

DA RESPONSABILIDADE FISCAL À RESPONSABILIDADE SOCIAL: A EXIGÊNCIA DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Lelio Maximino Lellis¹

Resumo

A Constituição Brasileira e os tratados internacionais de direitos humanos afirmam a necessidade da implementação da responsabilidade social, vista como tão relevante quanto a fiscal. Assim, objetiva-se demonstrar que sua realização é necessária à configuração de Estado defensor da dignidade humana. O problema indaga se a concretização da responsabilidade social é impedida pela exigência de responsabilidade fiscal. Conforme a hipótese, esse impedimento não existe, pois a responsabilidade fiscal objetiva proporcionar segurança econômica e financeira ao Estado para que este possa implementar a responsabilidade social mediante a efetivação dos direitos humanos fundamentais. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo e as técnicas bibliográfica e de comparação das interpretações feitas por Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal e Corte Interamericana de Direitos Humanos, no exercício dos poderes constituinte, legislativo ou jurisdicional. Os resultados mostram que as interpretações do Congresso, Supremo e Corte Interamericana buscam compatibilizar as responsabilidades social e fiscal por exigência da Constituição Federal e dos tratados internacionais de direitos humanos, uma vez que a responsabilidade fiscal outorga parâmetros à realização da responsabilidade social e esta só se concretiza eficazmente com os recursos decorrentes da existência daquela.

Palavras-chave: Responsabilidade social. Responsabilidade fiscal. Direitos humanos fundamentais. Efetividade.

Abstract

The Brazilian Constitution and international human rights treaties show the need to implement social responsibility, considered as relevant as fiscal responsibility. Thus, the objective is to demonstrate its realization as necessary to design a State that defends human dignity. The problem asks whether fiscal responsibility prevents the realization of social responsibility. According to the hypothesis, this impediment does not exist. Fiscal responsibility aims to provide economic and financial security to the State so that it can implement social responsibility through the realization of fundamental human rights. It uses the hypothetical-deductive method and bibliographic and comparison techniques of interpretations made by the National Congress, the Federal Supreme Court and the Inter-American Court of Human Rights, in the exercise of constituent, legislative or jurisdictional powers. The results show the interpretations of Congress, the Federal Supreme Court and the Inter-American Court that seek to reconcile social and fiscal responsibilities as required by the Federal Constitution

¹ Pós-doutor em Direitos Humanos (Universidade de Coimbra, Portugal), foi *Visiting Research Scholar* em Direito Constitucional Comparado (Columbia University, New York, USA). Doutor em Direito do Estado (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e Doutor em Língua Portuguesa (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Professor Doutor em Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Centro Universitário Adventista de São Paulo). <https://orcid.org/0000-0001-8581-8394> E-mail: leliolellis.adv@gmail.com

and international human rights treaties. After all, fiscal responsibility provides parameters to implement social responsibility and social responsibility will happen better with the resources coming from fiscal one.

Keywords: Social Responsibility. Fiscal Responsibility. Fundamental Human Rights. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Há algum tempo, em especial no contexto social brasileiro decorrente de pandemia e que gerou o aumento da quantidade de famílias caracterizadas como vulneráveis pela pobreza, veio à tona a discussão a respeito dos parâmetros inerentes à concepção jurídico-econômica da responsabilidade fiscal enquanto eventuais cerceadores ao atendimento da população carente por meio de políticas públicas e ações que objetivem erradicar ou minorar tamanha vulnerabilidade através de programas de amparo assistencial e transferência de renda.

É nesse contexto que se busca responder ao seguinte problema: À luz do ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade fiscal expressa impedimento da concretização da denominada responsabilidade social? Para responder a esta questão, parte-se da hipótese de que a obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas à realização da responsabilidade fiscal não impedem a implementação da responsabilidade social, uma vez a responsabilidade fiscal objetiva proporcionar segurança econômico-financeira à efetivação da responsabilidade social, logo, sendo a existência daquela um instrumento para o fortalecimento da ocorrência desta, devendo-se considerar, ainda, que ambas as responsabilidades decorrem da exigência de normas formalmente constitucionais, supralegais e legais², cabendo às autoridades atuar para a compatibilidade eficaz daquelas modalidades de

² *Normas formalmente constitucionais* são as oriundas do exercício do Poder Constituinte e permitem a realização do controle de constitucionalidade. Estão contidas na Constituição Federal (CF), emendas constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos veiculados por Decretos Legislativos dotados de equivalência às emendas (art. 5º, § 3º, CF). *Normas com status supralegal* são as que são hierarquicamente superiores àquelas legais, exercendo sobre estas uma espécie de controle de convencionalidade, embora subordinadas às normas formalmente constitucionais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários n. 349.703/RS e n. 466.343/SP e no *Habeas Corpus* n. 87.585/TO. Contudo, segundo parte da doutrina, capitaneada por Cançado Trindade (1993) e Piovesan (2013), haveria implícita constitucionalidade nas normas veiculadas por tratado internacional de direitos humanos independentemente do processo de aprovação a que se submete o decreto legislativo que àquele veicula, em interpretação do art. 5º, § 2º, da CF, sobretudo quando o tratado tiver sido inserido no direito brasileiro antes do advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que introduziu o § 3º do art. 5º na CF. Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), consoante expressou no *Caso Almonacid*

responsabilidade a fim de contribuir para a efetividade das normas veiculadoras dos direitos humanos fundamentais e, pois, de modo a possibilitar a dignidade da pessoa humana.

O método utilizado aqui é o denominado hipotético-dedutivo, lançando-se mão, igualmente, das técnicas de pesquisa bibliográfica e de comparação das interpretações do Congresso Nacional, ao elaborar emendas constitucionais ou leis, e do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos ao proferir acórdãos, a fim de que se comprove a efetividade das normas veiculadoras dos aspectos essenciais da responsabilidade social e a harmonização possível com aquelas informadoras da responsabilidade fiscal. O emprego da técnica comparativa nos moldes indicados é importante, uma vez que esses órgãos qualificam-se como exercentes do poder constituinte derivado, legislativo e judiciário nacional ou integrante do sistema internacional de proteção dos direitos humanos com jurisdição aceita pelo Brasil, sendo intérpretes cuja compreensão, ao restar seguida de aplicação da norma, gera obrigação de obediência para os destinatários.

O objetivo geral do artigo consiste, pois, na busca de compatibilidade entre as responsabilidades fiscal e social, para que fique claro o dever de realização não somente daquela como desta também. Já os objetivos específicos residem na interpretação sistêmica daquelas a partir da Constituição Federal e dos documentos integrantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos reconhecidos pelo Brasil e, por conseguinte, dotados de vigência e eficácia em território nacional, tudo desde a informação da interpretação realizada por Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal e Corte Interamericana dos Direitos Humanos.

