERIGO CONFIGURADO. É dever insuperável de o fornecedor apresentar um prévio orçamento básico, comunicando expressa e imediatamente eventuais peculiaridades ou intercorrências do tratamento, de modo que o consumidor tenha plena e integral ciência dos serviços prestados, incluindo valores cobrados, alternativas de tratamento e possibilidade de transferência a outro nosocômio da rede pública ou mesmo particular. Situação emergencial que configurou estado de perigo. R. sentença mantida. Recurso não provido.¹⁶³

O fato que gerou esta decisão é que durante o período de 20/06/15 à 24/06/2015, ocorreu a internação do Sr. José Dirceu Bernardino para a realização do procedimento de cateterismo e implante de *stent* coronário e durante os quatro dias, o hospital somente entregou um Termo de Responsabilidade, sem especificar valores. Na liberação do paciente, apresentaram a nota com os custos da internação, sem um prévio orçamento básico e no caso em questão, foi um atendimento emergencial.

Em primeiro grau, o magistrado julgou a ação monitória que pretendia receber o valor de R\$ 47.786,45 (quarenta e sete mil, setecentos e sessenta e oito reais e quarenta e cinco centavos) da internação, improcedente. Após sentença, o Hospital teve seus embargos de declaração rejeitados, face não existir obscuridade, contraditação ou omissões na sentença proferida.

Em sede de apelação, no corpo da decisão, o Relator Roberto Mac Cracken sustenta que a Apelante, a Associação do Sanatório Sírio – Hospital do Coração, deveria ter especificado no Termo de Responsabilidade de Internação, os valores relativos ao período em que o Apelado, José Dirceu Bernardino estava internado, para o seu filho Gabriel Ramos Bernardino que o acompanhou durante o período. Em que pese, não ficou comprovado que houve a prévia informação sobre os valores, pois somente tinha uma cláusula genérica sobre o assunto e o Hospital não conseguiu comprovar que havia avisado anteriormente sobre a questão financeira que porventura teriam.

Conforme voto do relator:

Ainda mais, pelo princípio da transparência (art. 46, do CDC), os contratos que regulam a relação de consumo não obrigarão o consumidor quando não lhe for dado prévio conhecimento do seu conteúdo ou quando o instrumento for redigido de modo a dificultar a compreensão do seu conteúdo quanto ao seu alcance e sentido, assim, na verdade, é incontroverso que o requerido subscreveu a avença para internação, mas

¹⁶³ TJ-RS- AC: 10269246620168260100 SP 1026924-66.2016.8.26.0100. Relator: Roberto Mac Cracken, data de Julgamento: 05/09/2019, 22ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 11/09/2019). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/98710696/processo-n-1026924-6620168260100-do-tjrs> . Acesso em: 10 out. 2020.

competia ao autor demonstrar que o requerido teve conhecimento efetivo do conteúdo da obrigação e do seu respectivo alcance, bem como se, durante a relação contratual, foi-lhes dada oportunidade para conhecer os encargos e valores incidentes. Portanto, não se mostra razoável, como é de praxe por entidades dessa natureza, que, após certo tempo, chegue ao conhecimento do consumidor a cobrança de valores que sequer teve ciência pretérita.¹⁶⁴

Assim, conforme decisão da 22ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, negaram provimento ao recurso de apelação. No dia 02 de março de 2020, o Recurso Especial foi inadmitido pelo Presidente da Seção de Direito Privado, o ministro Dimas Rubens Fonseca, baseado no artigo 1.030, V do CPC.¹⁶⁵

4.1.2 O caso da Telesena

RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. TELESENA. PRÊMIO INSTANTÂNEO. “SALÁRIO EXTRA”. RASPADINHA. VINCULAÇÃO DA OFERTA. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA TRANSPARENCIA. 1. Controvérsia em torno do direito do demandante ao recebimento de prêmio constante do título de capitalização denominado “raspadinha”, premiando com “salário extra”, correspondente a uma prestação mensal de R\$ 5.000,00 pelo período de um ano. 2. A oxigenação do sistema de Direito Privado promovida pelo Código de Defesa do Consumidor, em todos os momentos de uma relação de consumo, operou-se, notadamente, no tocante à exigência de informações claras no período pré-negocial, tendo em vista o modelo de transparência por ele estatuído. 3. Diante da indevida contradição entre as informações constantes em destaque no título de capitalização, no sentido de que três valores iguais seriam suficientes para o pagamento do prêmio instantâneo, e aquelas constantes nas cláusulas gerais, de que seriam necessários, além dos três valores iguais, a frase “ligue 0800 ...”, deve prevalecer, sempre, a interpretação mais favorável ao consumidor, na forma do art. 47 do CDC. 4. Vinculação da oferta constante do título de capitalização no sentido de que o seu adquirente ganhará o prêmio instantâneo ao encontrar três vezes repetidas a frase “R\$ 5.000,00 POR MÊS DURANTE 1 ANO”. Aplicação do disposto nos artigos 30 e 46 do CDC. 5. Ausência de razoabilidade da tentativa de recusar o pagamento do prêmio por estar ausente, a locução “ligue 0800 ...”, prevista sem destaque em cláusulas gerais. 6. Correta a recusa da denunciação à lide, tendo o acordão recorrido apenas espelhado corretamente a orientação jurisprudencial há muito sedimentada por esta Corte Superior no sentido de não tornar mais complexa a demanda para o consumidor mediante a intervenção de terceiro na relação processual, com fundamentos controvertidos distintos, como a discussão acerca de eventual culpa

¹⁶⁴ TJ-RS- AC: 10269246620168260100 SP 1026924-66.2016.8.26.0100. Relator: Roberto Mac Cracken, data de Julgamento: 05/09/2019, 22ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 11/09/2019). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/98710696/processo-n-1026924-6620168260100-do-tjrs> . Acesso em: 10 out. 2020.

¹⁶⁵ Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)
V – realizar o juízo de admissibilidade e, se positivo, remeter o feito ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, desde que: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)
a) o recurso ainda não tenha sido submetido ao regime de repercussão geral ou de julgamento de recursos repetitivos; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)
b) o recurso tenha sido selecionado como representativo da controvérsia; ou (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016)
c) o tribunal recorrido tenha refutado o juízo de retratação. (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

de terceiro. 7. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.¹⁶⁶

O fato gerador foi que a “raspadinha” da Telesena apresentava duas interpretações, em que numa para o consumidor ganhar o salário extra, somente era necessário encontrar três vezes o mesmo valor, sendo amplamente divulgado no título, e a outra é que além dos três valores iguais, precisaria ligar para o “0800” do programa para poder receber o prêmio, constando nas cláusulas gerais. Fato que gerou questionamento sobre qual seria o posicionamento correto a seguir, pois o consumidor encontrou as três repetições, todavia não recebeu a premiação, devido ao fato de não ter encontrado a frase ou telefonado para o número.

Os embargos de declaração foram acolhidos, contudo sem modificar a decisão e em sede de apelação, foi sustentado que inicialmente não haveria motivação para o pagamento do prêmio, pois o título não estava com os três valores iguais e como, após análise foi verificado que não teve adulteração, fez-se necessária a denúncia da lide para a gráfica fazer parte do processo, já que a única possibilidade restante é que ocorreu uma falha na impressão.

Durante o voto do Recurso Especial, o ministro Paulo de Tarso Sanseverino enfatiza que:

Até a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, o comum, não se olvide, quando a pessoa pretendia celebrar um contrato, expondo-se à oferta existente no mercado, era procurar, ele próprio, a informação necessária, suficiente e segura acerca do bem ou do serviço que desejava adquirir ou contratar. A revolução trazida pelo Código de Defesa do Consumidor em todos os momentos de uma relação negocial em que presentes as figuras centrais da relação consumerista operou-se, notadamente, no tocante à exigência de informação clara no período pré-contratual acerca do negócio a ser celebrado, tendo em vista um modelo de transparência por ele exigido nas relações de consumo.¹⁶⁷

Ficando assim decidido através do voto do Relator que a gráfica não possui responsabilidade pelos títulos impressos, ou seja, houve o afastamento da denúncia à lide e que o grupo Liderança Capitalização Sociedade Anônima, através da Telesena, precisa observar seus anúncios, já que a oferta vincula e no caso em questão, o ganhador receberia um salário extra durante um ano, no valor mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Assim, prevaleceu a interpretação mais favorável ao consumidor, conjuntamente com as informações destacadas no título.

¹⁶⁶ STJ- REsp: 1740997 CE 2018/0112656-5. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Data de Julgamento: 09/06/2020. T3- Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 12/06/2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/868162058/recurso-especial-resp-1740997-ce-2018-0112656-5?ref=serp> Acesso em: 10 out. 2020.

¹⁶⁷ Idem, p. 08.

Outrossim, demonstrando a cautela que publicidade precisa ter, ao ofertar algo produto ou serviço, porque no caso em questão, causou um entendimento dúbio precisando ser decidido pelo STJ. Logo, corroborando a necessidade de uma informação clara e coerente durante uma relação de consumo.

