

O Controle Constitucional pelo STF das Contribuições Sociais como Meio de Efetivação do Direito Fundamental à Saúde na Sociedade da Informação¹

Constitutional Control by SFC of Social Contributions as a Way of Realizing of Fundamental Right to Health in Information Society

Ricardo Libel Waldman²

Flávio Alberto Gonçalves Galvão³

Sandra Regina Martini⁴

¹ Recebido em: 25/05/2020. Aceito em: 22/10/2020.

² Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1999), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Coordenador do Mestrado em Direito da Sociedade da Informação no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - Laureate International Universities. Professor da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Membro da Comissão Mundial de Direito Ambiental da União Internacional para Conservação da Natureza. E-mail: ricardolibelwaldman@yahoo.com.

³ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Colaborador do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito (Especialização) das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU. Professor Auxiliar de Ensino na área de Direito Tributário do Departamento de Direito das Relações Tributárias, Econômicas e Comerciais da PUC-SP. E-mail: flavio.galvao@fmu.br.

⁴ Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1983), mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1997), doutorado em Evoluzione dei Sistemi Giuridici e Nuovi Diritti pela Università Degli Studi di Lecce (2001), Pós-doutorado em Direito (Roma Tre, 2006) e Pós-doutorado em Políticas Públicas (Universidade de Salerno, 2010). Pesquisadora Produtividade 2 CNPq, Coordenadora do Mestrado em Direitos Humanos e professora do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter), professora-visitante no programa de pós-graduação em Direito da UFRGS (PPGD) e no programa de pós-graduação em Direito da UFMS. Escolhida pelo projeto Open Box da Ciência como mulher protagonista na pesquisa, na área de ciências sociais aplicadas, em fevereiro de 2020. ORCID: orcid.org/0000-0002-5437-648X. E-mail: sandra.martini@uniritter.edu.br.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de constatar se estão sendo devidamente respeitados os destinos dos recursos arrecadados pelas contribuições sociais e, afinal, delimitar quais são as consequências jurídicas pelo descumprimento dos mesmos, de modo a assegurar a efetividade o direito fundamental a saúde. Para tanto, caracteriza-se o direito fundamental à saúde e analisa-se a natureza das contribuições sociais no Sistema Tributário Nacional. Destaca-se a importância do controle do destino dado a arrecadação dos referidos tributos, bem como o papel das novas tecnologias da informação e da comunicação neste desiderato, cabendo à Administração Pública, em obediência ao princípio da transparência e nos termos da Lei, dar acesso para a população à enorme quantidade de dados da qual dispõe.

Palavras-chave: Contribuições Sociais. Direito Constitucional. Direito Fundamental à Saúde. Direito Tributário. Sociedade da Informação.

Abstract

This paper has as goal to analyze the control realized by the Supreme Federal Court in verifying whether the destinations of the resources collected by social contributions and are being duly respected, after all, delimiting which are the legal consequences of noncompliance, aiming to secure the effectiveness of the fundamental right to health. To do so, the fundamental right to health's main features are outlined as well the legal nature of social contributions in the National Tax Systems. The importance of controlling the destination of the resources received by the government through such taxes, as well as the role of the new information and communication technologies in attaining the aim, competing to the Public Administration, in compliance with the principle of transparency and with of the Law, to give the population access to the enormous amount of data available to it.

Keywords: Constitutional Law. Fundamental Right to Health. Information Society. Social Contributions. Tax Law.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo examinar a questão da destinação dos recursos decorrentes de contribuições sociais como forma de garantir os direitos sociais, em especial o direito à saúde, o qual se apresenta como ponte para outros direitos. No contexto do direito à saúde, é questão relevante analisar a competência do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade de desvinculação de recursos decorrentes das contribuições sociais. Para tal, discute-se o papel das tecnologias da informação e da comunicação na

transparência do processo de elaboração, execução de orçamento e prestação de contas, inclusive para facilitar que o STF possa ser provocado pelos diversos atores sociais relevantes, especialmente, os titulares da ação direta de inconstitucionalidade.

Em um país onde a desigualdade social não tem reduzido de maneira significativa há muitos anos e onde o direito à saúde é muito menos efetivo do que o necessário, torna-se crucial assegurar que os recursos arrecadados para seu atendimento possam realmente chegar ao seu destino. O controle da administração por meio dos mais variados órgãos, com a participação da sociedade e culminando com a atuação STF, é fundamental para atingir estes objetivos.

Neste sentido, o artigo faz a contextualização do direito fundamental à saúde, correlacionando este direito com o regramento constitucional das contribuições sociais, o qual lhe impõe destinações específicas. Indicada a importância do controle social da destinação dos recursos arrecadados por meio das contribuições sociais, discute-se como pode e deve ser efetivado este controle na sociedade de informação. Por fim, é realizada uma análise doutrinária e jurisprudencial do controle realizado pelo STF relativo à destinação dos recursos arrecadados para fins de custeio da seguridade social e, portanto, da efetivação do direito à saúde.

O método de aproximação é o dedutivo, partindo do conceito do direito à saúde, para a análise do controle de aplicação dos recursos constitucionalmente destinados à sua efetivação. No que tange à transparência na sociedade da informação, tem-se como referencial teórico Limberger⁵ e Luño⁶. No que se refere à questão do direito tributário e contribuições sociais, tem-se como

⁵LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 248-263, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 15 out. 2020

⁶PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 8-46, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/2835/pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

referência teórica Ataliba⁷, Carrazza⁸, Barreto⁹ e Scaff¹⁰, em relação ao direito financeiro. A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial.

1. Delimitação do direito fundamental à saúde

A saúde é um dos importantes direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988¹¹, estando muito bem delineado no seu art. 6º, e, como política pública na prestação serviços pelo Estado brasileiro à saúde, é um direito de todos e dever do poder público, que deve garantir por medidas sociais e econômicas a redução dos riscos de doença dos cidadãos, inclusive, com acesso universal e gratuito a todos que necessitem, indistintamente do nível de pobreza/riqueza¹² que apresentem, como muito bem aponta a norma Constitucional contida nos artigos 194 e 196, da Carta Magna de 1988¹³.

