



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/SGAI DPGU/GTR DPGU

Em 27 de maio de 2021.

Nota Técnica ao Substitutivo Geral nº 031.00016.2021 apresentado ao Projeto de Lei constante da Proposição nº 005.00103.2021 que institui o Programa Mesa Solidária no Município de Curitiba

Assunto: Análise do Substitutivo Geral nº 031.00016.2021, apresentado ao Projeto de Lei constante da Proposição nº 005.00103.2021 (Mensagem nº 013), que “Institui o Programa Mesa Solidária no Município de Curitiba, no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SMSAN, e dispõe sobre procedimentos para a distribuição de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social”.

O GRUPO DE TRABALHO EM PROL DA DEFESA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por intermédio das Defensoras e Defensores Públicos Federais signatários, apresenta as seguintes considerações a respeito do Substitutivo Geral ao Projeto de Lei que visa à instituição do Programa Mesa Solidária no Município de Curitiba-PR.

I INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem por finalidade tecer algumas considerações em relação ao teor do Substitutivo Geral apresentado ao Projeto de Lei para criação do Programa Mesa Solidária, em Curitiba-PR.

Em 26 de março de 2021, o Executivo Municipal encaminhou mensagem à Câmara Municipal com a Proposição nº 005.00103.2021 - Projeto de Lei Ordinária, após ampla repercussão negativa da proposta original, inclusive, nacionalmente¹, houve a remessa do Substitutivo Geral nº 031.00016.2021, o qual se configura objeto da presente análise.

A questão foi levantada por integrantes da sociedade civil e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e consta dentre as atribuições deste Grupo de Trabalho em prol das pessoas em situação de rua, no âmbito da Defensoria Pública da União.

¹ <<https://www.cartacapital.com.br/politica/prefeito-de-curitiba-preve-multa-a-quem-doar-alimentos-a-pessoas-em-situacao-de-rua/>>;<<https://www.google.com/amp/s/br.noticias.yahoo.com/amphtml/prefeito-curitiba-volta-atras-retira-projeto-lei-multa-a-quem-doar-comida-a-populacao-de-rua-181351805.html>>.

Trata-se, ademais, de uma questão que foi amplamente divulgada nos meios de comunicação, e objeto de crítica por parte de diversos atores da sociedade civil no Brasil, sendo portanto fato notório, o que conduziu ao necessário monitoramento da questão pelo grupo de trabalho que subscreve a presente nota.

II DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, nos precisos termos do art. 134 da Constituição da República, “*é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindolhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal*”.

De acordo com o art. 3ºA, inciso III, da Lei Complementar nº 80/1994 (alterada pela LC n. 132/2009), são objetivos da Defensoria Pública a prevalência e a efetividade dos direitos humanos, ao passo que o art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 80/1994 estabelece ser função institucional da Defensoria Pública “*promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico*”.

O mesmo diploma legal, no art. 4º, no inciso XI, estabelece que é função da Defensoria Pública “*exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado*”.

Além da vocação institucional conferida pela Constituição e por legislação complementar, acima já expostas, vale destacar que, no âmbito interno da DPU, a Resolução nº 127/2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, ao regulamentar a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União, atribuiu como incumbência dos Defensores Regionais de Direitos Humanos, em seu art. 8º, VI e XI, “*promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;*” e “*estabelecer interlocução regional junto aos demais órgãos e instituições, visando à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses*”, tendo sido tal interlocução realizada com a sociedade civil por meio da Defensoria Regional de Direitos Humanos no Paraná, em conjunto com o Grupo de Trabalho em prol das Pessoas em Situação de Rua.

Assim, firmada a atribuição da Defensoria Pública para editar a presente nota técnica.

III DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Dispõe o art. 6º da Constituição Federal que o direito à alimentação é um direito social. Segundo o moderno constitucionalismo, ele integra o rol dos direitos fundamentais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

Registre-se que, enquanto direitos fundamentais, os direitos sociais têm aplicação imediata, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição Federal: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*”.

No mesmo sentido, prevê a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução nº 217A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948:

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, prevê o seguinte:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Os direitos sociais, em sua maioria, são direitos prestacionais, ou seja, são implementados através de prestações positivas por parte do Estado e buscam alcançar uma isonomia substancial e social na busca de melhores e mais adequadas condições de vida.