A discrepância do caso e que causou a situação poderia ter sido evitado com a informação repassada num formato claro para os consumidores, já que na Telesena de Primavera, no local em que mais destacava-se e bem como, chamava a atenção não era exatamente o definido nas cláusulas gerais. Como referido, o caso em questão, demonstrou que a oferta vincula o produto e em decisão, restou estabelecido pela informação amplamente noticiada e ressalvada no produto.

4.1.3 O caso do plano de saúde

APELAÇÃO. PLANO DE SAÚDE. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO. CANCELAMENTO INDEVIDO DO CONTRATO. Sentença de procedência, restabelecendo o contrato e a condenação as rés ao pagamento de indenização por danos morais. Insurgência das rés. Descabimento. ILEGITIMIDADE PASSIVA. Contrato de natureza coligado, para o qual todos os integrantes da cadeia de consumo respondem perante o consumidor e podem ser demandados pelo cumprimento de obrigações contratuais, independente da natureza de divisão de tarefas/funções entre eles. Preliminar afastada. RESCISÃO. Abusividade reconhecida. Inadimplemento de uma parcela que motivou a rescisão sem qualquer comunicação ao devedor, surpreendendo o consumidor com o cancelamento, em violação aos deveres de informação e transparência e aos princípios de boa-fé e probidade que se espera na condução das relações contratuais, o que independe da natureza individual ou coletiva do contrato. Alegação de que houve comunicação não comprovada nos autos, uma vez que a notificação exibida não contém recebimento pelo destinatário. Abuso reconhecido, com dever de restabelecimento do contrato. Beneficiários que eram pessoas idosas e foram surpreendidas com a rescisão, sujeitando-se à incerteza e a angústia de não ter cobertura do plano privado de saúde em caso de necessidade. Situação que supera o mero aborrecimento, traduzindo-se em aflição e desassossego, sentimentos aptos a causar abalo emocional. Indenização fixada com razoabilidade e moderação em atenção às circunstâncias do caso concreto. Honorários advocatícios que foram fixados em coerência com a natureza e complexidade da demanda, tempo de duração, inclusive sendo inferior ao teto de 10% sobre o valor da causa, não merecendo modificação. Sentença mantida. RECURSO DAS RÉS IMPROVIDOS.¹⁶⁸

O caso ocorreu em 2014, quando dois consumidores idosos foram surpreendidos com a desvinculação com o plano de saúde, após um mês de atraso nas mensalidades, ou seja, a fatura do mês de janeiro/2014 estava em aberto e quando os autores foram pagar conjuntamente as

¹⁶⁸ TJ-SP- AC: 10477387020148260100 SP 1047738-70.2014.8.26.0100. Relatora: Mariella Ferraz de Arruda Pollice Nogueira. Data do Julgamento: 01/10/2020, 9ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 01/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/151849165/processo-n-1047738-7020148260100?ref=juris-doc>. Acesso em: 10 out 2020.

duas (janeiro e fevereiro), todavia, ao entrarem em contato com o plano de saúde, descobriram que em 09/02/2014 foram excluídos do convênio, sem qualquer comunicação prévia sobre o desligamento. Os autores telefonaram para buscar uma solução do problema, entretanto não ocorreu, durante as ligações foi oferecido outro plano de saúde que não foi aceito e posteriormente, abriram uma reclamação na Anatel.

A alegação da ré sobre o assunto, antes do ingresso da ação judicial, é de que havia a necessidade de aderir uma nova apólice, que, por conseguinte, não foi aceito pelos autores. Todavia, apesar de juntarem documentos em sua defesa, não restou comprovado que comunicaram previamente aos autores sobre a exclusão deles no plano de saúde.

Em sentença, restou decidido pela procedência da Ação Cominatória com pedido de tutela antecipada c/c indenizatória por danos materiais e morais e o restabelecimento do plano de saúde, além do pagamento de danos morais, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Foram interpostos Embargos de Declaração pelas rés, sendo posteriormente rejeitados.

Em sede de apelação, foi negado provimento ao recurso da Bradesco Saúde S/A em que alegava a ilegitimidade passiva para a demanda e apenas seguiu o estipulado e Qualicorp Administradora de Benefícios S/A. O contra-argumento ao recurso da Bradesco Saúde foi que por ser parte da cadeia de fornecimento, responde solidariamente aos eventos que estejam vinculados ao contrato.

A outra ré argumentou que o cancelamento foi devido ao inadimplemento e que estava autorizado pelo implementado pela ANS, contudo entendeu-se que a Qualicorp Administradora deveria ter informado o autor e sua esposa do cancelamento, ainda mais por serem idosos. Como enfatiza a Relatora no acórdão:

É fato incontroverso que a parcela de janeiro/2014 foi quitada apenas em fevereiro/2014, com acréscimos moratórios devidos, conforme documentos de fls.42 e 43. Contudo, ainda que se trate de contrato coletivo, para o qual se controverte sobre a aplicabilidade do regramento constante no art. 13, II da Lei 9.656/98, conforme julgados do C. STJ que a afastam relação é pautada pelo Código de Defesa do Consumidor, e nessa condição, não é possível permitir-se que o contrato seja extinto sem prévia comunicação ao usuário, comunicação esta que se destina, não apenas a oportunizar que venha a superar sua mora, como também adotar outras providências que repute adequadas para preservação do contrato de saúde. Essa obrigação decorre dos deveres de informação e transparência e dos princípios de boa fé e probidade que se espera na condução das relações contratuais e estes, enquanto princípios de ordem pública, irradiam-se por todos os aspectos dessa relação, ainda que não haja regra expressa no contrato ou mesmo em resoluções administrativas do órgão regulador ou Lei 9.656/98 quanto à obrigação de notificação prévia para contratos coletivos.¹⁶⁹

¹⁶⁹ TJ-SP- AC: 10477387020148260100 SP 1047738-70.2014.8.26.0100. Relatora: Mariella Ferraz de Arruda Pollice Nogueira. Data do Julgamento: 01/10/2020, 9ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 01/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/151849165/processo-n-1047738-7020148260100?ref=juris-doc> . Acesso em: 10 out 2020.

Conforme o voto da desembargadora Mariella, todo o estresse causado pela não observância dos preceitos estabelecidos no CDC, poderia ter sido evitado se a Qualicorp tivesse informado previamente o autor sobre o seu cancelamento. O fato em questão causou diversos aborrecimentos ao autor e sua esposa, os quais precisaram buscar outro plano de saúde e suportar o prazo novamente o prazo de carência.

4.1.4 O caso da venda casada

ACÇÃO ANULATÓRIA DE NEGÓCIO JURÍDICO C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS COM PEDIDO LIMINAR DE TUTELA ANTECIPADA AJUIZADO EM FACE DE CASAS BAHIA (1º RÉU), FINANCEIRA ITAU CBD S A CREDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO (2º RÉU) E ZURICH MINAS BRASIL SEGUROS S/A (3º RÉU). Autor que compareceu em uma loja da primeira ré e comprou um refrigerador em uma única parcela. Alegação de venda casa em razão de imputação de diversos negócios jurídicos pelas rés. 1. Os fornecedores de produtos e serviços respondem pelos danos causados ao consumidor, de forma objetiva, salvo se comprovarem a presença de alguma excludente do nexa causal, como disposto no art. 14, do Código de Defesa do Consumidor. 2. Diante das alegações das partes, bem com diante do acervo probatório, são verossimilhantes as alegações de que o autor não celebrou de forma livre e consciente os contratos que contesta existência. 3. Prática expressamente vedada pelo art. 39, inciso I, do CDC. Falha no dever de informação configurada, mormente ser o autor pessoa modesta, razão pela qual é ainda mais forte o dever de informação que os fornecedores devem prestar. 4. Reconhecimento da inexistência dos contratos contestados que se impõe, devendo eventuais valores cobrados serem devolvidos e o nome do autor ser excluído dos cadastros de proteção ao crédito. 5. Prática reprovável das rés, que ultrapassam a esfera do mero aborrecimento e ensejam indenização em razão dos danos morais, por atingir a honra subjetiva do autor. Valor indenizatório majorado para R\$ 7.000,00. 5. Provimento do recurso.¹⁷⁰

O caso iniciou-se no fato do autor Ailton Pereira de Vasconcellos ter ido na rede Via Varejo para adquirir um refrigerador, pagando em dinheiro e uma só vez, todavia, deparou-se com a presença de descontos referentes a um cartão de crédito e bilhete de seguro sobre a garantia estendida. Afirmando que não consentiu os descontos e que seu nome foi inserido no cadastro restritivo de créditos por não ter pago os valores, além de nunca receber ou utilizar o cartão crédito, conforme demonstrou em seus documentos.