⁷ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 16. tir. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁸CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁹BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: regime jurídico, destinação e controle**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2020.

¹⁰SCAFF, Fernando Facury. As contribuições sociais e o princípio da afetação. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 98, p. 44-62, nov. 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/151240/mod_folder/content/0/SCAFF%2C%20Fernando%20Facury.%20As%20Contribui%C3%A7%C3%B5es%20Sociais%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Afeta%C3%A7%C3%A3o.%20pp.%2044-62..PDF?forcedownload=1. Acesso em: 15 out. 2020.

¹¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

¹²Quando se trata de saúde no contexto social, é importante entender a forma como se analisa a situação social. Sobre este tema, é fundamental o texto de Conh: “a matriz da pobreza; portanto, é radicalmente distinta da matriz da desigualdade social, tanto no que diz respeito às análises que daí derivam sobre a própria sociedade quanto no que diz respeito, conseqüentemente, às formas de se analisar como ela as enfrenta. Restringindo-se à primeira dessas dimensões, ganha destaque a questão dos sujeitos sociais e o lugar que ocupam nas sociedades contemporâneas, para o que a questão dos movimentos sociais e dos novos sujeitos sociais, ou dos segmentos organizados da sociedade, passa a ser de especial interesse”. COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v8n1/a02v08n1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

¹³Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela

Grande parte das Constituições modernas inclui o direito à saúde, com um forte processo de constitucionalização deste direito; porém, o que se observa é que, junto com este processo de constitucionalização, não aparece, com a mesma ênfase, a proposta de uma política para efetivar tal direito. Assim, tem-se, na maioria das Constituições democráticas, um grande elenco de valores a ser conquistado, mas não se tem uma diretiva clara de como este processo será construído. Não basta elencar direitos: é preciso saber como implementá-los.

Embora, como direito fundamental do cidadão brasileiro, a saúde, no texto constitucional de 1988¹⁴, revela-se como importante norma programática de eficácia imediata, implementada por uma série de ações e serviços públicos por parte do Estado, nas três esferas da organização da administração pública, seja da União, dos estados-membros, Distrito Federal e dos municípios, sob a égide da lei e submetida a constante fiscalização e controle. Ou seja, tem-se uma direção muito geral de como a política pública deverá se organizar para garantir o direito à saúde.

A ordem constitucional brasileira consagra a proteção de direitos fundamentais de cunho social como o prestígio à saúde, inclusive, na prestação de ações concretas por parte da administração pública como política essencial de Estado¹⁵, diante de sua essencialidade e relevância, tendo o Estado o dever de aplicação integral dos recursos à saúde com eficácia na garantia de vida saudável ao cidadão brasileiro.

Emenda Constitucional nº 103, de 2019); VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁵Sobre estes temas, ver as reflexões de PESSOTO, Umberto Catarino.; RIBEIRO, Eduardo Augusto Werneck; GUIMARÃES, Raul Borges. O papel do Estado nas políticas públicas de saúde: um panorama sobre o debate do conceito de Estado e o caso brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 9-22, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2015.v24n1/9-22/pt>. Acesso em: 15 out. 2020.

. O investimento político em um Estado que permita a manutenção de políticas públicas sociais, associado ao estímulo da participação popular como prática de controle público sobre estas mesmas políticas, é uma forma de amenizar a intensa mobilidade de capital promovida pela globalização econômica.

A possibilidade de eficácia e efetivação da saúde como direito fundamental do cidadão brasileiro passa pelo importante critério de financiamento¹⁶ por toda a sociedade, e tem-se, então, o importante papel do direito tributário para angariar as receitas derivadas necessárias ao custeio do sistema de saúde pública brasileiro, definido e determinado no art. 149, combinado com o art. 195, ambos da Constituição de 1988¹⁷.

O art. 149 da Carta Magna¹⁸ determina que à União compete exclusivamente a criação das contribuições sociais, visando ao financiamento do sistema de seguridade social pelos i) empregadores; ii) da empresa e demais equiparados; iii) dos trabalhadores e demais segurados da previdência social (Incisos I, II, do art. 195), com a indicação precisa das hipóteses de incidência; iv) o valor total da folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo de emprego; v) a receita ou o faturamento; e vi) o lucro, conforme as alíneas “a”, “b” e “c”, do inciso I, do art. 195, da CF, no caso do empregador e da empresa; por fim, o salário, no caso do trabalhador e demais segurados da previdência¹⁹.

O dissenso interpretativo na doutrina do direito tributário a respeito da natureza jurídica das contribuições previstas no art. 149, da CF²⁰, bem como a perspectiva de definição do enquadramento das materialidades das hipóteses de incidência das contribuições ao regime jurídico constitucional dos impostos²¹,

¹⁶Em que pese a proteção da Constituição brasileira de 1988 estabelecer expressamente o direito fundamental à saúde e os critérios do financiamento para prestação deste serviço essencial, muitos dispositivos de legislação infraconstitucional contribuem para o (des)financiamento da saúde. Existe um mecanismo silencioso que tem grande relevância e que acompanha o processo de subfinanciamento do SUS ao longo de sua história. Trata-se dos gastos tributários, que dizem respeito à renúncia de receitas promovidas pelo Governo por meio da concessão de benefícios fiscais. PORTO, Luiz Fernando Gonçalves. **Gastos tributários e o financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS**: os efeitos sobre a equidade e o modelo de atenção à saúde. Belo Horizonte: ESP-MG, 2017.

¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁹Tem-se, ainda, como fonte de custeio da seguridade social, os demais recursos provenientes do orçamento dos entes federativos; as receitas de concurso e prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior e equiparados.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²¹Sobre as opiniões da Doutrina do direito tributário sobre as questões da natureza jurídica tributária das contribuições sociais e sua respectiva hipótese de incidência: BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições**: regime jurídico, destinação e controle. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2020. p. 87-97.

acabou por ofuscar o importante papel do controle constitucional que o Supremo Tribunal Federal deve fazer a respeito da aplicação dos recursos arrecadados vinculados diretamente com a finalidade pela qual são criadas, que estão nitidamente expostas no texto da atual Constituição.