Consequentemente, abordar-se-á, nos próximos tópicos, o conceito de responsabilidade fiscal e social, a exigência de compatibilização delas segundo o texto constitucional e o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, além da importância da responsabilidade social à luz do Estado de bem-estar requerido pela Constituição Federal e idealizado em alguns tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

2 ELEMENTOS PARA UMA CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DAS RESPONSABILIDADES FISCAL E SOCIAL

Arellano y otros vs. Chile, (OEA, 2006), o controle de convencionalidade deve ocorrer sobre quaisquer normas, mesmo as constitucionais, o que é rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal.

A *responsabilidade fiscal* consiste na exigência imposta pelo Direito pátrio à autoridade para gerir as finanças estatais de maneira economicamente sustentável, a fim de se preservar o equilíbrio das contas públicas, logo, comprometendo-se a criar ou aumentar despesas públicas, notadamente as obrigatórias de caráter continuado, tão somente quando da comprovada existência de receitas estatais que possam custeá-las, atuando, de modo planejado, transparente e em submissão aos órgãos de controle, nos moldes preconizados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101/2000, tudo com foco na preponderância do interesse público, logo, com fulcro na consecução dos objetivos e direitos fundamentais da República, sob pena de responsabilização³ que leve a sanções.

Adicionalmente, lembra Abraham (2021, p. 18), a responsabilidade fiscal contribui para “moralizar a gestão da coisa pública”, além de outorgar “responsabilidade ao gestor na atividade financeira” de forma a abarcar “todas as etapas do processo fiscal”, ou seja, a arrecadação, administração e aplicação adequada dos recursos em benefício da sociedade.

A Constituição Federal prevê a essência da responsabilidade fiscal ao veicular o princípio da *sustentabilidade da dívida pública*, que norteará a (re)formulação da lei complementar normatizadora da responsabilidade fiscal e será por ela detalhado (arts. 163, *caput*, VIII e par. ún.; 164-A). Para que haja sustentabilidade da dívida pública a referida lei complementar deverá especificar os “indicadores de sua apuração”, “os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida”, a “trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação”, “medidas” para seu “ajuste,

³ As quatro ideias centrais do conceito de Responsabilidade Fiscal veiculados pela Constituição Federal (CF) e Lei Complementar (LC) n. 101/2000 referem-se ao *planejamento*, *transparência*, *controle* e *responsabilidade* da autoridade por seus atos na gestão das finanças públicas. O *planejamento* é “imperioso dever do Estado” (art. 174, CF), como lembra Cialdini (2022, p. 199), sendo indicado pela exigência de elaboração e execução do orçamento público com obediência às leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual (art. 165, CF; arts. 4º a 10, LC n. 101/2000). A *transparência* é expressa pela existência daquelas leis e de divulgação das informações financeiras em meios eletrônicos, além de requer a prestação de contas e realização de audiências públicas para discussão da elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento (art. 163-A, CF; art. 48, LC n. 101/2000). O *controle* ocorre pela atuação do Legislativo com o Auxílio do Tribunal de Contas (arts. 71 e 75, CF; art. 73-A, LC n. 101/2000), havendo previsão de existência de um Conselho de Gestão Fiscal a ser “constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67, LC n. 101/2000). A *responsabilidade* da autoridade é referida no texto constitucional (arts. 29-A, §§ 2º e 3º; 37, § 8º, II; 52, I e II; 74, § 1º; 85; 96, III; 100, § 7º; 102, I, c; 105, I, a; 108, I, a; 167, § 1º; 173, §§ 1º, V e 5º; 208, § 2º; 212-A, IX; da CF; arts. 97, § 10, III; 104, II, do ADCT) e expressa pela Lei de Responsabilidade Fiscal quando afirma que “as infrações dos [seus] dispositivos” serão “punidas segundo” o “Código Penal” ou de acordo com outras leis (arts. 73, LC n. 101/2000).

suspensões e vedações” e o “planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida” (art. 163, *caput*, VIII).

O texto constitucional afirma, também, ser obrigação da União e dos Estados, Municípios e Distrito Federal “conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis na forma da” Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo aqueles entes jurídico-políticos elaborar e executar seus “planos e orçamentos” de maneira a “refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida” (art. 164-A).

O princípio da sustentabilidade da dívida pública, logo o conjunto normativo da responsabilidade fiscal existente na Constituição Federal, é reforçado pelo “mecanismo de ajuste fiscal de vedação” ao aumento direto ou indireto de remuneração, à criação de cargo, emprego ou função que gere crescimento de despesa, bem como à admissão ou contratação de pessoal ou alteração na estrutura de carreira que levem a mais gastos públicos quando “a relação entre as despesas correntes e receitas correntes” superar os “95% (noventa e cinco por cento)”. Ocorrendo esta situação de insustentabilidade fiscal, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública obrigam-se a lançar mão do aludido mecanismo constitucional de ajuste (art. 167-A).

É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal se preocupa com a responsabilidade fiscal (art. 107, ADCT), buscando o equilíbrio entre despesas e receitas – especialmente aquelas de caráter obrigatório e continuadas. Afinal, a falência econômico-financeira do Brasil levaria à inviabilização do Estado de bem-estar e à fragilização da efetividade dos direitos humanos fundamentais⁴ de natureza social, a exemplo daqueles referente à saúde, educação e assistência aos desamparados, com a decorrente afronta aos dispositivos constitucionais que, sucessivamente, requerem a erradicação da pobreza e marginalização, a diminuição da desigualdade social (art. 3º, III) e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Verifica-se, por conseguinte, que a exigência constitucional da responsabilidade fiscal tem por base fornecer condições econômicas para a realização mesma dos objetivos fundamentais da República, logo, possuindo natureza instrumental quando em correlação com a denominada responsabilidade social.

⁴ Utiliza-se a expressão *direitos humanos fundamentais*, também empregada por Silva (2022), já que apenas ela exprime, concomitantemente, as ideias de fundamentalidade de certos direitos e de seu pertencimento inerente à condição humana, com o decorrente reconhecimento de sua existência – e não outorga – pelo Estado.

Também no sistema internacional de proteção dos direitos humanos encontram-se dispositivos alusivos à indispensabilidade da responsabilidade fiscal. Exemplifica essa afirmação o conteúdo do artigo 4, da Carta Democrática Interamericana, aprovada por sua Assembleia Geral reunida em sessão extraordinária na cidade de Lima, Peru, em 11 de setembro de 2001, o qual afirma que são alguns dos “componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade” e a “responsabilidade dos governos na gestão pública” (OEA, 2001).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada por sua Assembleia Geral em 31 de outubro de 2003 e alvo do Decreto de promulgação n. 5.687 de 31 de janeiro de 2006, traz igualmente elementos aplicáveis à exigibilidade da responsabilidade fiscal, quando prevê que o “Estado parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico” deverá formular e aplicar “políticas coordenadas eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade”, além da “devida gestão dos assuntos públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas” (art. 5, item 1).