No voto, o relator confirmou que houve venda casada sobre a garantia estendida e o cartão de crédito, já que o autor não utilizou os serviços que lhe foram impostos, além de ter pago o refrigerador em dinheiro. Outro ponto que corroborou a decisão foi que o autor não possui casa própria, veículo ou viagem marcada que ensejaria a aquisição de um seguro.

¹⁷⁰ TJ-RJ – APL: 00139271520188190061. Relator: Des (a). Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva. Data de Julgamento: 13/10/2020. Terceira Câmara Cível. Data da Publicação: 16/10/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1101340047/apelacao-apl-139271520188190061/inteiro-teor-1101340057?ref=serp> Acesso em: 10 out. 2020.

Em suas alegações, o relator decidiu que:

Conclui-se a evidente violação ao princípio da transparência e do dever de informar, deveres anexos à boa-fé objetiva, que deve ser observada pelos contratantes, mormente a teor do que dispõe o Código de Defesa do Consumidor em seus artigos 6º, inciso III, acima transcrito, e 30, 51, inciso IV e 52, plenamente aplicável às instituições financeiras. Cabe consignar que a parte ré Via Varejo S.A. tem grande parte do seu público formada pelas camadas sociais menos abastadas e, por isso, mais vulneráveis, devendo a ré zelar pela transparência em suas negociações.¹⁷¹

Logo, se o pós-contratual da rede varejista tivesse consubstanciado sua venda nas bases do princípio da transparência e informação, evitaria do autor possuir diversos transtornos, como contratar um advogado para conseguir proteger seu direito que foi violado. A ré, na figura dos seus funcionários, utilizou-se de má-fé para lucrar ainda mais na venda que ocorreu e desvirtuou o consentimento do autor.

4.1.5 O caso da TV por assinatura

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. TV POR ASSINATURA. SERVIÇOS NÃO CONTRATADOS. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. DESCABIMENTO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRENTE. DANOS MORAIS. NÃO CONFIGURADOS. TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO CONSUMIDOR. SUPORTE FÁTICO NÃO DEMONSTRADO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DOS FATOS CONSTITUTIVOS ALEGADOS NA INICIAL. ÔNUS QUE INCUMBIA AO AUTOR, A TEOR DO ARTIGO 373, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MIGRAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO. ILEGALIDADE NA ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO. DIREITO DO CONSUMIDOR À CONTINUIDADE DO CONTRATO ORIGINAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA. FALTA DE CONHECIMENTO PRÉVIO DO CONTRATO. MIGRAÇÃO AUTOMÁTICA DE SERVIÇOS. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 9 DA ANATEL. INOVAÇÃO RECURSAL. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.¹⁷²

Trata-se de ação de repetição de indébito, em face da OI S/A em que o autor possuía um contrato de prestação de serviços de TV, com 4 pontos, pagando R\$ 304,94 (trezentos e quatro reais e noventa e quatro centavos), contudo começou a receber cobranças de serviços que não havia contratado, como por exemplo a locação de um ponto adicional. Valores foram cobrados além do combinado em contrato durante cinco anos, no montante de R\$ 14.467,20 (quatorze

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² TJ-RS- AC: 70083480830 RS 70083480830. Relatora: Des.^a Vivian Cristina Angonese Spengler. Data do Julgamento: 28/05/2020, Décima Sexta Câmara Cível. Data de Publicação: 14/09/2020. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_pr ocesso=70083480830&codEmenta=7706337&temIntTeor=true . Acesso em: 10 out. 2020.

mil reais e quatrocentos e sessenta e sete e vinte centavos).

A ré contestou e arguiu incompetência da Vara Cível, alegando que o processo deveria continuar o processo no âmbito do JEC e que o autor em nenhum momento reclamou sobre o ocorrido, inclusive utilizando o receptor desde 2015. Alguns pontos da apelação não formam conhecidas pela desembargadora, como por exemplo, a alegação de cerceamento de defesa, ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa.

Ao longo da decisão, causou estranheza à relatora, o tempo que o apelante continuou pagando uma mensalidade acima do valor contratado, já que ficou de julho/2015 até final de 2017. Por seu turno, a OI S/A juntou ao processo, os documentos comprobatórios seriam do aluguel de um ponto extra.

A desembargadora relatora em seu voto decidiu que:

Também não conheço as alegações sobre: a migração unilateral do contrato (item 3); a ilegalidade de alteração unilateral do contrato (item 4); o direito do consumidor à continuidade do contrato original no valor de R\$ 304,94 (item 5); a ofensa ao princípio da transparência (item 6); a falta de conhecimento prévio do contrato (item 7); migração automática de serviços (item 8); a necessidade de aplicação da súmula nº 9 da ANATEL (item 10) por configurarem indevida inovação recursal.

Isso porque, na petição inicial o autor limitou-se a alegar que firmou contrato de prestação de serviço de TV com a ré no valor de R\$304,94 contendo 04 pontos adicionais gratuitos, tendo percebido que vinha sendo cobrado indevidamente pelo serviço denominado LOCAÇÃO DE PONTO ADICIONAL – EXTRA. Postulou a aplicação do CDC com a inversão do ônus da prova, a repetição de dobro dos valores cobrados a maior e indenização por danos morais. Logo, estes foram os elementos analisados na sentença que podem ser objeto de irrisignação por parte do autor, sob pena de afronta aos artigos 1.010, inc. III,¹⁷³ e 1013, § 1º,¹⁷⁴ do CPC. ¹⁷⁵

Em que pese o autor ter entendido que ocorreu uma violação ao princípio da transparência, face a cobrança indevida, a desembargadora em seu voto entendeu que as provas não consolidavam o requerimento. Logo o recurso foi parcialmente provido, mantendo a sentença estabelecida em primeiro e negou os pedidos do autor.

¹⁷³ Art. 1.010. A apelação, interposta por petição dirigida ao juízo de primeiro grau, conterà: [...] III - as razões do pedido de reforma ou de decretação de nulidade;

¹⁷⁴ Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada. § 1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado.

¹⁷⁵ TJ-RS- AC: 70083480830 RS 70083480830. Relatora: Des.^a Vivian Cristina Angonese Spengler. Data do Julgamento: 28/05/2020, Décima Sexta Câmara Cível. Data de Publicação: 14/09/2020. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_pr_ocesso=70083480830&codEmenta=7706337&temIntTeor=true . Acesso em: 10 out. 2020.

4.2 TRANSPARÊNCIA COMO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste momento, inicia-se a análise dos posicionamentos acerca do dever de transparência em casos práticos da esfera pública.

4.2.1 O caso da divulgação dos pagamentos

MANDADO DE SEGURANÇA. SECRETARIA DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SESEC-RJ). REQUERIMENTOS DE APRESENTAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS, PLEITEADOS PELA FORNECEDORA- IMPETRANTE, QUE RESTARAM INFRUTÍFEROS. OMISSÃO DO IMPETRADO QUE CONFIGURA ATO ILEGAL. DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO, QUE DEVE SER PRESTADO PELO ÓRGÃO PÚBLICO, CONFORME PREVISTO NO ART. 5º, DA CRFB/88, E LEI FEDERAL 12.527/11. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA, QUE PERMITEM A FISCALIZAÇÃO, PELA SOCIEDADE E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA EXECUÇÃO E GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO. INFORMAÇÃO EVIDENTEMENTE DE NATUREZA PÚBLICA E QUE É DE INTERESSE DA IMPETRANTE, QUE POSSUI CRÉDITO A RECEBER E NÃO CONSEGUE VERIFICAR A EXISTENCIAL DE EVENTUAL PRETERIÇÃO. PRESENTE O DIREITO LÍQUIDO E CERTO ALEGADO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. ¹⁷⁶

Trata-se de mandado de segurança impetrado pela empresa A3 Gestão de Pessoas Eireli EPP em face do Secretário de Cultura e Economia Criativa do Estado do Rio de Janeiro, solicitando o acesso à todas as ordens cronológicas de pagamento, fato que foi requerido pela via administrativa, contudo sem ter uma resposta no prazo legal. A decisão também foi motivada pelo fato de ser credora de valores do contrato 001/2016 e que ainda não haviam sido adimplidos.

Numa decisão inicial foi indeferida a liminar consoante não ter sido possível vislumbrar a ilegalidade apontada pelo impetrante através do processo administrativo juntado aos autos. Foi concedida a segurança, pois demonstrou-se a ilegalidade quando o impetrado não apresentou as contas públicas solicitadas administrativamente, e pelo fato da empresa A3 Gestão de Pessoas Eireli EPP ser credora, restou comprovado o prejuízo à impetrante.