Não se quer dizer que não são importantes do ponto de vista científico as digressões da ciência do direito tributário a respeito do enquadramento ou não das contribuições neste ou naquele regime jurídico, mas que se está deslocando o ponto de reflexão do intérprete constitucional para o que deve ser considerado, também, como relevante: o rígido controle pelo Supremo Tribunal Federal de constatar e evidenciar se estão, por controle concentrado de constitucionalidade ou difuso, devidamente sendo respeitados os destinos dos recursos arrecadados pelas contribuições sociais e, afinal, delimitar quais são as consequências jurídicas pelo descumprimento.

O Supremo Tribunal Federal²² não deixa dúvidas que, perante a Constituição Federal de 1988, as contribuições sociais são tributos, conforme a fundamentação do voto do ministro relator Moreira Alves:

Sendo, pois, a contribuição instituída pela Lei 7.686/88 verdadeiramente contribuição social destinada ao financiamento da seguridade social, com base no inciso I do artigo 195 da Carta Magna, segue-se a questão de saber se essa contribuição tem, ou não, natureza tributária em face dos textos constitucionais em vigor. Perante a Constituição de 1988, não tenho dúvida em manifestar-me afirmativamente. De feito, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o artigo 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. No tocante às contribuições sociais – que dessas duas modalidades tributárias é a que interessa para este julgamento –, não só as referidas no artigo 149 – que se subordina ao capítulo concernente ao sistema tributário nacional – têm natureza tributária, como resulta, igualmente, da observância que devem ao disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, mas também as relativas à seguridade social previstas no artigo 195, que pertence ao título “Da Ordem Social”.

²²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário n. 146.733/SP**. Relatoria: Ministro Moreira Alves, 06 nov. 1992. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 15 out. 2020.

A interpretação constitucional do STF consigna, inclusive, uma inflexão na interpretação do art. 4º, do Código Tributário Nacional²³, legislação de *status* de lei complementar na vigência da Carta Magna de 1988, que, no inciso II, evidencia o desprezo ao destino dado à arrecadação do tributo, no que tange à possibilidade de revelação pelo hermeneuta da natureza jurídica da espécie tributária criada pela lei²⁴.

Não se pode mais olvidar que uma das características, traço elementar do regime jurídico das contribuições sociais, ditadas pela Constituição Federal como tributo, é o destino de sua arrecadação à seguridade social.

Com efeito, a administração pública fazendária deve, por critérios de obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, contidos no art. 37, da Constituição Federal²⁵, exprimir e prestar contas, de maneira clara, sem rubricas e nomenclaturas de difícil compreensão, do montante de recursos financeiros que são arrecadados pelas contribuições sociais e o respectivo detalhamento do destino à seguridade social, porque esta é a qualificação relevante para o exercício da competência tributária da União Federal para instituir e cobrar as contribuições sociais destinadas²⁶.

A subordinação do montante do tributo arrecadado com as contribuições sociais destinadas à saúde, à previdência e à assistência social (feixe de direitos sociais fundamentais decorrentes do conceito de seguridade social) não pode sequer ser desvinculada no plano orçamentário, não existindo margem para o legislador constituinte derivado e, tampouco, para o legislador infraconstitucional para alterar a afetação dos recursos.

²³ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

²⁴ Eduardo Domingos Bottallo nos trazia essas lições desde 1996. BOTTALLO, Eduardo Domingos. Alíquota diferenciada de contribuição previdenciária e princípio da isonomia (análise do art. 2º da L.C. 84/96). In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Contribuições previdenciárias: questões atuais**. São Paulo: Dialética, 1996. p. 15.

²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²⁶ GRECO, Marco Aurélio. A destinação dos recursos decorrentes de contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE sobre combustíveis. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 104, p.122-140, mai. 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311935/mod_resource/content/1/GRECO.pdf. Acesso em: 15 out. 2020. p. 133.

As garantias individuais dos contribuintes formalizadas no capítulo do sistema constitucional tributário na Constituição de 1988²⁷ impedem que as contribuições sociais sejam destinadas a finalidades que não deram causa a sua instituição, porque o vínculo obrigacional tributário dessa espécie tributária garante ao contribuinte o dever do Estado em aplicar o recurso no que foi definido no plano normativo constitucional. Caso contrário, trata-se de um desvio de finalidade da administração pública e de um ataque direto a texto constitucional estabelecido como cláusula pétrea, ainda que implicitamente decorrente das matérias elencadas no §4º, do art. 60, da Carta Magna de 1988²⁸.

Fernando Facury Scaff²⁹, em 2003, já salientava a necessidade de conformação do legislador, a partir da CF/1988³⁰, na composição do orçamento anual da União Federal no que se refere à impossibilidade do manuseio indiscriminado de receitas decorrentes da espécie tributária contribuições, porque vinculadas à causa de sua criação, em momento delicado, inclusive, pois se estava e está sob os critérios do poder reformador pela Emenda Constitucional 27, de 22 de março de 2000³¹, sucessivamente prorrogada e ampliada até os dias atuais e com validade até 2023, conforme a Emenda Constitucional 93/2016³².

Nesse sentido, papel fundamental do Supremo Tribunal Federal relativamente ao controle da eficácia dos comandos constitucionais, que obrigam o Estado brasileiro a dar efetivo cumprimento ao destino da arrecadação das contribuições sociais, sob pena de completo esvaziamento no respeito aos

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁸Entendimento consagrado por: BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições:** regime jurídico, destinação e controle. p. 170 e 188.

²⁹SCAFF, Fernando Facury. As contribuições sociais e o princípio da afetação.

³⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³¹ BRASIL. **Emenda constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.** Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

³²BRASIL. **Emenda constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

direitos sociais consagrados à saúde pública, conforme demonstrações dos *leading cases* mais relevantes submetidos à apreciação do órgão.

A seu turno, não se considera que somente o STF, por autoridade na interpretação da Constituição de 1988³³, será capaz de nos dar uma resposta satisfatória à eficácia plena no cumprimento dos dispositivos constitucionais relativos à implementação e à destinação correta dos recursos financeiros arrecadados com a contribuição social.