A referida convenção acrescenta que o Estado parte deverá cuidar com as contratações, valendo-se de “sistemas apropriados” e “baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões” (art. 9, item 1). Por fim, o texto detalha as obrigações de prestação de contas e transparência dos atos de gestão da coisa pública, com exigência de sistema de aprovação adequado de aprovação dos gastos públicos, de “contabilidade e auditoria”, além da adoção de “sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno” (art. 9, item 2) do orçamento e dos bens estatais (BRASIL, 2006).

Em decorrência do exposto, é indubitável a exigência da responsabilidade fiscal por parte do Estado brasileiro, oriunda da ordem constitucional e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Portanto, o que se necessita analisar adiante é se a responsabilidade fiscal, com a preocupação de legar segurança econômico-financeira ao país, acaba por se traduzir em um obstáculo jurídico à real concretização da responsabilidade social, sobretudo quando se é obrigado a encarar situação emergencial provisória.

Antes, porém, de se enfrentar essa questão, é preciso expressar em que consiste a *responsabilidade social*. Esta pode ser explicada sob o prisma da atuação para a garantia e aprimoramento do bem-estar das pessoas naturais pertencentes a determinada sociedade, a ocorrer por meio da implementação dos direitos humanos, notadamente quando qualificados fundamentais, tudo para se proteger a dignidade inerente à condição humana.

A responsabilidade social é passível de análise sob os enfoques do agente ou do destinatário da ação responsável. Sob o ângulo do agente, diz-se que a responsabilidade social decorre da ação da sociedade civil – por meio de empresa, pessoa jurídica sem fins lucrativos ou grupo de pessoas naturais informalmente reunido – ou deriva da atuação do Estado. Sob a ótica do beneficiário, verifica-se que a responsabilidade social é aquela realizada em benefício da sociedade e dos indivíduos que a compõem.⁵

Aqui se busca refletir sobre a responsabilidade social do Estado. Consequentemente, é possível afirmar que ela se dá a conhecer por meio de conjunto de ações planejado, transparente e realizado pelas autoridades em submissão aos órgãos estatais de controle para realizar políticas públicas e serviços de proteção da dignidade da pessoa humana. Em outros termos, a responsabilidade social estatal liga-se ao dever de implementação dos direitos humanos fundamentais pelo Poder Público, o que inclui a obrigação de concretizar os direitos sociais, a exemplo daqueles previstos no artigo 6º, da Constituição Federal. Logo, havendo atuação comissiva ou omissiva da autoridade competente que impeça ou obstaculize a realização dos direitos humanos fundamentais, ficará a autoridade sujeita à imposição de sanções de natureza jurídica e política, sendo esta coercibilidade um mecanismo utilizado para a efetiva proteção da dignidade da pessoa humana.

Como se percebe, a responsabilidade social do Estado, que recai sobre as autoridades que o representam implica o combate à miséria e à pobreza, ofensivas ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, de maneira a requerer o atendimento das populações vulneráveis por meio de prestações estatais de natureza econômica. Nesse contexto, pode-se dizer que também a responsabilidade social repousa sobre os pilares do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilidade da autoridade, tudo para que se atue em harmonia com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública (art. 37).

⁵ Como exemplos de abordagens sobre os variados enfoques da responsabilidade social, veja-se: a) o estudo da responsabilidade social de realização obrigatória pela empresa, relacionando-a com o cumprimento de sua função social desde a função social da propriedade constitucionalmente exigida (BARACHO e CECATO, 2016); b) a análise da viabilidade de uma aliança entre empresa e Estado, intermediada pela universidade, para atuar com responsabilidade social (HERNÁNDEZ-ARTEAGA, ALVARADO-PÉREZ e LUNA, 2015); c) a reflexão sobre a responsabilidade social das empresas enquanto privatização do dever de realização do bem-estar pelo Estado (XAVIER e MARANHÃO, 2010); d) a defesa da responsabilidade social das empresas e do Estado enquanto poder-dever para o combate à discriminação do trabalhador idoso (MAGALHÃES, 2008); e) a argumentação de que as políticas públicas para a educação devem partir da responsabilidade social e não meramente do utilitarismo econômico (FONSECA, 2009).

O planejamento – qualidade de organizar algo a partir de bases conceituais, diretrizes e objetivos – exsurge, por exemplo, da ordem constitucional de elaboração de lei que contenha normas e requisitos configuradores de “programa permanente de transferência de renda” (art. 6º, par. ún.) e da competência que a Lei Suprema atribui ao “Poder Público, nos termos da lei,” para “organizar a seguridade social” com fundamento nos objetivos constitucionalmente indicados (art. 194, par. ún.).

A transparência – indissociável do princípio da publicidade e que consiste na qualidade do que se pode facilmente enxergar e verificar – é um dos fundamentos para certas medidas expressas na Constituição Federal, tais como aquelas de administração democrática e com gestão quadripartite da seguridade social, que inclui representantes dos trabalhadores, empregadores e aposentados (art. 194, par. ún., VII), e da exigência de “participação da comunidade” na gestão do Sistema Único de Saúde (art. 198, III).

O controle, ligado à fiscalização e necessário à preservação dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade da atuação da Administração Pública, é requerido em diversos contextos de implementação de aspectos prestacionais dos direitos humanos fundamentais sociais, tal como ocorre quando da exigência, pela Constituição Federal, do advento de lei para dispor sobre “a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social” do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, “assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social” (art. 212-A, X, d). Igualmente, está implícito no texto do artigo 6º, parágrafo único, da Lei Suprema o dever de controle do “programa permanente de transferência de renda” ao prever que a lei determinará as “normas e requisitos de acesso” ao aludido programa, fazendo-o em harmonia com “a legislação fiscal e orçamentária”, que trata do controle das receitas e despesas públicas.

Outrossim, a Constituição do Brasil indica explicitamente, em determinados casos, a responsabilidade da autoridade quando de conduta omissiva ou comissiva contrária à implementação de elementos de direitos humanos fundamentais sociais. Tal é o caso da tipificação como crime de responsabilidade do Presidente da República pela prática de “atos que atentem contra” “o exercício dos direitos (...) sociais” (art. 85, III), bem como a indicação da “responsabilidade da autoridade competente” ante o “não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular” (art. 208, § 2º). Consequentemente, desde uma interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais verifica-se a possibilidade

de atribuição de sanção à autoridade em decorrência de suas ações no contexto da implementação de direitos inerentes à responsabilidade social.