Neste sentido, prevê a Lei nº 11.346 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional LOSAN), de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

A proteção dos direitos sociais implica na exigência de ações estatais, seja no campo da vedação das proibições indevidas, seja no campo prestacional e concreto. Desta maneira, o âmbito de proteção desses direitos, necessariamente, inclui ações. Em outras palavras, “proteger direitos” significa, na esfera dos direitos sociais, realizá-los. Por isso, é possível afirmar que “o âmbito de proteção de um direito social compõe-se das ações estatais que fomentem a realização desse direito”.

O efetivo cumprimento do direito à alimentação demanda que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades alimentares e as suas preferências em relação aos alimentos a fim de levar uma vida ativa e saudável.

Ainda que o direito à alimentação não constasse expressamente do rol do art. 6º da Constituição da República, a sua correspondência substancial com os valores essenciais de uma sociedade e com a dignidade humana já seria suficiente para legitimar a sua natureza de direito fundamental.

Não é despidendo lembrar que o direito à alimentação integra o mínimo existencial, compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna. Ainda que o mínimo existencial fosse encarado da maneira mais restritiva possível, abrangeria o direito à alimentação, pois este é indispensável à sobrevivência humana.

O direito à alimentação, indissociável dos direitos à saúde e à vida, constitui um verdadeiro pilar da dignidade da pessoa humana, prevista como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, uma vez que o caminho para a concretização da saúde, da vida e da dignidade tem como passo inicial a alimentação, inclusive, há o seu reconhecimento jurídico como um dos determinantes e condicionantes da saúde (artigo 3º da Lei 8.080 de 19/09/90).

É possível concluir que o não fornecimento de alimentação adequada fere frontalmente o direito fundamental à alimentação e conseqüentemente o direito à saúde, à integridade física, bem como o princípio da dignidade da pessoa humana.

A alimentação é um direito social fundamental previsto no artigo 6º da Constituição da República e inserido por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Muito embora a alimentação – e aqui se fala evidentemente de uma alimentação adequada – seja um corolário natural do direito à vida e do direito à saúde, a explicitação através de uma Emenda Constitucional indica que o caminho dos direitos humanos no país é no sentido de expansão deste viés de forma qualificada, devendo tal fator redundar em políticas públicas concernentes a ampliar o direito à segurança alimentar, à alimentação adequada e sua respectiva compreensão como um direito fundamental cuja conduta omissiva pode vir a gerar uma responsabilização do poder público no tratamento de uma política pública consistente e apta a sanar os problemas daí decorrentes, seja através de uma alimentação que prejudica a saúde, seja através de uma alimentação que contenha elementos nocivos à saúde, ou mesmo com relação até à falta de alimentação, é dever do Estado uma prestação positiva no sentido de agir para o incremento da segurança alimentar e nutricional. Esta é a interpretação histórica da norma, pois segundo consta na justificativa do Projeto de Emenda à Constituição que inseriu o direito à alimentação como um direito social (PEC 21/2001) *“a principal finalidade é assegurar aos segmentos mais pobres da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que evitem a fome e a miséria, e assim, cada brasileiro possa usufruir de uma alimentação adequada à sua sobrevivência.”* (in Diário do Senado, fls. 15895, agosto de 2001).

A partir de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, é possível aferir o conteúdo normativo do direito humano à alimentação a partir de outros diplomas legais, que apresentam um rol descritivo do que configura esse direito.

Nesse sentido, tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069/1990, art. 4º), quanto o Estatuto do Idoso (lei 10.741/2003, art. 3º) preveem que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à alimentação (entre outros direitos fundamentais), com garantias de atendimento preferencial e preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, entre outras garantias. Por sua vez, o marco legal da primeira infância (lei 13.257/2016) também estabelece, em seu art. 5º, que a alimentação e a nutrição constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância; além disso o normativo também prevê o direito de todas as mulheres de acessar programas e políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, incluindo o direito da gestante de receber orientação sobre aleitamento materno e alimentação complementar saudável (art. 8º, §7º).

E ao que tudo indica são todos esses os públicos-alvo a que estão direcionadas a política pública que o Substitutivo procura instituir, visto que o seu art. 1º estabelece: *“Esta lei institui o Programa Mesa Solidária no Município de Curitiba, no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SMSAN e dispõe sobre os procedimentos a serem adotados por seus participantes nas*

práticas da distribuição de alimentos preparados para consumo à população em situação de vulnerabilidade e risco social, contemplando a população em situação de rua, sendo referência e de livre escolha para ações que promovam o direito humano à alimentação adequada”, sem qualquer delimitação, além de expressamente incluir a população em situação de rua.