O Estado brasileiro deve consolidar os dados relativos ao montante dos recursos disponíveis e ao total dos valores arrecadados das contribuições sociais, bem como o efetivo uso e destino desses recursos à saúde pública, não só como uma demonstração de estrita obediência ao correto cumprimento do sistema constitucional tributário das obrigações sociais, mas pela relevância do critério de transparência, eficiência e publicidade³⁴, esculpidos no artigo 37, da Carta Magna de 1988³⁵, salientados retro.

A demonstração dos dados não pode ser meramente formal e burocrática, com a veiculação somente dos critérios técnicos da contabilidade pública, acessíveis, muitas vezes, somente aos profissionais da contabilidade e economistas, vertidos em uma linguagem extremamente densa, que escapa, em grande parte, ao objetivo primário de toda e qualquer prestação de contas, que é o conhecimento das informações contidas nos dados de maneira clara e objetiva. Certo é que o Tribunal de Contas da União, em sua missão de órgão fiscalizador e auxiliar externo do Poder Legislativo no controle e fiscalização

³³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³⁴ Temos de destacar os limites e as possibilidades do controle social para efetivação do direito à saúde. Conforme Rolim, ao transferir poderes a seus representantes, o cidadão define uma carga de participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, ressaltando que estes responderão não apenas aos interesses pessoais e sim do coletivo. Isso, por consequência, exige a superação da tradicional. Assim, ao falar de controle social, não se pretende apenas que se consigam implantar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos. Busca-se assegurar que os gestores públicos se comprometam com a excelência na concepção e na implementação dos programas, projetos, ações e serviços de saúde. De um lado, portanto, o controle tem um sentido de vigilância e responsabilização. Do outro, tem o sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública. ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/16.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

³⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

contábil e orçamentária da administração pública direta e indireta da União, na esteira do art. 71, da CF/1988³⁶, aglutina e emana as informações sobre o cumprimento do orçamento público e o correto destino dado aos tributos que comportam finalidade específica para a manutenção das políticas públicas essenciais e dos direitos sociais fundamentais do cidadão brasileiro, que o Estado tem o dever de cumprir.

Contudo, o cidadão e as instituições civis da sociedade brasileira têm o direito ao acesso aos dados concernentes ao orçamento público exatamente para efetivar o controle e o cumprimento dos gastos públicos com a saúde. Reitera-se: não basta o acesso aos dados orçamentários e da afetação dos recursos públicos; tais informações devem ser necessariamente em linguagem clara e objetiva, além das informações técnicas da contabilidade pública.

A definição da política pública de saúde³⁷, o controle da arrecadação e a destinação dos recursos advindos das contribuições sociais não são, nem podem ser, um atributo exclusivo dos órgãos judiciais e legislativos, com o auxílio dos tribunais de contas. São importantes, na exata medida em que a atuação desses poderes da República brasileira conforma a atuação da administração pública ao cumprimento da Constituição e das leis.

O controle social é elemento fundamental para que se obtenham bons resultados na utilização dos recursos públicos, e, hoje, isso é potencializado pela sociedade da informação.

2. Controle social e sociedade da informação

Especialmente desde a década de 1990, em razão da busca por maior transparência e responsabilidade fiscal, os países desenvolvidos começaram a utilizar sítios da Internet para a disponibilização de documentos públicos³⁸.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³⁷Sobre Política Pública de saúde, ver: MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde.** Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

³⁸REDDICK, Chris *et al.* Online budget transparency innovation in government: a case study of the U.S. State governments. *In*: 18th Annual International Conference on Digital Government Research, 2017, New York. **Anais [...]**. United States: ACM Digital Library, 2017. p. 232-241.

No Brasil, a Lei nº 9755/1998³⁹ estabeleceu que o Tribunal de Contas da União deveria estabelecer um sítio na Internet com as seguintes informações:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (*caput* do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (*caput* do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

A Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar nº 101/2000⁴⁰, adotada com base na tendência acima referida de busca de maior cuidado com os gastos públicos⁴¹, considera a transparência pressuposto desta responsabilidade⁴². O tema da transparência e controle social dos gastos públicos foi um dos grandes motores de discussão do movimento sanitário da década de 80. Hoje, em tempos de pandemia, continuam-se com muitos problemas no setor da saúde no diz respeito aos gastos públicos; basta ver o

³⁹BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁴⁰ BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁴¹JESUS, Ana Paula S. de *et al.* A transparência na administração pública: estudo acerca do art. 48 da LRF na região do Alto-Tietê/SP. **Revista Diálogos Interdisciplinares**, Mogi das Cruzes, v. 8, n. 5, p. 115-132, 2019. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/781/755>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁴²LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. p. 258.

elenco de desvio de dinheiro na aquisição de insumos básicos para o combate do COVID-19⁴³. Embora este não seja o foco do artigo, não se pode deixar de mencionar a gravidade da corrupção no sistema da saúde.

A transparência é um direito subjetivo que está lastreado no princípio fundamental democrático. A participação na tomada de decisões deve ter base na informação verdadeira e inteligível.⁴⁴ É forma de efetivação do princípio da publicidade⁴⁵. A efetivação ou não destes princípios declara o nível de democracia que se tem. Em se tratando de saúde, o conceito de democracia sanitária é crucial para entender a importância do controle social e da publicidade dos dados. Assim, para Aith:

A democracia sanitária, como princípio fundamentador do sistema de saúde brasileiro, impõe que a definição dos contornos do que se entende juridicamente por direito à saúde seja feita com participação da sociedade. Isso implica que a sociedade deve ser consultada e, na medida do possível, delibere diretamente sobre o que significa saúde e sobre qual será a amplitude da proteção a ser oferecida pelo Estado a este direito⁴⁶.

Com a sociedade da informação, caracterizada pela informação como maior fator de produtividade, e as novas tecnologias da informação e da comunicação, cabe à Administração, em obediência ao princípio da transparência e nos termos da Lei, dar acesso para a população à enorme quantidade de dados da qual dispõe⁴⁷. O Estado deve se utilizar das tecnologias

⁴³Em rápida busca na Internet, encontra-se PEIXOTO, Guilherme. Corrupção ataca R\$ 1,48 bilhão destinados ao combate à COVID-19. **Estado de Minas**, Belo Horizonte. 15 out. 2020. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/06/11/interna_politica,1155732/corruptao-ataca-r-1-48-bilhao-destinados-ao-combate-a-covid-19.shtml. Acesso em: 15 out. 2020.