A responsabilização do agente público competente por atuação omissiva ou comissiva contrária à implementação dos direitos fundamentais sociais é reconhecida pela doutrina clássica. Como lembra Mendes (2012, p. 118-120), a autoridade legislativa, executiva ou judicial é vinculada ao dever de atuação harmônica com os referidos direitos, devendo buscar sua concretização. Em outras palavras, a autoridade deve atuar para que aconteça “a função de prestação” estatal necessária à efetividade dos direitos fundamentais (CANOTILHO, 1999, p. 384), especialmente no que tange aos conteúdos essenciais que veiculam e, pois, inerentes ao núcleo do direito fundamental, o qual, em conjuntos com os demais núcleos dos direitos fundamentais compõe o denominado mínimo existencial porquanto indispensável à vida digna (TORRES, 2009; NUNES JÚNIOR, 2009).

O Judiciário pátrio igualmente tem se posicionado pela obrigatoriedade de atuação das autoridades em harmonia com o dever de implementação progressiva dos direitos sociais mediante prestações. A título de exemplo, veja-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, defendendo que: a) as conquistas dos cidadãos na implementação dos direitos fundamentais sociais não podem sofrer retrocesso, havendo, inclusive, legitimidade do Poder Judiciário em atuar para que o Executivo concretize as prestações devidas, como afirmou a Segunda Turma do Tribunal em sede de Agravo regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337/SP (BRASIL, 2011); b) que a autoridade não pode alegar a “reserva do possível” – argumento de que não há previsão orçamentária ou dinheiro – como base para a recusa às prestações devidas no contexto da efetivação de direito humano fundamental social constitucionalmente requerido, especialmente quando de realidade emergencial.

Não por outra razão, ao proferir acórdão no Recurso Extraordinário n. 592.581/RS, o Pleno do Supremo Tribunal Federal afirmou:

I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.

II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial.

III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal.

IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes.

(BRASIL, 2016, p. 2-3)⁶

Também a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) vem “reiteradamente, reconhecendo a responsabilidade de Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) pela frustração dos direitos econômicos, sociais e culturais de seus cidadãos” (GUIMARÃES; DANTAS NETO, 2022, p. 492). Exemplificam a evolução interpretativa da Corte, lembram Guimarães e Dantas Neto (*Idem, Ibidem*), os casos *Baena Ricardo y otros vs Panamá* – em que o Estado foi condenado pela demissão dos trabalhadores em decorrência de greve e sem que se tenha garantido a eles o devido processo legal, com detecção da ausência indireta de proteção aos direitos humanos sociais, (OEA, 2001) – e *Yakie Axa vs Paraguai* – em que o Estado foi condenado por omissão na efetivação progressiva dos direitos sociais de assistência social, saúde e educação para esse povo indígena (OEA, 2005).

Todavia, é com o acórdão proferido pela CIDH no *Caso Lago Del Campos vs Peru*, argumentam Antoniazzi, Cruz e Piovesan (2019, p. 428-429), que não apenas se tem reforçada a indivisibilidade dos direitos humanos, mas, ainda, se vê a aplicabilidade direta de direito social, uma vez que, ao julgar o caso com fundamento no artigo 26, da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969, a Corte decidiu que houve violação de aspectos do direito do trabalho, com ofensa à progressiva proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais requerida convencionalmente dos Estados signatários (OEA, 2017).

Como se vê, em caso de omissão da autoridade pela implementação de direito social, cabe ao Judiciário nacional ordenar a realização da ação implementadora, inexistindo

⁶ Exemplificam a recusa, pelo STF, dos argumentos da reserva do possível e da separação dos poderes para invalidar julgados que imponham a implementação imediata de direito social em caso de omissão do Poder Público, dentre outras, as decisões proferidas pela: a) Primeira Turma: a₁ – no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.366.831/SP, para manter o “[d]ireito à moradia e ao aluguel social” para aqueles em “[s]ituação de vulnerabilidade comprovada” (BRASIL, 2023b, p. 1); a₂ – no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.403.193/SC, para manter decisão judicial que impunha a “execução de obras emergenciais” no “Centro de Atendimento Socioeducativo Provisório – CASEP de Itajaí”, de maneira a proteger “os direitos à dignidade, higiene, salubridade, entre outros, de jovens e adolescentes” (BRASIL, 2023a, p. 2); b) Segunda Turma: b₁ – no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.045.560/BA, afirmando a constitucionalidade da decisão judicial que determine ao Executivo a implantação de política pública, cuja execução conste de “previsão orçamentária no Plano Plurianual”, para “construção de unidade de cumprimento de medidas socioeducativas” no sul da Bahia (BRASIL, 2023c, p. 1-2); b₂ – no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.330.615/RJ, declarando possível ao Judiciário impor ao Executivo “dragagem” de rio, ante “os possíveis riscos decorrentes de sua ausência (inundações e desmoronamento)”, tudo para a aplicação imediata do direito fundamental à proteção ambiental (BRASIL, 2022, p. 1). Alerta-se, ademais, para o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que referendou, no Parecer Consultivo n. 07/86 (OEA, 1986), a aplicabilidade imediata dos direitos humanos pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos, ao tratar dessa questão no âmbito do Pacto de San José da Costa Rica.

desculpa para a inação com fulcro na reserva do possível ou na separação dos poderes. Persistindo a omissão, ocorrerá a responsabilização da autoridade. Havendo inércia do Brasil em implementar direito humano fundamental, poderá haver atuação da Corte Americana de Direitos Humanos para compelir o Estado a sanar sua omissão.

3 O ESTADO DE BEM-ESTAR E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA COMO JUSTIFICATIVAS À EXIGÊNCIA DE RESPONSABILIDADES SOCIAL

A Constituição Federal preconiza a existência da República Federativa do Brasil enquanto um Estado de bem-estar social (BONAVIDES, 2000, p. 336) ou, ao menos, enquanto Estado que deve se ocupar da constante busca daquele bem-estar (BARROSO, 2010, p. 67). Já no preâmbulo, a Assembleia Nacional Constituinte afirma que o Estado instituído pela Constituição “é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais” e “o bem-estar” como dois de seus valores supremos. Isso de fato é preocupação da Lei Magna, pois ela coloca a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos (art. 1º, III), para cuja realização exige o atendimento dos objetivos fundamentais da República, dentre os quais os deveres de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização” com a “redução das desigualdades sociais” e “promover o bem de todos sem preconceitos” ou “quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, I, III, IV).

Ao buscar contribuir para o alcance dos referidos objetivos e, pois, proteger a dignidade da pessoa humana, a Constituição do Brasil informa conjunto de direitos humanos fundamentais responsáveis pela configuração do conceito de dignidade da pessoa humana, logo, denominados finalísticos, a exemplo da vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (art. 5º, início do *caput*). Já os direitos humanos fundamentais qualificados como sociais – a exemplo de saúde, trabalho, educação, previdência e assistência social – são dotados de natureza instrumental, pois são o meio para a realização dos direitos finalísticos referidos, estando reconhecidos em lista exemplificativa⁷ veiculada pelo artigo 6º, da Lei Suprema.