Conforme o seu voto:

Assevere-se que em que pese a possibilidade excepcional de não se observar a ordem cronológica (art. 5º, da Lei 8.666/93), certo é que a administração pública sequer apresentou uma justificativa que desse sustentação para tal, mantendo-se omissa administrativamente e, inclusive, no presente remédio constitucional, quanto às

¹⁷⁶ TJ-RJ- MS 00808499020198190000, Relator: Des (a). LUIZ FELIPE MIRANDA DE MEDEIROS FRANCISCO. Data de Julgamento: 22/09/2020. NONA CÂMARA CÍVEL. Data de publicação: 24/09/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/933012157/mandado-de-seguranca-ms-808499020198190000?ref=serp>. Acesso e: 10 out. 2020.

ordens de pagamento, ficando a empresa autora sem qualquer informação acerca do crédito a receber. Por outro lado, deve ser enfatizado que regem a Administração Pública os Princípios da Publicidade e da Transparência, o que garante a fiscalização pela sociedade e pelo Ministério Público o modo como vem executando seu orçamento e celebrando seus contratos, bem como realizando seus serviços em prol dos administrados. É evidente que a informação buscada pela impetrante tem natureza pública. Desta forma, por possuir a impetrante o direito líquido e certo que alega, a segurança deve ser concedida no presente *mandamus*. Por tais razões e fundamentos, concede-se a segurança pretendida, para que a autoridade impetrada apresente à impetrante as ordens cronológicas de pagamentos, incluindo as ordens das despesas inscritas em restos a pagar, no prazo de 20 dias, sob pena de incidência de multa diária, no valor de R\$ 500,00.¹⁷⁷

Conforme o caso, resta evidenciado a indispensabilidade da transparência dos atos públicos e que o particular pode exercer os seus direitos através da solicitação de documentos. Se as informações não puderem ser divulgadas, a Administração precisa explicar a motivação e a possibilidade de recurso, fato que não ocorreu.

4.2.2 O caso do sigilo documental

RECURSOS OFICIAL E APELATORIO EM MANDANDO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM E AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL REJEITADAS. DESPACHO RATIFICADO PROLATADO PELO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DEPOIS DE IMPETRADA A AÇÃO. PRESENTE O INTERESSE PROCESSUAL COM APRESENTAÇÃO DE DENÚNCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO. MÉRITO. ACESSO À INFORMAÇÃO. VISTA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARENCIA QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTELIGENCIA DOS ARTS. 5º, INCISO XXXIII, E 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; ARTS. 7º, § 2º, 10 E 11 DA LEI Nº 12.527/2011. RECURSOS CONHECIDOS E IMPROVIDOS. SENTENÇA MANTIDA. 01. O fato do Procurador-Geral do Município ter acolhido, posteriormente, o despacho da Procuradora-Chefe da PROPAD, que denegou cópia dos autos, não exclui ou substitui a responsabilidade do ato perpetrado pela autoridade coatora, porquanto o despacho foi ratificado em momento posterior a impetração da ação. 02. Nos termos da Súmula nº 510 do Supremo Tribunal Federal, praticado” o ato por autoridade, no exercício de competência delegada (no caso, a Procuradora-Chefe da PROPAD), contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”. 03. Preambular de ausência de interesse processual, analisada em sede de remessa necessária, tendo como conclusão que o impetrante” é o autor da denúncia que originou o processo administrativo disciplinar”, demonstrando, em conclusão, presente o requisito. 04. O impetrante denunciou à Administração Pública do Município de Fortaleza, servidor público municipal, sendo instaurada sindicância em face do mesmo, para apuração dos fatos. O pedido de vista dos autos administrativos foi negado, sem fundamento plausível. 05. Inexiste demonstração de que o caso requeria decretação de sigilo, ainda que parcial devendo, por isso, evidente a necessidade de acesso à informação ao impetrante, que tinha interesse na apuração dos fatos, bem como dar efetividade aos princípios da Publicidade e da Transparência

¹⁷⁷ TJ-RJ- MS 00808499020198190000, Relator: Des (a). LUIZ FELIPE MIRANDA DE MEDEIROS FRANCISCO. Data de Julgamento: 22/09/2020. NONA CÂMARA CÍVEL. Data de publicação: 24/09/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/933012157/mandado-de-seguranca-ms-808499020198190000?ref=serp>. Acesso e: 10 out. 2020. p. 52.

que regem a Administração Pública, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37 da Constituição Federal; arts. 7º, § 2º, 10 e 11 da Lei nº 12.527/11. 06. Recursos Oficial e Apelação conhecidos, para rejeitar as preliminares e, no mérito, negar-lhes provimento. ACÓRDÃO. Vistos, relatos e discutidos estes autos, acorda a Segunda Câmara de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade, em conhecer dos Recursos Oficial e Apelação, para rejeitar as preliminares e, no mérito, negar-lhes provimento, nos termos do voto do Relator, que faz parte desta decisão. Fortaleza, data e hora indicados no sistema. FRANCISCO GLADYSON PONTES Relator.¹⁷⁸

No presente caso, o servidor público, José Alexandre dos Reis Cardozo, busca ter acesso aos documentos para poder fazer a sua defesa no processo administrativo, em que foi denunciado, em face de sindicância instaurada. É concedida a segurança em 2019 para que a impetrada, Procuradora Chefe da Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar autorize o acesso aos autos para extrair cópia, o Município de Fortaleza, como terceiro interessado, apelou da decisão.

Remetido ao egrégio tribunal, foram rejeitadas as preliminares e no mérito negado o provimento, conforme voto do desembargador relator:

O mencionado dispositivo constitucional, ainda estabelece que as informações serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Na hipótese vertente, não restou demonstrado que havia sigilo necessário a se resguardar na apuração em andamento. O apelante sustenta que o pedido negado “tendo em vista que o acesso a processo disciplinar (fornecimento de cópia) é restrito até o julgamento pela autoridade competente” fl. 54. Em outras palavras, não restou fundamentada a decisão de indeferimento, descuidando-se de observar os Princípios Constitucionais e da Administração Pública, dentre eles, o da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da transparência.¹⁷⁹

Consoante ementa, o fato originou-se quando o acesso à informação foi negado ao servidor, sem que houvesse uma justificativa baseada na lei, ensejando o ajuizamento do mandado de segurança para assegurar a proteção de seu direito. Em que pese, recurso do terceiro interessado no caso, o direito à transparência e publicidade, prevaleceram.

Independente de ser algo sigiloso, os órgãos públicos precisam justificar e comunicar ao cidadão a motivação de não ser possível a disponibilização do documento solicitado. Ocorre que neste caso, o servidor precisava dos documentos para poder exercer seu direito à ampla defesa no processo administrativo, restando impedido de exercê-la, face a negação em sede

¹⁷⁸ TJ-CE – APL: 01729677920188060001 CE 0172967-79.2018.8.06.0001. Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES. Data de Julgamento: 09/09/2020, 2ª Câmara Direito Público. Data de Publicação: 09/09/2020. Disponível em: <https://tj-ce.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/924409014/apelacao-apl-1729677920188060001-ce-0172967-7920188060001/inteiro-teor-924409188?ref=juris-tabs>. Acesso: 08 out. 2020.

¹⁷⁹ Idem.

administrativa.

4.2.3 O caso das vagas esgotadas

MANDADO DE SEGURANÇA. Publicação oficial- Vagas esgotadas- Ausência de informação- Impossibilidade: - Ao atualizar abertura de inscrições não podem ser omitidas informações sobre o esgotamento de vagas antes abertas, diante dos princípios da publicidade e da transparência que regem os atos administrativos.¹⁸⁰

Amélia Naomi Omura não conseguiu realizar sua inscrição no Grupo de Trabalho I da Conferência Municipal de Educação 2019, pois durante a atualização de alguns campos da inscrição, foram suprimidos dois grupos de trabalho, entre outros itens, assim requerendo que a Secretária de Educação e Cidadania de São José dos Campos retome as inscrições. Outro ponto destacado é que quando as inscrições foram abertas, não deixaram claro o número de vagas disponíveis ou que deveria ser realizada em específicos Grupos de trabalho, além do fato de terem encerrado antes do prazo (26/03/2019) e reaberto novamente (30/03/2019) sem a abertura de todos os grupos.

Após uma ligação, descobriu-se que existia um número determinado de vagas, contudo, sem ser repassado aos interessados, ensejando a falta de transparência das informações. Dessa forma, ficou o município em primeira instância procedendo à alteração no site para que a impetrada tenha a possibilidade de participar no grupo.

Em sessão virtual, realizada pela 10ª Câmara de Direito Público foi negado provimento ao recurso do Município de São José dos Campos, em que pese, a impetrante concorde que deixou de publicar a informação sobre as vagas. Segue o voto da relatora desembargadora:

A falta de informações importantes relacionadas ao evento, tal como limite de vagas disponíveis, ou esgotamento das vagas representa uma falha na ampla publicidade dos atos administrativos, e uma ofensa ao princípio da publicidade e transparência. Os princípios da Administração Pública denotam expressamente a necessidade de transparência dos atos da gestão pública, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, o qual estabelece: “ todos tem 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 Estado”.¹⁸¹

O fato de não terem informado os indivíduos que queriam participar do evento em

¹⁸⁰ TJ-SP- APL: 10079690620198260577 SP 1007969-06.2019.8.26.0577. Relatora: Teresa Ramos Marques. Data de Julgamento: 17/07/2020. 10ª Câmara de Direito Público. Data de Publicação: 17/07/2020. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896372410/apelacao-apl-10079690620198260577-sp-1007969-0620198260577?ref=serp> . Acesso em: 08 out. 2020.