⁴⁴REIS, Marco Antônio Santos. Os quatro pilares da tutela preventivo-resolutiva da probidade fiscal pelo ministério público na era digital: informação, transparência, tecnologia e integridade pública. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Org.). **O Ministério Público na defesa da probidade administrativa**. Brasília: CNMP, 2019. p. 202-229. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf. Acesso em: 15 out. 2020. p. 208-209.

⁴⁵LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. p. 258.

⁴⁶AITH, Fernando Mussa Abujamra. Direito à saúde e democracia sanitária: experiências brasileiras. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 15 n. 3, p. 85-90, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p85-90>. Acesso em: 15 out. 2020. p. 88.

⁴⁷LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. p. 258.

da informação e da comunicação para criar uma “rede de comunicação direta entre administradores e administrados” capaz de ampliar a transparência e a democracia⁴⁸.

Não basta, para tanto, simplesmente disponibilizar os dados se isso não for feito de modo a poderem ser utilizados de maneira significativa pelo cidadão⁴⁹. Se a informação não for oferecida de modo que o cidadão possa entender e participar na gestão, não haverá melhoria do bem-estar social⁵⁰.

As novas tecnologias da informação, em especial, as redes sociais, a chamada Internet 2.0, permitem maior interação entre os usuários e o provedor da informação, de modo que o cidadão pode reivindicar reformas e cobrar transparência para monitorar e controlar os funcionários públicos.⁵¹

A transparência por todo o processo de discussão, elaboração e implementação do orçamento através das TICs proporciona que os cidadãos bem informados possam participar das discussões sobre os recursos disponíveis, alocação de recursos e os gastos dos programas. Do mesmo modo, a transparência leva a um melhor desempenho fiscal, reduz corrupção e a contabilidade criativa⁵². Inclusive, o art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵³ estabelece a transparência de todo processo orçamentário, desde sua elaboração até a execução, e o §1º, II da mesma Lei estabelece: “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”, enfatizando, portanto, o papel das TICs.

Com a disponibilidade da informação, os diversos órgãos de controle também podem utilizar ferramentas tecnológicas para verificar o cumprimento da Constituição e da legislação. Tais como a utilização de tecnologias preditivas

⁴⁸PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos. p. 15.

⁴⁹REDDICK, Chris *et al.* Online budget transparency innovation in government: a case study of the U.S. State governments. p. 2.

⁵⁰SIMONE, Elina de; BONASIA, Mariangela; GAETA, Giuseppe Lucio; CICATIELLO, Lorenzo. The effect of fiscal transparency on government spending efficiency. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 7, p. 1.365-1.379, nov. 2019. p. 1.378.

⁵¹REDDICK, Chris *et al.* Online budget transparency innovation in government: a case study of the U.S. State governments. p. 3.

⁵²REDDICK, Chris *et al.* Online budget transparency innovation in government: a case study of the U.S. State governments. p. 3.

⁵³BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

para analisar riscos, tendências e indícios, do mesmo modo as tecnologias de georreferenciamento em locais sensíveis como obras públicas, reservas ambientais, entre outras. Ainda, a Internet também pode ser uma forma de verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados na forma para a qual estão destinados⁵⁴.

O controle judicial por meio do Supremo Tribunal Federal, no exercício das suas funções de guardião da Constituição, que será descrito a seguir, também pode ser beneficiar destes mecanismos.

3. Controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal em relação ao destino da arrecadação de contribuições sociais destinadas à seguridade social

O STF tem a importante missão de estabelecer a eficácia e a efetividade de cumprimento das normas constitucionais atinentes aos direitos sociais fundamentais do cidadão brasileiro concernentes à saúde pública, principalmente no que tange à garantia do custeio e à vinculação das receitas tributárias arrecadas pelas contribuições sociais.

Está pendente de decisão no Supremo Tribunal Federal, com Repercussão Geral, o Recurso Extraordinário nº 878.313⁵⁵, da relatoria do ministro Marco Aurélio de Mello, além de outras três Ações Diretas de

⁵⁴REIS, Marco Antônio Santos. Os quatro pilares da tutela preventivo-resolutiva da probidade fiscal pelo ministério público na era digital: informação, transparência, tecnologia e integridade pública. p. 213-215.

⁵⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC**. Contribuição social – artigo 1º da lei complementar 110/2001 – finalidade exaurida – artigos 149 e 154, inciso i, da carta de 1988 – arguição de inconstitucionalidade superveniente – recurso extraordinário – repercussão geral configurada. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello, 03 set. 2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307767044&ext=.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

Inconstitucionalidade, nº 5050⁵⁶, 5051⁵⁷ e 5053⁵⁸, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que discutem na matéria de mérito a constitucionalidade da cobrança de adicional de 10% nas multas de FGTS em caso de demissão sem justa causa, instituída pela Lei Complementar nº 110/2001⁵⁹, para cobrir despesa específica da União Federal no intuito de recompor as contas vinculadas do FGTS atingidas pelos expurgos inflacionários do Plano Verão e Plano Collor I, cujo déficit estimado à época estava orçado em 42 bilhões de reais.

O referido Recurso Extraordinário e as três Ações Diretas de Inconstitucionalidade apontam, por fundamento de direito, a inconstitucionalidade da cobrança da Contribuição Social do Adicional do FGTS, instituída pela Lei Complementar nº 110/2001⁶⁰, exatamente porque a finalidade a que se destinava a arrecadação do tributo foi atingida no ano de 2007, inclusive, com o próprio reconhecimento da Caixa Econômica Federal por ofício (entidade que arrecada a contribuição social, segundo a lei complementar). Conforme documentos juntados nos autos do RE 878.313⁶¹, o montante do tributo vem sendo remetido ao Tesouro Nacional, uma vez que as contas não são mais deficitárias.