⁷ Sarlet (*in* CANOTILHO *et al.*, 2013, p. 517) lembra não ser possível negar a existência de uma “abertura material consagrada no art. 5º, § 2º, da CF”, o qual “diz respeito a todo e qualquer tipo de direito fundamental” ao afirmar que “[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos

Como se percebe, o fundamento do dever outorgado às autoridades para que atuem em obediência à necessidade de concretização da responsabilidade social do Estado prevista na Constituição Federal, é encontrado na exigência da concretização do bem-estar de todos os residentes no país, a fim de se proteger a dignidade humana, a qual é efetivada quando da realização dos objetivos essenciais para a República (art. 3º) combinados com o reconhecimento de direitos humanos fundamentais (arts. 5º e 6º, *v.g.*).

Deste modo, considera-se a responsabilidade social do Estado como o cumprimento de sua obrigação constitucional de atuar em prol do bem-estar da coletividade e dos indivíduos que se encontram em território nacional (art. 5º, *caput*), desde a proteção da dignidade da pessoa humana vista enquanto seu fundamento justificador, o que ocorrerá mediante a implementação dos direitos humanos qualificados pela Lei Suprema como basilares dada sua relevância hierárquico-estrutural na configuração sistêmica do ordenamento jurídico pátrio (arts. 5º a 17) e sua inequívoca importância para a sociedade e seus indivíduos.

Ademais, o conjunto de tratados internacionais pertencentes ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e ratificados pelo Brasil – aqui em vigor com *status* de normas supralegais, salvo se aprovados em processo legislativo com equivalência a Emenda Constitucional, nos termos da Lei Suprema (art. 5º, § 3º) – reforça o quadro de fundamentação e justificativa à implementação da responsabilidade social por meio da concretização dos direitos humanos fundamentais qualificados sociais.

Nesse contexto, destaca-se o propósito das Nações Unidas, expresso em sua Carta (art. 1º, itens 2 e 3), de se preservar “a paz e a segurança”, a partir do “princípio da igualdade de direitos” para todos, mediante “cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário”, além de “promover e estimular o respeito aos direitos humanos”. A mesma Carta, aborda a responsabilidade social e resultados decorrentes de seu cumprimento quando requer no artigo 55 que, para “criar condições de estabilidade e bem-estar”, haja, por parte das Nações Unidas, o estímulo a

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

princípios por ela adotados”. Logo, impõe-se concluir que a indicação expressa no texto constitucional de direitos fundamentais é meramente exemplificativa.

(BRASIL, 1945)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela resolução n. 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, reforça a importância da responsabilidade social como instrumento para o bem-estar dos seres humanos ao prever em seus dispositivos direitos sociais exigíveis dos Estados (art. 22), a exemplo daqueles do trabalho, saúde, assistência social aos desamparados e educação (arts. 23 a 26), uma vez que os entes públicos devem atuar para “tornar plenamente efetivos os direitos e liberdades enunciadas na presente Declaração.” (ONU, 1948).

Por sua vez, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma no Preâmbulo que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento” do qual decorrem os direitos de “liberdade, justiça e paz”, que deverão ser concretizados por meio do gozo dos direitos humanos de natureza social, econômica, cultural e política (BRASIL, 1992). O texto normativo do referido Pacto afirma, também, que os “Estados Partes” devem “assegurar a homens e mulheres igualdade de gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais enumerados” no tratado (Art. 3º), a exemplo daqueles do trabalho, da educação, da previdência e assistência sociais (arts. 6º a 13), com o dever dos Estados nacionais de proporcionar a “toda pessoa” um “nível de vida adequado” (art. 11, item 1), o que implica a obrigação estatal de atuar para o bem-estar e adequada qualidade de vida dos seres humanos (BRASIL, 1992).

O Brasil também se comprometeu com a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), devendo “envidar seus maiores esforços na aplicação” do princípio de que “[t]odos os seres humanos” possuem igual “direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica” (art. 45, letra *a*).

Finalmente, no Preâmbulo à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, torna-se inequívoco que os Estados signatários estarão a atuar para um “regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem”, cujo fundamento reside no “ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria”. Exatamente por isso é que a Convenção indica que os membros da OEA devem atuar para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos na Carta da OEA (art. 26).

Em outras palavras, cada Estado nacional precisa atuar para que haja o bem-estar das pessoas e deverá fazer isso, sobretudo, valendo-se da efetivação dos direitos humanos fundamentais de natureza social, diversos dos quais – trabalho, previdência social, saúde, educação, alimentação e assistência social dos desamparados, notadamente quando crianças ou idosos – são veiculados nos artigos 6 a 10 e 12 a 18, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, também conhecido como “Protocolo de São Salvador” (BRASIL, 1999).

4 PARÂMETROS À IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DA RESPONSABILIDADE FISCAL

Entendida a dupla e concomitante exigência constitucional e supralegal de respeito e submissão à responsabilidade fiscal e à responsabilidade social, bem como vista a justificação da existência da responsabilidade social à luz da Constituição Federal e dos tratados internacionais sobre os direitos humanos ratificados pela República brasileira, cabe a pergunta a respeito da compatibilização entre elas e dos parâmetros à elaboração de políticas públicas de combate à pobreza pela implementação dos direitos sociais constitucionalmente previstos, mediante a instituição de serviços e ações que concretizem às políticas públicas do Estado.

Em geral, os direitos sociais vêm sendo implementados tanto quanto o permitem as condições econômicas do país, uma vez que “não contêm apenas uma proibição de intervenção”, mas, também, expressam “um postulado de proteção”, implicando tanto “a proibição do excesso” quanto “a proibição da proteção insuficiente” (MENDES, 2012, p. 477). Não por outra razão, os tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (arts. 1º, 2º e 5º) e da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (arts. 1º, 2º, 26 e 27), igualmente preveem a progressiva implementação dos direitos humanos fundamentais, mesmo pelos Estados em desenvolvimento, com a vedação à indevida restrição a quaisquer direitos humanos fundamentais nos âmbitos já concretizados.

No quadro da implementação dos direitos humanos fundamentais sociais não apenas se tem o fenômeno da não-aceitação pelo Judiciário brasileiro do argumento da reserva do possível para justificar qualquer omissão estatal que atinja o chamado núcleo de direito

fundamental, uma vez que o conjunto desses núcleos configura sistemicamente o denominado mínimo vital indispensável à existência humana digna, segundo decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 592.581/RS (BRASIL, 2016), como, ainda, há destinação constitucional de percentual oriundo de determinado espectro da arrecadação tributária para a educação e a saúde (arts. 198, 212, 212-A), além de previsão, pela Lei Fundamental, de fonte de custeio também para a previdência e assistência sociais (art. 195).