¹⁸¹ Idem.

determinados grupos e sendo que seriam os mais procurados, demonstra a necessidade do cidadão ficar atento e em caso de inviolabilidade do seu direito, buscar o auxílio do Judiciário. Salienta-se que o caso em tela, iniciou-se em 2019, reforçando que apesar de ter legislação sobre o assunto, precisa-se alterar a cultura do cidadão, como no caso da Naomi, ao perceber informações que não estavam ajuizou um Mandado de Segurança.

4.2.4 O caso do coronavírus e a saúde pública

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353. Medida cautelar referendada.¹⁸²

A Rede Sustentabilidade, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) propuseram três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ADI nº 6.347, 6.351 e 6.353 para que o STF impugnasse o artigo 6º-B, da Lei Federal nº 13.979/2020, incluído através do artigo 1º da Medida Provisória 928/2020, por limitar o acesso à informação do cidadão e violação da Constituição Federal. Ocorre que durante a pandemia mundial do Coronavírus foi elaborada uma Medida Provisória para que as solicitações de informações sobre a saúde tivessem os prazos suspensos, e caso fosse aprovada, prejudicaria a sociedade em sua totalidade, por ofender diretamente os princípios da publicidade, transparência e publicidade.

A Advocacia-Geral da União defendeu a improcedência da ação, argumentando que a suspensão dos prazos é decorrência da proteção dos servidores que estão em trabalho remoto e

¹⁸² STF- MC ADI: 6351 DF- DISTRITO FEDERAL 0088829-67.2020.1.00.0000. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento: 26/03/2020. Data de Publicação: DJe- 076 30/03/2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862016108/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-6351-df-distrto-federal-0088829-6720201000000?ref=serp>. Acesso em: 05 out. 2020.

assim, conseguem reduzir o deslocamento, conforme orientação técnica de saúde. Alegam também:

Em um momento em que a recomendação técnica de saúde é para se evitar deslocamentos e exposição, revela-se perfeitamente adequada uma norma temporária e extraordinária que suspende o atendimento presencial aos pedidos feitos com base na LAI e que determina que a apresentação desses pedidos deve ser feita por meio do sistema disponível na internet.¹⁸³

Em seu voto, o Ministro Relator Alexandre de Moraes apontou a importância da publicidade e transparência como regra, e a Medida Provisória, objeto de análise, estava transformando em exceção e assim decidiu:

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.¹⁸⁴

A decisão de declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória reforçou o entendimento que ao direito à informação dá-se através da publicidade, bem como a transparência, sendo deveres fundamentais ao cidadão. A ausência desses princípios descaracteriza a democracia, pelo fato do cidadão não poder ter acesso às informações, já que, quanto mais a população tem ciência do que está acontecendo nos negócios públicos, consegue fazer um controle social eficiente, ao mesmo tempo que, diminui as possibilidades de casos de corrupção.

Ficando decidido no acórdão:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar anteriormente deferida para suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo

¹⁸³ *Ibidem*

¹⁸⁴ *Ibidem.*

requerente, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 30.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).¹⁸⁵

Consoante os argumentos apresentados pelos ministros, corrobora a importância da LAI nos dias atuais, em pese, ser um momento de pandemia mundial, em que a rotina de toda a população foi modificada, aprovar uma situação que ensejaria diversos tipos de fraude, seria um retrocesso à cidadania. Informações sobre a saúde devem ser divulgadas para que todos tenham acesso e compreendam a coisa pública.

A modificação do entendimento consolidado na Constituição Federal e objeto das três ADI's, alteraria a transparência e publicidade na Administração Pública, como casos em caráter excepcional, causando prejuízos ao erário e por conseguinte à sociedade. Poder ter o direito ao acesso às informações foi a razão de diversas lutas sociais e inviabilizá-lo, demonstraria que a população não tem o direito de saber o que está acontecendo com o orçamento e, portanto, sem a possibilidade de manifestação.

4.2.5 O caso das informações negadas

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 5º, INCISO XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÕES. LEI Nº 12.527/2011. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. OMISSÃO IMOTIVADA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE RESPOSTA OU DE JUSTIFICATIVA PARA A RECUSA. PRAZO LEGAL PARA O OFERECIMENTO DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS NÃO CUMPRIDO. PEDIDO REITERADO, SEM QUALQUER RESOLUÇÃO. IMPETRANTE QUE, NA QUALIDADE DE EX-SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, DEPENDE DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS PARA EXERCER O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA APURAR EVENTUAIS IRREGULARIDADES NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS EM QUE ESTEVE COMO GESTOR. SUPREMACIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL. DADOS VINDICADOS QUE NÃO SÃO CONSIDERADOS IMPRESCINDÍVEIS À SEGURANÇA DA SOCIEDADE OU DO ESTADO. JUSTIFICATIVA PARA A DEMORA (EXCESSO DE TRABALHO), APRESENTADA SOMENTE À CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR, QUANDO DA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA AUTORIDADE COATORA QUE NÃO ELIDE O DIREITO DO IMPETRANTE QUE REQUEREU, NA ESFERA ADMINISTRATIVA, SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ATÉ QUE LHESS FOSSEM DADAS AS INFORMAÇÕES POSTULADAS, O QUE IGUALMENTE NÃO FORA ATENDIDO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADOS. AÇÃO MANDAMENTAL CONHECIDA E CONCEDIDA. 1. O mandado de segurança é uma ação constitucional que visa tutelar direito líquido e certo, ameaçado ou violado por autoridade pública ou por aquele que esteja no exercício de funções desta natureza. Referida ação qualifica-se, em seus aspectos formas, como verdadeiro processo documental, em que incumbe ao impetrante produzir a prova literal pré-constituída pertinente aos fatos subjacentes à pretensão de

¹⁸⁵ *Ibidem.*

direito material deduzida. 2. Para ser tutelado pela via mandamental, o direito há de ser líquido e certo, assim compreendido, segundo ensinamentos do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, como aquele que se “apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em normal legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminado, não rende ensejo à segurança”. 3. A Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 05 de outubro de 1988, quando contemplou os princípios essenciais do Poder Público, consoante previsão contida em seu artigo 37, § 3º, inciso II, acabou por reservar ao legislador infraconstitucional a tarefa de normatizar/regulamentar a forma como se teria acesso às informações e documentos relativos aos atos por ele praticados. 4. Por sua vez, segundo o disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna, 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”. 5. Em face de tais mandamentos de ordem constitucional, sobreveio, mais de vinte e dois anos após a entrada em vigor da Carta Magna, a Lei nº 15.257/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, cujo conteúdo, dada a sua finalidade, é de singela interpretação, denota que o acesso amplo e irrestrito às informações é a regra, efetivando, com isso, o princípio da publicidade, ínsito à Administração Pública. 7. Partindo-se da premissa que o legislador estabeleceu como regra geral o acesso irrestrito à informação dos atos praticados pelo Poder Público, este apenas poderá deixar de prestá-las quando a informação requerida for considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, nos moldes do disposto no artigo 23, da Lei nº 15.527/11, o que, certamente, não releva ser o caso dos autos. 8. Na casuística em voga, o impetrante protocolou requerimento na Secretaria de Estado da Saúde solicitando da autoridade impetrada informações, dados e documentos para que pudesse se defender de supostas irregularidades encontradas em auditorias realizadas no âmbito da Secretária de Saúde do Estado do Amazonas. Dada ausência de resposta ou de justificativa para a recusa, o impetrante renovou o seu pedido de informações, sobre o qual, novamente, não obteve resposta, mesmo passados quarenta e cinco dias, o que em muito extrapola o prazo máximo de vinte dias previsto pela lei de regência (art. 11, § 1º, da LAI). 9. A despeito da deselegância da autoridade coatora ao prestar suas informações, absolutamente incondizente com a relevância do cargo transitório ocupado, tem-se que o alegado acúmulo de serviços poderia ter servido como justificativa ao não fornecimento das informações durante o prazo de resposta dos dois pedidos protocolizados pelo impetrante, consoante regramento previsto no § 1º, do artigo 11, da lei de regência. Após isso, qualquer justificativa não passa de mera falácia. 10. De mais a mais, oportuno consignar que o próprio impetrante requereu, pela via administrativa, a suspensão do prazo de resposta do procedimento administrativo movido contra si, até que o pedido de acesso à informações fosse ultimado para que, finalmente, pudesse exercer o contraditório e à ampla defesa, tudo sob o manto do *due process of law*. Igualmente não teve resposta. 11. Ao olhar da Constituição Federal e da própria Lei de Acesso à Informações, inegável concluir, a par dos elementos de prova juntados aos autos, ter havido infringência ao direito de livre acesso à informação, sobretudo porque a omissão da autoridade impetrada não se acha justificada nas hipóteses excepcionais de sigilo, então expressas no artigo 23, da Lei de Acesso à Informação. Por tal razão, sendo a publicidade e o acesso à informações a regra, evidente o direito líquido e certo do impetrante. 12. Demais disso, a liminar concedida é de cunho satisfativo, motivo pelo qual resta consolidada pelo tempo, impondo a sua confirmação com a consequente concessão da segurança está restrita a direito expresso pela Carta Política, que se acha regulamentado na Lei nº 12.527/2011, somente para determinar à autoridade coatora que forneça os dados públicos solicitados às fls. 23/25 (e reiterados sem qualquer resposta) de dados públicos, a fim se que o impetrante possa, a partir deles, exercer os postulados da ampla defesa e do contraditório no procedimento administrativo instaurado, destinado a apurar irregularidades na aplicação de recursos de Tratamentos Fora do Domicílio, bem como dos respectivos pagamentos realizados ao