O Adicional do FGTS chegou a ser extinto pelo Congresso Nacional em 2013, por meio de projeto de lei, submetido à sanção presidencial em julho do mesmo ano. Entretanto, a ex-presidente Dilma Rousseff vetou a medida, com a mensagem ao Poder Legislativo, publicada no Diário Oficial da União do dia

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5050/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 07, ago. 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4477089>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5051/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 11 set. 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=447711>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5053/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 11 set. 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4477992>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁵⁹ BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001**. Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp110.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁶⁰ BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001**.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC**.

25/07/2013 que o destino da arrecadação da contribuição social são as despesas que o Governo Federal mantém com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, além de redução das receitas do FGTS estimadas em três bilhões de reais para o ano de 2013.

No Acórdão do ministro Marco Aurélio de Mello, nos autos do Recurso Extraordinário nº 878.313⁶², que definiu a Repercussão Geral do caso concreto, fica evidenciada a controvérsia discutida na lide. Constatado o exaurimento da finalidade da instituição da contribuição social – o custeio dos expurgos inflacionários das contas vinculadas ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço – para qual foi instituída a contribuição social estabelecida no artigo 1º da Lei Complementar nº 110⁶³, deve ser definida a extinção do tributo ou a perpetuação da sua cobrança, ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso do original.

Nas palavras do Ministro Marco Aurélio de Mello, em que pese já ter o STF decidido pela contribuição social do adicional do FGTS estar perfeitamente adequada às hipóteses constitucionais para o exercício da competência tributária da União na espécie, ser plenamente válida a discussão sobre a constitucionalidade ou não da contribuição social caso exaurida a finalidade a que se propôs para a sua criação:

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.556/DF, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa, o Supremo declarou ser harmônica com a Carta de 1988 a contribuição geral prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, destinada ao pagamento dos expurgos inflacionários das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Não obstante, a controvérsia contemporânea envolve definir se a satisfação do motivo pelo qual foi criada implica a inconstitucionalidade superveniente da obrigação tributária.

Discute-se a matéria, inclusive, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.050/DF, tendo o relator, ministro Luís Roberto Barroso, adotado o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999. (grifos nossos)⁶⁴

⁶²BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC**. p. 03-04.

⁶³ BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001**.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC**. p. 03-04.

O cerne da questão é estabelecer se é constitucional ou não a cobrança de uma contribuição social, cujo destino da arrecadação do tributo não mais se atrela ao que foi pretendido pela instituição original em lei complementar ou, ainda, por uma lógica interpretativa conexa, passar o crivo de constitucionalidade em uma contribuição social instituída por lei, mas que não está integralmente vinculada às finalidades para que foi criada.

A situação da realidade demonstrada nos quatro casos submetidos à apreciação pelo STF dá conta que os valores arrecadados pela contribuição social contida na Lei Complementar nº 110/2001⁶⁵ não estão sendo vinculados à finalidade a que se destinam. Em primeiro lugar, por força que a causa de sua instituição já está devidamente cumprida e satisfeita, inclusive, com o reconhecimento do próprio órgão arrecadador que o montante do recurso está sendo remetido de volta a União Federal. Em segundo lugar, por expressão e mensagem da própria chefe do Poder Executivo, que, em 2013, no Diário Oficial da União, justifica que os recursos estão sendo utilizados para a manutenção do programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Não se está diante de uma desvinculação constitucional ou legal do montante do tributo que foi arrecado com a contribuição social, como já ocorrera com a Emenda Constitucional 27, de 22 de março de 2000⁶⁶, ao introduzir no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a possibilidade de desvinculação de órgão, fundo ou despesa, no período que vai dos exercícios financeiros de 2000 até 2023 (Conforme a Emenda Constitucional 93/2016⁶⁷), de 30% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Ainda, que sob o manto do poder constituinte derivado, a Doutrina foi veementemente contra tal possibilidade, consoante a posição dos autores citados em linhas atrás, por ofensa cabal à garantia individual do cidadão contribuinte. Ao ser cobrado pela contribuição social, deve o montante do tributo

⁶⁵ BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.**

⁶⁶ BRASIL. **Emenda constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.**

⁶⁷ BRASIL. **Emenda constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.**

arrecadado ser submetido integralmente à causa e à finalidade fixada para possibilitar o exercício da competência tributária.

O recurso que é arrecadado com o adicional do FGTS previsto na Lei Complementar nº 110/2001⁶⁸ está nitidamente sendo desvinculado de sua finalidade por mera liberalidade da administração pública. Não existe norma constitucional ou norma infraconstitucional que dê fundamento legal para tanto.

O Supremo Tribunal Federal tem um importante precedente a balizar o raciocínio do colegiado sobre o adicional do FGTS, conforme se pode verificar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2925-8/DF⁶⁹. A Ementa do julgado restou assim redigida:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA.

Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.

A matéria de direito constitucional versada na ADI em epígrafe era relativa à lei orçamentária que permitia ao Governo Federal não aplicar integralmente o produto da arrecadação da contribuição de intervenção de domínio econômico às finalidades estabelecidas na lei instituidora do tributo, em franca desobediência ao art. 177, §4º⁷⁰, da Carta Magna.

Observa-se na leitura dos votos dos senhores ministros e respectiva fundamentação de tratar-se de análise relativamente à interpretação constitucional possível sobre norma jurídica que destaca parte do produto da

⁶⁸ BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.**

⁶⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2925-8/DF.** Relatoria: Ministra Ellen Gracie, 04 mar. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

arrecadação de determinados tributos vinculados, notoriamente, a contribuição de intervenção no domínio econômico, CIDE-Combustíveis, das finalidades estabelecidas no próprio texto constitucional, que obriga a vinculação da receita obtida. Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal estava apreciando a validade de uma determinada norma jurídica infraconstitucional em testilha com o texto constitucional vigente.

A maioria dos ministros adotou a tese vencedora pela interpretação conforme a Constituição para proibir qualquer desvio orçamentário, seja por lei infraconstitucional, seja por decreto ou ato administrativo, das finalidades a que se deve obedecer para o destino dado à arrecadação das contribuições do art. 149⁷¹ e na espécie submetida ao controle concentrado CIDE-Combustível⁷².