Até o advento da Emenda Constitucional n. 114/2021, o artigo 203, da Constituição Federal, previa apenas a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (art. 203, V), sendo a fonte de custeio dessa despesa prevista no artigo 195, da Lei Suprema.

Com a Emenda Constitucional n. 114/2021, a proteção contra a indignidade da miséria econômica da pobreza foi ampliada para todos aqueles imersos “em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (art. 203, VI), afirmando-se que estes “vulneráveis sociais” deverão receber, do Poder Público, “uma renda básica mínima” por meio de participação em “programa permanente de transferência de renda”, configurado por “normas e requisitos de acesso” a serem “determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária” (art. 6º, par. ún.).

Em decorrência da previsão constitucional do direito a renda mínima básica (arts. 6º, par. ún. e 203, VI, combinados), surgem determinadas questões. A primeira delas é a respeito da titularidade do direito, ou seja, quais os seres humanos que podem receber uma renda mínima básica. O artigo 6º, parágrafo único, da Lei Suprema afirma que “[t]odo brasileiro em situação de vulnerabilidade social” é quem pode ser beneficiário do programa de transferência de renda. Ficariam, pois, excluídos os estrangeiros residentes no Brasil.

Contudo, ao se interpretar sistematicamente os artigos 5º, *caput* e 6º, parágrafo único, em conjunto com os artigos 1º, inciso III, 3º, incisos I, III, IV e 203, inciso VI, da Lei Suprema, verifica-se a clara intenção do legislador constituinte de prestação de auxílio assistencial a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país quando o necessitarem, a fim de assegurar a dignidade da pessoa humana e o Estado de bem-estar. Isso porque aqueles artigos do texto constitucional apontam o valor da “dignidade da pessoa humana” como um dos fundamentos da República do Brasil, aludem aos objetivos basilares de “construir sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização” e “promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de

discriminação”, além de objetivar “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

A segunda questão alude à necessidade de obediência às normas constitucionais sobre a responsabilidade fiscal, quando da submissão dos atos das autoridades à mandatória responsabilidade social, notadamente, no que diz respeito ao equilíbrio ou sustentabilidade entre receitas e despesas e à indicação da fonte de custeio para a concessão de renda mínima à população pobre, a fim de que não se extrapole à realidade arrecadatória (art. 167). Afinal, o próprio artigo 6º, parágrafo único prevê seja “observada a legislação fiscal e orçamentária”. Em outras palavras, como implementar o programa de transferência de renda mínima para a população carente sem estourar o teto fiscal?

O assunto do custeio de despesas públicas obrigatórias imprevistas, foi abordado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão auxiliar do Congresso Nacional, nos acórdãos n. 1.716/2016 e n. 2.704/2022. No primeiro, o TCU declarou que

atendidos os requisitos da despesa quanto à imprevisibilidade e à urgência, conforme estabelecido pela Constituição Federal no art. 62, §1º, inciso I, alínea *d*, combinado com o art. 167, § 3º, é cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado, nos casos em que a insuficiência de dotação orçamentária possa gerar ônus para a União em razão da ocorrência de obrigação de despesa corrente inadiável. (BRASIL, 2016, p. 38)

Já no acórdão n. 2.704/2022, o TCU afirma ser

cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário. (BRASIL, 2022, p. 86)

Deste modo, o Tribunal de Contas da União indica uma saída para que se compatibilize as responsabilidades fiscal e social requeridas constitucionalmente, ao decidir ser possível a abertura de crédito extraordinário por medida provisória quando houver urgência e imprevisibilidade da despesa de natureza corrente ou primária obrigatória, se a não abertura de crédito extraordinário puder levar à insuficiência de dotação orçamentária geradora da paralização na prestação de serviços públicos essenciais efetivadores de direitos fundamentais.

A pergunta que deve ser respondida agora é: A despesa pública para a implementação do direito de concessão de renda mínima ao pobre é de natureza primária, corrente e obrigatória? A resposta é positiva. Tal despesa não se destina à aquisição de bem de capital, logo, sendo corrente (TORRES, 2018, p. 191). Igualmente, é despesa primária porque não financeira (CHIMENTI, 2019, p. 248 e 251), objetivando atender à ordem constitucional de implementação de direito fundamental prestacional ou social e, pois, sendo de natureza obrigatória. Conseqüentemente, é possível atender ao programa de concessão de renda mínima por meio de abertura de crédito extraordinário, desde que comprovada a urgência e imprevisibilidade da despesa impeditivas de adequada inserção orçamentária.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a decidir sobre o descumprimento de ordem por ele concedida em sede do Mandado de Injunção n. 7.300/DF (BRASIL, 2021), a fim de sanar omissão do Poder Executivo na regulamentação do benefício assistencial previsto na Lei n. 10.835/2004,⁸ instituidora da “renda básica de cidadania” (arts. 1º a 4º). Considerando a obrigatória proteção do mínimo existencial e para se respeitar e proteger à dignidade humana, o STF decidiu conferir “interpretação conforme à Constituição ao art. 107-A, II, do ADCT” (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e ordenar que,

no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu *caput* deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza (...), nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF). (BRASIL, 2022, p. 27)

Assim, o Supremo Tribunal Federal indicou, sucessivamente, como fontes de custeio do programa de transferência de renda concessivo de auxílio pecuniário aos pobres brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, para o fim de cumprimento desse aspecto da responsabilidade social do Estado, a aplicação do dinheiro arrecadado pela União e inicialmente

⁸ Embora o art. 6º, par. ún., da CF – introduzido pela Emenda Constitucional n. 114, de 16 de dezembro de 2021 – traga a expressão “cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei” colocada em tempo verbal futuro, o STF ordenou, em 18 de dezembro de 2022, o cumprimento do acórdão proferido no Mandado de Injunção n. 7.300/DF, considerando que a Lei n. 10.835/2004 atende à exigência do conteúdo do art. 6º, par. ún., da CF, para que o direito fundamental de assistência social aos desamparados por meio de transferência de renda não restasse sem implementação. Conseqüentemente, segundo o STF, inexistente omissão legislativa, cabendo ao Executivo atuar de modo regulamentar (BRASIL, 2022). Souza e Alvez (2020) lembram, todavia, que na Lei n. 10.835/2004 inexistente indicação da fonte de recursos para o financiamento do programa de renda mínima, o que só foi suprido parcial e provisoriamente com o advento da Emenda Constitucional n. 114/2021, persistindo a carência de promulgação da lei que trate dos requisitos previstos no art. 6º, par. ún., da CF.

destinado ao pagamento de precatórios, mas que por ultrapassar o limite indicado pelo artigo 107-A, do ADCT deverá agora destinar-se ao custeio do programa de renda mínima cidadã, bem como, se necessário, a abertura de crédito extraordinário, obedecidos os parâmetros constitucionais (art. 167, § 3º).