Hospital Sírio Libanês, o que, à toda evidencia, não repercute sobre o mérito, eis que a cabe à Administração a valoração dos motivos e a escolha do objeto do ato, assim como a decisão sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato. 14. Ação mandamental conhecida. Segurança concedida, em dissonância com o fiscal da ordem jurídica.¹⁸⁶

O caso versa sobre a solicitação de informações requeridas pelo senhor Wilson Duarte Alecrim que era Secretário da Saúde no Estado do Amazonas, no período de julho de 2010 até julho de 2015, todavia, ocorreu a instauração de processo administrativo sobre 05 de maio a 31 de maio de 2019, período que não exercia mais o cargo. O ofício encaminhado ao impetrante, procurava analisar possíveis irregularidades na utilização recursos do Tratamento Fora do Domicílio e conjuntamente dos pagamentos feitos ao Hospital Sírio Libanês.

Wilson solicitou as informações necessárias para responder ao ofício que lhe foi encaminhado, entretanto, não houve resposta, o que lhe impossibilitou o direito à ampla defesa pois recebeu duas vezes ofício e não pôde se manifestar com provas cabíveis que auxiliariam positivamente. Saliencia-se que a Secretaria do Estado do Amazonas não respeitou o prazo da LAI, pois passou-se mais de 45 dias sem retorno, bem como não exerceu seu direito de contestar, demonstrando indiferença com o processo.

O caso demonstrou um descaso da Secretaria e diversas justificativas para explicar a não aplicação da LAI, como o excesso de trabalho. Ocorre que adversidade podem ocorrer no serviço público, face os diversos procedimentos que precisam ser realizados, contudo, o cidadão precisa ter uma resposta de sua solicitação. O impetrante é ex-Secretário da Saúde, para que pudesse obter os documentos, ajuizou um Mandado de Segurança; todavia, há pessoas que por não terem conhecimento, deixariam a situação sem solução.

Destaca também a necessidade de qualificação dos setores públicos para melhorar o acesso às informações, já que a justificativa de excesso de trabalho e pouco efetivo não merece prosperar, face ocorrer em todos âmbitos da administração pública. É necessário um olhar mais crítico, não só da população como também dos setores públicos, face a necessidade de responder as solicitações que diariamente são propostas.

Se os prazos estabelecidos na LAI tivessem sido respeitados, não haveria a necessidade de buscar o Judiciário para resolver a matéria, já que a lei é excepcionalmente clara quanto aos ritos, procedimentos e prazos que devem ser respeitados. O cidadão precisa desse retorno para

¹⁸⁶ TJ-AM – MS: 40006708420208040000 AM 4000670-84.2020.8.04.0000. Relatora: Carla Maria Santos dos Reis. Data de Julgamento: 22/06/2020, Câmaras Reunidas. Data de Publicação: 22/06/2020. Disponível em: <https://tj-am.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865276499/mandado-de-seguranca-civel-ms-40006708420208040000-am-4000670-8420208040000/inteiro-teor-865276516?ref=juris-tabs>. Acesso em: 08 out. 2020

exercer o controle social e, casos assim, prejudicam a imagem da LAI, transparecendo a ideia que apenas funciona no papel.

É um processo que ressalta a indispensabilidade da informação, publicidade e transparência na gestão pública e em como a ineficiência da prestação dos serviços, pode vir a prejudicar terceiros envolvidos. A LAI precisa ser respeitada, bem como, a população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou contribuir com o debate teórico das relações entre a transparência administrativa e a transparência nos contratos privados, por meio da análise da Lei de Acesso à Informação, o dever de informação e no âmbito privado, através da boa-fé objetiva e da publicidade. Embora o Brasil tenha um histórico de pesquisas sobre a transparência, há pouca pesquisa de sua aplicação e sobre as convergências e divergências no direito público e no privado.

A pergunta que motivou esta pesquisa foi: “a aplicação do princípio da transparência nos serviços público e privados dará uma maior qualidade?”. O intuito era descobrir, com base na diferenciação entre público e privado, como a transparência auxilia nos contratos públicos e privados no Brasil.

A discussão teórica, que embasou esta pesquisa, iniciou-se em uma discussão histórica sobre a dicotomia entre privado e público, em que o segredo das informações do Estado era regra geral e a divulgação, a exceção. Em seguida, abordou-se a transparência pública na legislação brasileira e como um direito do cidadão que precisa ser exercido para uma gestão pública mais eficiente, apesar de constar na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal que consubstanciava a transparência como o norteador das relações, todavia faltava alguma legislação que orientasse melhor a população, pois havia muitos questionamentos sobre os procedimentos que poderiam ser realizados.

Partiu-se, então, para uma discussão sobre a importância da Lei de Acesso à Informação e em como a sua promulgação auxiliou na efetivamente do direito à informação e da transparência, já que, antes não havia uma legislação que explicasse prazos e como o cidadão poderia possuir tais informações. A participação direta da sociedade exerce influência na gestão, quando a população começa a participar dos atos, como indo nas audiências públicas consegue perceber a importância da publicidade e transparência como ferramentas para visar uma fiscalização popular das atividades desempenhadas no âmbito administrativo.

As entidades públicas precisam adaptar-se ao anseio popular que não admite mais que as informações fiquem em sigilo, pois os cidadãos querem acompanhar e participar os andamentos da gestão pública. Ao mesmo tempo em que a sociedade precisa utilizar mais suas ferramentas para aproximar o cidadão da administração, seja através da participação em conselhos de políticas públicas, orçamento participativo ou observatório social, entre outros tipos de participação.

O item a seguir sobre a transparência no direito privado vem para aprofundar o debate

e trazer um outro viés sobre o assunto. Observou-se como a transparência nos contratos privados é indispensável para que se tenha uma negociação segura e proba, em que o consumidor possua a verdadeira informação e pode, assim, consentir de uma forma correta e sem desvirtuar seu aceite.

A partir dessa discussão, a pesquisa jurisprudencial reforça o que está sendo abordado ao longo do trabalho, e demonstra que quanto mais o cidadão tiver transparência em seus contratos, ocorrerá uma maior proteção de seus direitos. Na esfera pública, terá um controle social, em que as informações são disponibilizadas há quem quiser e na privada, diminuindo os danos ao consumidor e conjuntamente, o número de processos judiciais, que abarrotam ainda mais o Judiciário.

Ainda faltam pesquisas para verificar o porquê, em pleno século XXI, a população ainda encontra-se buscando um crescimento na transparência das informações, algo que já deveria estar resolvido. Com a não divulgação, o cidadão fica à mercê do que lhe é repassado e muitas vezes impossibilitado de descobrir como é a verdadeira informação, seja no âmbito privado ou público.

Medidas precisam ser criadas para não deixarem esse tema com pouco amparo legal, com o aumento da publicidade com má-fé e de contratos que não são explicados de uma forma clara e objetiva, é imprescindível haver mais dados sobre o assunto para evitar futuras demandas judiciais ou outras adversidades.

É preciso campanhas de promoção à informação em todos os formatos de mídia, já que, conforme apresentado ao longo do trabalho, ainda há um grupo pré-definido que busca as informações. Durante os anos escolares, deveria ter uma aula sobre buscar a transparência em todos os segmentos da vida, para desde a mais tenra idade, haver a conscientização e ao mesmo tempo, o indivíduo como membro da sociedade saber seus direitos.

A sociedade precisa se conscientizar da importância do cidadão utilizar seus mecanismos para buscar informações contundentes na esfera pública e privada. Há a necessidade da criação de programas voltados a educação para que seja aprendido desde cedo a indispensabilidade da transparência nas relações jurídicas, independente do âmbito que estejam e a conscientização precisa vir da população, pois mesmo que a Constituição Federal e as referidas leis regulamentem o assunto é preciso alterar a postura omissa dos indivíduos para que procurem estar atualizadas sobre as informações e sendo regido pelo princípio da transparência.