⁷¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷²A fundamentação jurídica no voto do ministro Carlos Velloso é didática, e vale a pena colher o ensinamento: “Sr. Presidente, o Código Tributário Nacional, no artigo 4º, inciso II, estabelece que ‘a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: II – a destinação legal do produto da sua arrecadação.’ Esse dispositivo tem aplicação, às inteiras, no que concerne aos impostos, às taxas e às contribuições de melhoria (C.F., art. 145, I, II, III). Todavia, quanto às contribuições parafiscais – que se desdobram em 1) contribuições sociais de seguridade social (C.F., art. 149, art. 195); 2) contribuições sociais de seguridade social decorrentes de novas fontes (C.F., 149, art. 195, §4); e 3) contribuições sociais gerais, como, por exemplo, o salário educação, C.F., art. 212, §5º, e as contribuições do sistema “S”, C.F., art. 240 – e bem assim às contribuições parafiscais especiais, vale dizer, 1) às contribuições de intervenção (C.F. art. 149) e 2) às contribuições corporativas (C.F. art. 149), quanto a essas contribuições, a sua característica está justamente na sua finalidade, ou na destinação do produto de sua arrecadação. É dizer, o elemento essencial para a identificação dessas espécies tributárias é a destinação de sua arrecadação. (...) Sr. Presidente, expressamente a Constituição estabelece a destinação do produto da arrecadação da CIDE. Estamos todos de acordo em que a destinação dessa contribuição não pode ser desviada, porque não há como escapar do comando constitucional, art. 177, §4º, inciso II. Mas, o que ouvi dos debates e das manifestações dos advogados é que o desvio está ocorrendo. A interpretação preconizada, a começar pelo Ministro Carlos Britto, parece-me razoável. **Evidentemente que não estou mandando o Governo gastar. A realização de despesas depende de políticas públicas. O que digo é que o Governo não pode gastar o produto da arrecadação da CIDE fora do que estabelece a Constituição Federal, art. 177, §4º, II. Noutras palavras, o Governo somente poderá gastar o produto da arrecadação da mencionada contribuição no que estabelecido na Constituição, art. 177, §4, II.** Como cidadão, penso que o Governo deveria, de há muito, estar gastando a CIDE na manutenção das nossas rodovias, que estão acabando. Se o Governo deixar que a nossa teia rodoviária se acabe – e parece que o Governo não liga para o assunto, pois as estradas estão cada vez mais estragadas – vai ter que gastar muito mais. É preciso pensar na segurança das pessoas que utilizam as nossas estradas, é preciso pensar no transporte de cargas, é preciso compreender que rodovias estragadas aumentam os preços dos fretes, assim aumentam os preços dos gêneros de primeira necessidade e o sacrificado, em consequência, é o povo.” (grifos nossos). BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2925-8/DF.** Relatoria: Ministra Ellen Gracie, 04 mar. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 15 out. 2020.

O Supremo Tribunal Federal deixa o firme entendimento por controle concentrado da interpretação, conforme a Constituição, de impedir qualquer tipo de desvinculação das receitas arrecadadas das contribuições previstas no art. 149. Dentre elas, salientam-se as contribuições sociais, que são criadas para atender as finalidades que se propõem para o exercício da competência tributária da União Federal para a sua criação e cobrança.

Concorda-se integralmente com a Doutrina, que enxerga no critério de vinculação às finalidades constitucionais o destino da arrecadação das contribuições contidas no art. 149, da Carta Magna, o traço diferenciador com os impostos como espécie tributária, ainda que em muitos outros aspectos dos elementos da regra matriz de incidência se assemelhem. Por exemplo, na hipótese de incidência e base de cálculos previstas constitucionalmente.

O Supremo Tribunal Federal tem um importante papel a consolidar a efetividade e eficácia dos conteúdos constitucionais no que se refere à implementação de ações positivas que o Estado brasileiro deve realizar no tocante aos direitos sociais fundamentais, assim como ao direito à saúde, à previdência e à assistência social.

O recurso financeiro arrecadado com os tributos, que, por sua natureza jurídica, deve vincular-se às finalidades instituídas como causa para o exercício da competência, deve submeter-se ao rígido controle dos comandos contidos no sistema constitucional tributário brasileiro, sob pena de dar integralmente nas mãos do Poder Executivo a liberdade para manipular com o destino dos recursos financeiros, que estão afetados por força da própria ordem que a Constituição determina.

O Estado brasileiro tem discricionariedade para executar políticas públicas, mas não tem liberdade plena perante a Constituição para manipular a alocação de recursos públicos, eis que as ações de afirmação dos direitos sociais fundamentais dependem da estrita obediência do Estado no tocante à aplicação dos recursos do Tesouro Público.

A falta de controle do Estado brasileiro no que tange à obediência ao rígido critério de destinação das contribuições sociais pode acarretar o próprio

retrocesso na execução de políticas públicas essenciais para a sociedade brasileira.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.313⁷³ e ADIs nº 5050⁷⁴, 5051⁷⁵ e 5053⁷⁶, a função do Supremo Tribunal Federal em interpretar a Constituição Federal de 1988⁷⁷ não estará somente analisando o desvio de finalidade da arrecadação tributária das contribuições sociais por parte da administração pública. Antes dessa importante conclusão, estará a Corte Constitucional interpretando a Carta Magna de forma sistêmica, verificando os pressupostos mais relevantes a considerar os valores encampados na dimensão semântica dos direitos sociais fundamentais garantidos em seu texto e que são direitos e garantias individuais contidos no §4º, do art. 60⁷⁸, que não podem ser suprimidos, inclusive, no que tange à preservação integral do destino do recurso financeiro que é arrecadado com as contribuições sociais utilizados para o custeio dos direitos sociais fundamentais da seguridade social.

Considerações finais

O campo da saúde é fértil para a análise do duplo jogo de redução e incremento da complexidade, característica fundamental da sociedade da informação. Das reflexões apresentadas neste texto, surgem outras indagações necessárias: em primeiro lugar, a ideia de democracia, mais especificamente, democracia sanitária, na qual a saúde, entendida agora como um bem comum, depende de uma cooperação de indivíduos e da incorporação da noção de codivisão, no sentido de que a saúde é dever e direito de todos. Assim, a saúde constitui-se como saúde coletiva somente através da democracia.