Como visto, tanto o TCU quanto o STF atuaram para decidir de maneira a compatibilizar as exigências constitucionais de responsabilidade fiscal e de responsabilidade social, a fim de não inviabilizar qualquer delas. Mais do que isso, o próprio legislador constituinte derivado atuou em prol dessa harmonização quando da promulgação das Emendas Constitucionais n. 114/2021 e n. 126/2022, que reescreveram o conteúdo do artigo 107-A enquanto parte do novo regime fiscal previsto no artigo 106, do ADCT.

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos igualmente lega fundamentos à busca da harmonização entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal. Exemplo dessa afirmação é encontrado na Carta Democrática Interamericana de 2001, que declara serem essenciais ao Estado democrático de direito “a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública” e, também, “o respeito dos direitos sociais” (art. 4).

Destaque-se, ademais, que embora inexista tratado internacional ratificado pelo Brasil que veicule previsão de renda mínima a ser concedida pelo Poder Público a seus cidadãos e residentes, caso isso venha a ocorrer será possível compelir o Estado a trabalhar para a concretização desse direito humano fundamental também no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Afinal essa Corte já decidiu que possui competência para atuar com o objetivo de proteger todo direito constante de tratado concluído no âmbito da OEA ou veiculado por qualquer outro tratado aplicável a Estado membro da OEA porquanto dele signatário, em interpretação do Artigo 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos, como o respondeu a CIDH, por unanimidade de seus juízes, a questionamento do Peru, através do Parecer Consultivo n. 01/82 (OEA, 1982).

Por fim, não se pode olvidar a necessidade de criação de regime sistêmico para a regulação das responsabilidades fiscal e social, o qual deverá indicar, a partir de fundamentos econômicos, a previsão de receitas e despesas ordinárias e extraordinárias, além de proporcionar válvulas de escape seguras para que a autoridade possa lidar com situações atípicas e emergenciais que requeiram aprofundamento temporário das prestações estatais para a proteção da dignidade da pessoa humana. Acrescenta-se que será importante que esse

arcabouço normativo protetor das responsabilidades fiscal e social seja de fácil compreensão pela sociedade, a fim de que detenha legitimidade e eficácia social. Sugere-se, ainda, como ponto de partida à elaboração desse regime harmônico de responsabilidade fiscal e social, a análise das normas constitucionais, supralegais e legais interpretadas pelo Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5 CONCLUSÕES

Os direitos humanos fundamentais – assim entendidos aqueles necessários à configuração do conceito de dignidade da pessoa humana no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, logo, desde as disposições da Constituição Federal e em harmonia com os conteúdos dos tratados internacionais sobre direitos humanos válidos no país – que sejam qualificados enquanto sociais integram o arcabouço normativo da responsabilidade social.

Porque a implementação dos direitos sociais implica a realização de prestações pelo Estado, sendo, por conseguinte, onerosa, bem como em decorrência da exigência da gestão pública com submissão à responsabilidade fiscal, no contexto da pandemia da COVID-19 e do aumento da pobreza da população residente no Brasil, as autoridades estatais foram obrigadas a enfrentar o seguinte problema: A responsabilidade fiscal expressa parâmetros impeditivos à concretização da responsabilidade social? A hipótese confirmada aqui foi a de não, devendo-se atuar para a harmonização de ambas as modalidades de responsabilidade previstas em normas constitucionais, supralegais e legais.

Valendo-se do método hipotético-dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica das interpretações realizadas por Congresso Nacional, quando da elaboração e aprovação de emendas constitucionais e leis, Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao se proferir acórdãos, foi possível verificar que o legislador constituinte se ocupou de mecanismos que possibilitem a harmonização entre as exigências da responsabilidade fiscal com aquelas inerentes à responsabilidade social, a fim de a autoridade competente não se visse compelida a privilegiar uma delas e, assim, desconsiderasse a outra, vindo a ser alvo de eventuais sanções.

Assim, o constituinte requer a compatibilidade entre as duas modalidades de responsabilidade – a fiscal e a social – sem que deixe margem para o descumprimento omissivo ou comissivo das normas e disposições que as regulam. Exemplifica essa afirmação o disposto no artigo 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, que concede o “direito a uma renda básica familiar” a todo o brasileiro e estrangeiro residente no país que se encontre “em situação de vulnerabilidade social”, a ser “garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda”, “observada a legislação fiscal e orçamentária”.

Adicionalmente, a maneira como o legislador constituinte – quando da instituição do “Novo Regime Fiscal” provisório (arts. 106 e ss., do ADCT) – se preocupa em indicar fontes de custeio ou financiamento das obrigações inerentes à responsabilidade social, abrindo válvulas de escape que previnem contra a desobediência de conteúdos da responsabilidade fiscal, reforça a intelecção de que a compatibilidade entre elas é constitucionalmente necessária. Nesse sentido, tome-se o exemplo do conteúdo veiculado pelo artigo 107-A, do ADCT, que destina o valor inerente “ao espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite destinado ao programa” permanente de transferência de renda requerido pelo artigo 6º, parágrafo único, da Constituição do Brasil.

Também os documentos integrantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos pretendem a compatibilização entre os conteúdos das responsabilidades social e fiscal, exemplificando essa afirmação o disposto no artigo 4, da Carta Democrática Americana, que expressa serem “componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública” e, também, “o respeito dos direitos sociais”.

Não tem sido outra a posição do Congresso Nacional, quer diretamente, ao aprovar leis em suas diversas modalidades, quer indiretamente, por meio do Tribunal de Contas da União (TCU) – quando da resposta a consultas. Tome-se com exemplos os conteúdos dos acórdãos n. 1.716/2016 e n. 2.704/2022 proferidos pelo TCU, que procuraram compatibilizar as responsabilidades fiscal e social ao afirmar ser possível a abertura de crédito através de Medida Provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa necessária ao cumprimento de obrigação inerente à efetividade de direito humano fundamental social.

Em acepção semelhante, também se pronunciou o Supremo Tribunal Federal quando provocado no Mandado de Injunção n. 7.300/DF, no qual decidiu pela destinação dos

recursos oriundos do espaço fiscal entre o orçado e o realizado no pagamento dos precatórios (art. 107-A, ADCT) exclusivamente para o cumprimento prestacional do direito de titularidade daqueles “em situação de vulnerabilidade social” e consistente em outorga “de renda básica familiar”, “observada a legislação fiscal e orçamentária” (art. 6º, par. ún., CF), além de autorizar, se imprescindível, a utilização suplementar de crédito extraordinário.

Destaque-se, ademais, o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu: a) a aplicabilidade direta e imediata dos direitos sociais constantes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, quando do Parecer Consultivo n. 07/86; b) que todos os direitos veiculados em tratados internacionais que tenham Estado membro da OEA como signatário podem ser alvo de justiciabilidade perante a CIDH, conforme entendimento do artigo 64, do Pacto de San José da Costa Rica, exarado no Parecer Consultivo n. 01/82; c) a responsabilização do Estado, no *Caso Lago Del Campos vs Peru*, (OEA, 2017) por omissão ou ação que impeça a concretização de direito social.