A transparência possui normatização no sistema jurídico brasileiro, através da Constituição Brasileira de 1988, nos incisos XXXIII, XXXIV e LXXII do artigo 5º, aparece

também na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99), na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Esta dissertação pretendeu contribuir com a discussão da transparência em caráter privado e público, em particular, demonstrando a importância da população estar à par de seus direitos, independente da esfera. O princípio da Transparência é indispensável para a qualidade da prestação de serviços públicos e privados, pois ao ser utilizado, respeita o indivíduo como o cidadão que participa das atividades que acontecem na sociedade de forma ativa e atuante para conseguir melhorar a vida em comunidade, já que procura estar conectado com o que acontece fora da sua zona de conforto.

Compreender o que acontece no âmbito privado e público, demonstra que aquele indivíduo busca não só melhorar a sua vida, como também de toda a população. Parece uma atitude banal, entretanto, entender o que está sendo proposto, indiferente da esfera, faz com que ocorra uma maior fiscalização.

Diariamente, tem-se avanços no que se trata da transparência e os casos práticos tratados no trabalho, demonstram que podem ocorrer desde uma intersetividade de emergência em que o hospital não apresentou a prévia do orçamento até mesmo na modificação de uma lei para que não houvessem informações sobre a área da saúde. A transparência enseja um impacto na sociedade, já que busca atingir o maior número de pessoas, independente da classe social, com suas informações.

Informações previamente disponibilizadas demonstraram a facilidade do acesso e ao mesmo tempo, intrinsecamente, que a população por fazer parte, pode buscar a qualquer momento os dados que precisam. No âmbito público e privado, uma informação transparente e visível faz com que o acesso de todos seja possível, logo não havendo discriminação de quem pode alcançar.

O contribuinte também é o consumidor, logo, não dá para assimilar a transparência como um mecanismo apenas para a esfera pública, pois se faz necessária para a esfera privada e suas diversas relações de consumo. O cidadão precisa averiguar se o que lhe foi repassado é verdadeiro e ao mesmo tempo, claro e compreensível, assim podendo fazer uma análise crítica da situação que está acontecendo.

Entre a esfera privada e pública há convergências em que nos dois âmbitos há necessidade de divulgação, informações claras, precisas e ostensivas em que o indivíduo saiba o que está acontecendo na sua esfera mais verdadeira. Diverge no que tange à publicação dos atos públicos e conseqüentemente um detalhamento de cada ação do ente estatal, fato que não ocorre nas relações privadas.

Por fim, a transparência é de suma necessidade para que se tenha uma vida em sociedade, haja vista que em todos os momentos há alguma relação de consumo, face à gestão pública, os cidadãos precisam estar à par do que ocorre para que não ocorra tantos casos de corrupção. Logo, ao divulgar a cultura da transparência em todas as relações que o indivíduo possa vir a ter, haverá uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, já que sabedores de seus direitos, podendo fiscalizar os atos da gestão pública ou de contratos de consumo, em que seja parte.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A boa-fé na relação de consumo**. In: MARQUES, Claudia; MIRAGEM, Bruno (Org.). Direito do consumidor: fundamentos do direito do consumidor: princípios do direito do consumidor, microsistema de defesa do consumidor e sua aplicação, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. (Doutrinas essenciais), p. 377-387.

ALBUQUERQUE, Daniel. **Da vulnerabilidade do consumidor à hipervulnerabilidade psíquica: ensaio sobre as raízes histórico-jurídicas e o conceito de desemparo freudiano**. In: CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral ; SANTOS, Nivaldo dos (Org.). Sociedade de consumo e os direitos do consumidor. Goiânia: Espaço acadêmico, 2014.

ALMEIDA, Maryane Caroline Pedroza de; MELO, Laiz Mendes Souza e . **Publicidade ilícita: uma violação aos direitos básicos do consumidor**. Revista FIDES, v. 11, n. 1, 16 jul. 2020.

ANDRADE, Sinara Lacerda. **Publicidade lesiva e responsabilidade civil objetiva: a proteção do consumidor na era da modernidade líquida**. São Paulo: Lualri Editora, 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. 12º ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2016.

_____, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

AURÉLIO. **Dicionário online**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/aurelio-2/> Acesso em 01 set. 2020.

ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em: 05 Set. 2020.

BAUMAN, Zigmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar; ROSA, Luiz Carlos Goiabeira. **O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. Volume 18, nº 116. Out. 2016/Jan. 2017. P. 533-558.

BEZEN, Gabriela Cristina; NETO, Mário Furlaneto. **O direito fundamental à educação para o consumo**. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/2/2020_02_0535_0558.pdf . Acesso em: 05 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. São Paulo: Editora paz e terra, 1986.

_____, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____, Norberto. **Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Trad.: Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. Conceito de comunicação pública. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 01-33.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm . Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.111**, de 05 de maio de 2005. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.. Diário Oficial [da] República do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.035**, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar, nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças, públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.482** de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 928**, de 23 de março de 2020. Altera a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Segunda Seção, em 12.05.2004. DJ de 08.09.2004, p. 129. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf. Acesso em 15 ago. 2020.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **A informação como bem de consumo**. Revista Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. Vol. 41, jan.-mar./2002, p. 253 – 263.

CHALFUN, Gustavo. **Situação jurídica e direitos fundamentais do consumidor idoso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação**. Brasília: 2019. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/5/Relatorio_LAI_CN_2019.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 09 out. 2020.

COSSÍO, José Ramón, *Transparencia y Estado de derecho*. In: Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

COUTO E SILVA, Clóvis V. **A obrigação como processo**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

COSTA, Patrícia Ayub. GOMES, Sérgio Alves. **O princípio da boa-fé objetiva à luz da Constituição**. Site Publica Direito. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/patricia_ayub_da_costa.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

DE GIORGI, Raffaele De. Problemas de Governabilidade Democrática. Trad. Júlio Alberto Diaz. In: GIORGI, Raffaele De **Democracia, estado e direito na sociedade contemporânea**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 2, n. 4, p. 7-47, jul./dez. 1995, p. 31-32.

DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Publicidade e direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FARIA, Raphael. **Lei de Acesso à Informação: a importância de obter dados públicos Em foco, acesso a informação**. Disponível em <https://raphaelgfaria.jusbrasil.com.br/artigos/338392632/lei-de-acesso-a-informacao-a-importancia-de-obter-dados-publicos#:~:text=Se%20o%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o,os%20seus%20diretos%20e%20deveres>. Acesso em: 09 out. 2020.

FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral; LIMA, Bruna Giacomini. **Da ruína à reconstrução do**

homo economicus: os (des) encontros da sociedade de consumo na interface do direito, cidadania e políticas públicas. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, v. 1, p. 1-20, 2015.

FONSECA, Alfredo Gehring Cardoso Falchi. **Dever de informação decorrente do princípio da boa-fé objetiva.** In: Estudos em homenagem a Clóvis Beviláqua por ocasião do centenário do direito civil codificado no Brasil[S.l: s.n.], 2018.

GOEDERT, Rubia Carla; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. **A Constitucionalização do Direito Privado, os Direitos Fundamentais e a Vinculação dos Particulares.** Revista Jurídica Cesumar – Mestrado, Maringá, v.12, n.2, p. 463- 479, jul/dez.2012.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira.; CARVALHO, Kliandra de Almeida Galdino. **Transparência pública e acesso à informação: a utopia virando realidade na uepb.** Comunicação & Informação, v. 22, 2019. Acesso em: 02 set. 2020.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência.** Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2017

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

KADANUS, Kelli. **Novo coronavírus, velha corrupção: como a pandemia abriu janelas para desvios de recursos.** Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-desvios-pandemia-coronavirus/> . Acesso em 22 set. 2020.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua.** Trad. Arthur Morão. Covilhã: LusoSofia Press, 2008.

KELSEN, Hans; **Teoria Pura do Direito;** 1ª Edição de 1934; Reine Rechtslehre, 1º Auflage, Viena de Áustria; reeditada pela Editorial Trotta; Viena de Áustria; 2011.

KRETZMANN, Renata Pozzi. **Informação nas relações de consumo: o dever de informar do fornecedor e suas repercussões jurídicas.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019.

LOPES, José Reinaldo de Lima, **O Direito na História- Lições Introdutórias,** São Paulo: Atlas, 2008.

LUDWIG, Marcos de Campos. **Direito público e privado: a superação da dicotomia.** In: MARTINS-COSTA, Judith. A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis.** Sao Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor. O novo regime das relações contratuais.** 4.ª ed. Rev. Atual. E amp. São Paulo: RT, 2002.