Em segundo lugar, a transdisciplinaridade, como um instrumento de coleta de informações que vai além das comparações interdisciplinares, ocupa-se em utilizar o que cada disciplina pode oferecer em conteúdo para, depois,

⁷³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC.**

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5050/DF.**

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5051/DF.**

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5053/DF.**

⁷⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

transpassar ou ultrapassar o que cada uma possibilita. A transdisciplinaridade significa transgredir as barreiras fixas que determinada ciência ou disciplina oferece em busca de uma leitura original. Por isso, pensar na efetivação do direito à saúde é tarefa complexa, que passa não apenas pelo conceito de saúde, mas, também, pela forma como os recursos serão assegurados e pela permanente necessidade do controle e participação social.

A saúde é bem necessário à realização de todos os direitos fundamentais. É função do Estado garanti-lo para todos, através do sistema de saúde pública. Evidente que a garantia deste bem, que é por si só direito fundamental, carece de recursos, e, por isso, a Constituição Federal⁷⁹ estabeleceu contribuições destinadas à seguridade social. Os instrumentos decorrentes da sociedade da informação são elemento importantíssimo neste controle, permitindo que os dados sejam acessíveis a todos em tempo real.

Assim, nada mais lógico, justo e adequado à nossa Carta Magna que os recursos destinados à finalidade de atender as demandas de seguridade social, na qual se enquadra a saúde, sejam utilizados para tanto. É dever do Estado, da sociedade e do STF, como guardião da Constituição, assegurar que assim seja.

⁷⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Referências

AITH, Fernando Mussa Abujamra. Direito à saúde e democracia sanitária: experiências brasileiras. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 15 n. 3, p. 85-90, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p85-90>. Acesso em: 15 out. 2020.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições**: regime jurídico, destinação e controle. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2020.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. Alíquota diferenciada de contribuição previdenciária e princípio da isonomia (análise do art. 2º da L.C. 84/96). In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Contribuições previdenciárias**: questões atuais. São Paulo: Dialética, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016**.

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**.

Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras

providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001**. Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp110.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5050/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 07, ago. 2020. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4477089>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5051/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 11 set. 2020. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=447711>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 5053/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 11 set. 2020. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4477992>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 878.313/SC**. Contribuição social – artigo 1º da lei complementar 110/2001 – finalidade exaurida – artigos 149 e 154, inciso i, da carta de 1988 – arguição de inconstitucionalidade superveniente – recurso extraordinário – repercussão geral configurada. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello, 03 set. 2015. Disponível em
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307767044&ext=.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2925-8/DF**. Relatoria: Ministra Ellen Gracie, 04 mar. 2005. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 146.733-9/SP**. Relatoria: Ministro Moreira Alves, 06 nov. 1992. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 15 out. 2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v8n1/a02v08n1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

GRECO, Marco Aurélio. A destinação dos recursos decorrentes de contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE sobre combustíveis. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 104, p.122-140, mai. 2004. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311935/mod_resource/content/1/GREC O.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

JESUS, Ana Paula S. de *et al.* A transparência na administração pública: estudo acerca do art. 48 da LRF na região do Alto-Tietê/SP. **Revista Diálogos Interdisciplinares**, Mogi das Cruzes, v. 8, n. 5, p. 115-132, 2019. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/781/755>. Acesso em: 15 out. 2020.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 248-263, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 15 out. 2020.

MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

PEIXOTO, Guilherme. Corrupção ataca R\$ 1,48 bilhão destinados ao combate à COVID-19. **Estado de Minas**, Belo Horizonte. 11 jun. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/06/11/interna_politica,1155732/corruptao-ataca-r-1-48-bilhao-destinados-ao-combate-a-covid-19.shtml. Acesso em: 15 out. 2020.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 8-

46, 2014. Disponível em:
<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/2835/pdf>
f. Acesso em: 15 out. 2020.

PESSOTO, Umberto Catarino.; RIBEIRO, Eduardo Augusto Werneck;
GUIMARÃES, Raul Borges. O papel do Estado nas políticas públicas de saúde:
um panorama sobre o debate do conceito de Estado e o caso brasileiro. **Saúde
e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 9-22, jan./mar. 2015. Disponível em:
<https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2015.v24n1/9-22/pt>. Acesso em: 15 out.
2020.

PORTO, Luiz Fernando Gonçalves. **Gastos tributários e o financiamento do
Sistema Único de Saúde – SUS**: os efeitos sobre a equidade e o modelo de
atenção à saúde. Belo Horizonte: ESP-MG, 2017.

REDDICK, Chris *et al.* Online budget transparency innovation in government: a
case study of the U.S. State governments. *In*: 18th Annual International
Conference on Digital Government Research, 2017, New York. **Anais [...]**.
United States: ACM Digital Library, 2017. p. 232-241.

REIS, Marco Antônio Santos. Os quatro pilares da tutela preventivo-resolutiva
da probidade fiscal pelo ministério público na era digital: informação,
transparência, tecnologia e integridade pública. *In*: Conselho Nacional do
Ministério Público (Org.). **O Ministério Público na defesa da probidade
administrativa**. Brasília: CNMP, 2019. p. 202-229. Disponível em:
[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_
Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou;
SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle
social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em Debate**, Rio de
Janeiro, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/16.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. As contribuições sociais e o princípio da afetação.
Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, n. 98, p. 44-62, nov. 2003.
Disponível em:
[https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/151240/mod_folder/content/0/SCAFF%
2C%20Fernando%20Facury.%20%20As%20Contribui%C3%A7%C3%B5es%2
0Sociais%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Afeta%C3%A7%C3%A3
o.%20pp.%2044-62..PDF?forcedownload=1](https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/151240/mod_folder/content/0/SCAFF%2C%20Fernando%20Facury.%20%20As%20Contribui%C3%A7%C3%B5es%20Sociais%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Afeta%C3%A7%C3%A3o.%20pp.%2044-62..PDF?forcedownload=1). Acesso em: 15 out. 2020.

SIMONE, Elina de; BONASIA, Mariangela; GAETA, Giuseppe Lucio;
CICATIELLO, Lorenzo. The effect of fiscal transparency on government
spending efficiency. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 7, p. 1.365-1.379,
nov. 2019.