Deste modo, reconhece-se a indispensabilidade da compatibilização entre os elementos inerentes à responsabilidade fiscal e à responsabilidade social, devendo o Estado trabalhar para a realização de ambas, uma vez que o conteúdo da responsabilidade social é necessário à proteção do princípio basilar da proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), mas, também, sabendo-se que é impossível prescindir da responsabilidade fiscal sob pena de geração de caos econômico-financeiro e conseqüente enfraquecimento ou inviabilização da efetividade dos direitos humanos fundamentais.

Finalmente, sugere-se a criação de regime normativo de responsabilidade fiscal e social caracterizado pela ordenação e unidade, que objetive à perenidade e traga previsão adequada de receitas e despesas públicas, incluindo, ademais, válvulas de escape sucessivas para que seja possível uma atuação mais eficiente do Poder Público quando do surgimento de situações emergenciais, tendo como ponto de partida as normas já existentes, em parte transitórias, juntamente com as interpretações expressas pelo Tribunal de Contas da União, Corte Interamericana de Direitos Humanos e Supremo Tribunal Federal. Tudo para que haja melhor compatibilidade das responsabilidades fiscal e social, a fim de se tenha maior efetividade dos direitos humanos fundamentais e se proteja a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ANTONIAZZI, M. M.; CRUZ, J. C. da S.; PIOVESAN, F. The Protection of Social Rights in the Inter-American Commission of Human Rights. In: VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flavia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Coord.). *Constitucionalismo transformador, inclusão e direitos sociais*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 413-438.

BARACHO, H. U.; CECATO, M. A. B. Da função social da empresa à responsabilidade social: reflexos na comunidade e no meio ambiente. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 114-128, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/320/300>. Acesso: 21.03.2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000* – “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004* – “Institui a renda básica de cidadania”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945* – “Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992* – Promulga o “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992* – Promulga a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso: 26.03.2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999* – Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso: 26.03.2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006* – Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral em 31 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso: 26.03.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Habeas Corpus n. 87.585/TO*, rel. Min. Marco Aurélio, j. 03.12.2008, DJe 26.06.2009, v.u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, *Mandado de Injunção n. 7.300/DF*, red. p/ o acórd. Min. Gilmar Mendes, j. 23.11.2021, DJe 07.12.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349072237&ext=.pdf>. Acesso: 09.03.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática para cumprimento do acórdão proferido no *Mandado de Injunção n. 7.300/DF*, red. p/ o acórd. Min. Gilmar Mendes, j. 18.12.2022, DJe 19.12.2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MI7300BolsaFamilia.pdf>. Acesso: 09.03.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Recurso Extraordinário n. 349.703/RS*, rel. Min. Ayres de Britto, rel. p/ o Ac. Min. Gilmar Mendes, j. 03.12.2008, DJe 05.06.2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Recurso Extraordinário n. 466.343/SP*, rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.12.2008, DJe 05.06.2009, v.u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 04.01.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, *Recurso Extraordinário n. 592.581/RS*, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, DJe 01.02.2016, v.u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL (2023a). Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.403.193/SC*, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 19.12.2022, DJe 22.02.2023, v.u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765642719>. Acesso: 22.03.2023.

BRASIL (2023b). Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.366.831/SP*, rel. Min. Dias Tofoli, j. 19.12.2022, DJe 24.02.2023, v.u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765744530>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337/SP*, rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.2011, DJe 15.09.2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.330.615/RJ*, rel. Min. Edson Fachin, j. 10.10.2022, DJe 18.11.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764389213>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL (2023c). Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.045.560/BA*, rel. Min. Edson Fachin, j. 05.12.2022, DJe 09.02.2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765415911>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário, rel. Min. Raimundo Carneiro, Processo n. TC 020.056/2016-8, *Acórdão n. 1.716/2016*, sessão de 06.07.2016, Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1716%252F2016/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso: 20.03.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário rel. Min. Antonio Anastasia, Processo no TC 030.471/2022-2, *Acórdão n. 2.704/2022*, sessão de 07.12.2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2704%252F2022/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso: 20.03.2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, jul-dez, 1993, p. 27-54.

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra, PT: Almedina, 1999.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. *A trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal: da gestação à pandemia – os efeitos nos Estados brasileiros*. São Paulo: Actual, 2022.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito tributário, direito financeiro, direito orçamentário e Lei de Responsabilidade Fiscal*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/KxshC7YgLVQW7MF8tG3Mj7r/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 22.03.2023.

GUIMARÃES, A. M. da C.; DANTAS NETO, M. S. Aspectos gerais da proteção internacional dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 479-496, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7808/pdf>. Acesso: 06.03.2023.

HERNÁNDEZ-ARTEAGA, R. I.; ALVARADO-PÉREZ, J. C.; LUNA, J. A. Responsabilidad social en la relación universidad-empresa-Estado, *Educ. Educ.*, v. 18, n. 1, p. 95-110, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/eded/v18n1/v18n1a06.pdf>. Acesso: 20.03.2023.

MAGALHÃES, M. L. C. A discriminação do trabalhador idoso: a responsabilidade social das empresas e do Estado. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v.48, n.78, p.31-43, jul./dez. 2008. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/27309/maria_lucia_cardoso_magalhaes.pdf?sequence=1. Acesso: 21.03.2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – Resolução n. 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 27.12.2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Assembleia Geral. *Carta da OEA*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso: 26.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Assembleia Geral. *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso: 26.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Advisory Opinion OC-1/82, de 24 de setembro de 1982*. Disponível em: https://www.cor-teidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_01_ing1.pdf. Acesso em: 27.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Advisory Opinion OC-7/85, 29 de agosto de 1986*. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_ing.pdf. Acesso em: 26.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, sentença de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf. Acesso: 26.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Case of the Indigenous Community Yakye Axa vs Paraguay* Sentença de 17 de junho de 2005 (Merits, Reparations and Costs). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf. Acesso em: 25.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentença de 26 de septiembre de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 27.12.2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. *Caso Lago Del Campo vs. Peru*, sentença de 31 de agosto de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acesso: 25.03.2023.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo, Salvador: Malheiros, Juspodivm, 2022.

SOUZA, M. S.; ALVES, F. B. renda básica de cidadania: possíveis estratégias para uma implementação no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia*, v. 44, 2020, e57617. DOI: 10.5216/rfd.v44.57617. Acesso: 14.03.2023.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Processus, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

XAVIER, W.; MARANHÃO, C. Responsabilidade social: a privatização do público. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v.17, n. 53, p. 297-309, Abr/Jun 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/Ch5JFvknsV65f6vS9zTjZHm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 23.03.2023.