MARTINS-COSTA. Judith **Mercado e solidariedade social entre cosmos e taxis: a boa-fé**

nas relações de consumo. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.). *A Reconstrução do Direito Privado.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____, Judith. **Os campos normativos da Boa-fé objetiva: as três perspectivas do Direito Privado Brasileiro.** In: AZEVEDO, Antonio Junqueira de; TÔRRES, Heleno Taveira; CARBONE, Paolo (Orgs.). *Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e outros temas. Homenagem a Tullio Ascarelli.* São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 388-421.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado,** 2ª ed. Brasília, UNESCO, 2009.

MICHENER, Robert Gregory. **Lei de Acesso à Informação, 5 anos: como impulsionar o cumprimento?** OAB Digital. Tribuna do Advogado. 2017. Disponível em: <http://www.oabrj.org.br/materia-tribuna-do-advogado/19628-lei-de-acesso-a-informacao-5-anos--como-impulsionar-o-cumprimento>. Acesso em: 29 de ago de 2020

PADOIN, Fabiana Fachinetto. **Os direitos fundamentais nas relações contratuais.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no código de defesa do consumidor.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

PEREIRA, Guilherme Doring Cunha. **Liberdade e responsabilidade dos meios de comunicação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **A eficácia jurídica na defesa do consumidor: o poder do jogo na publicidade: um estudo de casa.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

PLATÃO. **A República: [ou sobre a justiça, diálogo político].** Tradução: Anna Lia Amaral de Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acessado em: 27 set. 2020.

POSSAMAI, Ana Júlia; DE SOUZA, Vitoria Gonzatti de. **Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei De Acesso À Informação.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 2, 30 jan. 2020.

RAISER, Ludwig. **O futuro do direito privado.** Revista da Procuradoria Geral do Estado, 1979.

REALE, Miguel. **A Boa-fé no Código Civil.** [S.l.: S.d]: Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/boafe.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, p. 89 – 123. maio / ago 2014.

SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça: ensaio sobre o lado “privado” e o lado “público” da vida social e histórica.** Ciência & Trópico, v. 11, n. 1, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional.** In: Dignidade humana e direitos sociais e não-positivismo. Org.: Robert Alexy, Narciso Leandro Xavier Baez, Rogério Luiz Nery da Silva. Florianópolis: Qualis 2015.

SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo.** São Paulo: Atlas, 2014.

SECOTI, Rafaela Manganelli Lourencini. **Cláusulas abusivas nos contratos de adesão em relação ao direito do consumidor.** 2019. Disponível em: <http://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/5106/1/TRABALHO%20DE%20CONCLUS%20DE%20CURSO.pdf> . Acesso em: 29 ago. 2020.

SILVA, Almiro do Couto e. **Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 209, p. 43-70, jul. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47041>. Acesso em: 05 out. 2020.

SILVA, Michael César. **Convergências e assimetrias do princípio da boa-fé objetiva no Direito Contratual contemporâneo.** Direito privado e contemporaneidade: desafios e perspectivas do direito privado no século XXI. Belo Horizonte: D'Plácido, v. 2, p. 99-141, 2018.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **A dimensão principiológica do código brasileiro de defesa do consumidor.** Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 9, p. 79-108, 2019.

STJ- REsp: 1740997 CE 2018/0112656-5. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Data de Julgamento: 09/06/2020. T3- Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 12/06/2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/868162058/recurso-especial-resp-1740997-ce-2018-0112656-5?ref=serp> Acesso em: 10 out. 2020.

STF- MC ADI: 6351 DF- DISTRITO FEDERAL 0088829-67.2020.1.00.0000. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento: 26/03/2020. Data de Publicação: DJe- 076 30/03/2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862016108/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-6351-df-distrito-federal-0088829-6720201000000?ref=serp> . Acesso em: 05 out. 2020.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.902. Disponível em: <http://www.stf.jusbr/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24ESCLA%2E+E+3902%2ENUME%2E%29+OU+%28SS/52EACMS%2E+ADJ2+3902%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>. Acesso em 16 ago. 2020.

TABORDA, Maren Guimarães.; FLORES, Alfredo de Jesus. **Propaganda Política no Principado Romano: a família como um elemento da constituição.** Revista Quaestio Iuris , v. 11, p. 1575-1591, 2018.

_____, Maren Guimarães. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos**

caracteres fundamentais do direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 230, p. 251-280, out. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345>. Acesso em: 08 out. 2020.

_____, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e a participação na Administração Pública.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____, Maren Guimarães. **O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 241-269, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47142>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____, Maren Guimarães. **O Direito Público e o Direito Privado: o estabelecimento da distinção e o Direito Privado como estrutura escalonada de interesses.** Monografia. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS, 1996.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **Os efeitos da Constituição em relação à cláusula da boa-fé no Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil.** Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, p. 139-151, 2003.

TJ-AM – MS: 40006708420208040000 AM 4000670-84.2020.8.04.0000. Relatora: Carla Maria Santos dos Reis. Data de Julgamento: 22/06/2020, Câmaras Reunidas. Data de Publicação: 22/06/2020. Disponível em: <https://tj-am.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865276499/mandado-de-seguranca-civel-ms-40006708420208040000-am-4000670-8420208040000/inteiro-teor-865276516?ref=juris-tabs>. Acesso em: 08 out. 2020

TJ-CE – APL: 01729677920188060001 CE 0172967-79.2018.8.06.0001. Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES. Data de Julgamento: 09/09/2020, 2ª Câmara Direito Público. Data de Publicação: 09/09/2020. Disponível em: <https://tj-ce.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/924409014/apelacao-apl-1729677920188060001-ce-0172967-7920188060001/inteiro-teor-924409188?ref=juris-tabs>. Acesso: 08 out. 2020.

TJ-SP- APL: 10079690620198260577 SP 1007969-06.2019.8.26.0577. Relatora: Teresa Ramos Marques. Data de Julgamento: 17/07/2020. 10ª Câmara de Direito Público. Data de Publicação: 17/07/2020. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896372410/apelacao-apl-10079690620198260577-sp-1007969-0620198260577?ref=serp>. Acesso em: 08 out. 2020.

TJ-RJ- MS 00808499020198190000, Relator: Des (a). LUIZ FELIPE MIRANDA DE MEDEIROS FRANCISCO. Data de Julgamento: 22/09/2020. NONA CÂMARA CÍVEL. Data de publicação: 24/09/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/933012157/mandado-de-seguranca-ms-808499020198190000?ref=serp>. Acesso e: 10 out. 2020.

TJ-RS- AC: 70083480830 RS 70083480830. Relatora: Des.^a Vivian Cristina Angonese Spengler. Data do Julgamento: 28/05/2020, Décima Sexta Câmara Cível. Data de Publicação: 14/09/2020. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=

700&num_processo_mask=&num_processo=70083480830&codEmenta=7706337&temIntTeor=true . Acesso em: 10 out. 2020.

TJ-RS- AC: 10269246620168260100 RS 1026924-66.2016.8.26.0100. Relator: Roberto Mac Cracken, data de Julgamento: 05/09/2019, 22ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 11/09/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/98710696/processo-n-1026924-6620168260100-do-tjsp> . Acesso em: 10 out. 2020.

TJ-RJ – APL: 00139271520188190061. Relator: Des(a). Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva. Data de Julgamento: 13/10/2020. Terceira Câmara Cível. Data da Publicação: 16/10/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1101340047/apelacao-apl-139271520188190061/inteiro-teor-1101340057?ref=serp> Acesso em: 10 out. 2020.

TJ-SP- AC: 10477387020148260100 SP 1047738-70.2014.8.26.0100. Relatora: Mariella Ferraz de Arruda Pollice Nogueira. Data do Julgamento: 01/10/2020, 9ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 01/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/151849165/processo-n-1047738-7020148260100?ref=juris-doc> . Acesso em: 10 out 2020.

THOMAZINI, Ana Paula Nickel. **O Princípio da Transparência nas relações de consumo**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, no 181. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1332/o-principio-transparencia-nas-relacoes-consumo>. Acesso em: 10 out. 2020.

TOMASETTI JUNIOR, A. Objetivo de transparencia e o regime juridico dos deveres e riscos de informacao nas declaracoes negociais para consumo. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 4 , p. 52-90, 1993.

ULPIANO. D.1.1.1.2. Texto in: FEDERAL, Brasil Tribunal Regional. Corpus iuris civilis digesto. 2010, p. 23-24.

USTÁRROZ, Daniel. **Direito dos contratos: temas atuais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

UNESCO. <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> .Declaração Universal de Direitos Humanos . Acesso em: 17 ago. 2020.

VAZ, Caroline. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Do Advogado, 2015.

VELASCO, Gustavo R. *Sobre la división del derecho en público y privado*. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/113/dtr/dtr8.pdf> , México, p. 461-544, 1979.

XAVIER, José Tadeu Neves. **A nova dimensão dos contratos no caminho da pós-modernidade**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

ZAGANELLI, Juliana Costa; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; BAHIA, Lígia. **Organizações sociais de saúde e a Lei de acesso à informação: transparência, economicidade e eficiência**. Curitiba: Juruá, 2017.