IV ANÁLISE DO TEOR DO PROJETO DE INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MESA SOLIDÁRIA EM COTEJO COM O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL, SOB A PERSPECTIVA DO MELHOR ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

De acordo com informações do Parecer 001/2021 – COMSEA Curitiba, de 10 de maio de 2021, “o projeto Mesa Solidária surgiu de forma assertiva, antes da pandemia, tornando-se essencial num período crítico para a Saúde Pública, por constituir espaços para a realização de refeições com uma infraestrutura mais adequada e apoiar as entidades da sociedade civil na prestação de serviços voltados ao acesso à alimentação de forma digna pela PSR, dentro do Município de Curitiba/PR, através de parcerias firmadas entre a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN), a Fundação de Ação Social (FAS), Organizações da Sociedade Civil e o terceiro setor. No entanto, mesmo diante importância de se expandir e instituir o programa Mesa Solidária, o processo não contemplou a necessidade de haver uma ampla discussão sobre o seu conteúdo no sentido de atender a todas as demandas que se fazem necessárias”.

Nesse contexto, pela leitura da Lei nº 11.346 de 2006 e do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, verifica-se que o art. 8º da LOSAN estabelece os seguintes princípios aplicados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN):

- I. universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;**
- II. preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;**
- III. participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar**
- e nutricional em todas as esferas de governo; e**
- IV. transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.**

Além disso, o art. 9º, inciso I e IV, da LOSAN trazem o seguinte: “*O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I. promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; IV. conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;*”

Como se pode observar, o SISAN é regido por mecanismos que ampliam o debate e a participação em prol do tema, em razão da necessidade de conjugação de esforços e práticas intersetoriais para o tratamento de uma causa que engloba o combate à fome na sua vertente mais aguda, qual seja da população em situação de rua, que já se encontra desprovida de outros direitos fundamentais básicos, tais como moradia e trabalho, o que redundaria em outras tantas violações a sua dignidade.

Todos os mecanismos previstos no SISAN são de enorme relevo para o país e devem ser observados em todas as esferas de governo. Assim, sob pena de um grave retrocesso não podem ser limitados de modo açodado no âmbito municipal, o que configuraria flagrante violação ao princípio da

vedação à proteção deficiente, sem desconsiderar ainda o contexto de crise global causado pela pandemia de COVID-19, ainda em fase crescente de agravamento.

Desse modo, entende-se que o disposto no art. 6º, do Substitutivo Geral, carece de representação social, uma vez que não estabelece a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada no Comitê Gestor, *in verbis*:

Art. 6º Fica constituído o Comitê Gestor no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SMSAN, com a atribuição de planejar e articular os componentes do Programa Mesa Solidária, bem como fortalecer medidas complementares de suporte e desenvolvimento de políticas públicas para sua execução.

§ 1º O Comitê Gestor será composto por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

- I - Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SMSAN;
- II - Fundação de Ação Social – FAS;
- III - Secretaria Municipal de Saúde – SMS;
- IV - Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito – SMDT;
- V - Fundação Cultural de Curitiba – FCC;
- VI - Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA;
- VII - Assessoria de Direitos Humanos do Município de Curitiba;
- VIII - Secretaria do Governo Municipal - SGM, por meio dos administradores regionais.

Sendo que o § 4º do art. 6º é enfático em estipular: **“Poderão ser convidados para participar das atividades do Comitê Gestor representantes de outras instâncias, órgãos e entidades envolvidos com o tema, com direito a voz, mas sem direito a voto”**, o que fere o disposto na LOSAN, conforme sistemática apresentada.

Além disso, o art. 7º do Substitutivo Municipal afigura-se uma contradição em si mesmo, pois ao pretender “otimizar” o processo de distribuição de alimentos, cria barreira burocrática para a sua consecução:

Art. 7º Para otimizar o processo de distribuição de alimentos no Programa Mesa Solidária em equipamentos adequados, públicos ou privados, as pessoas citadas no parágrafo único do art. 2º desta lei, deverão efetuar cadastro simplificado prévio junto à Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SMSAN, contendo, no mínimo, a identificação completa do serviço voluntário, assinatura de termo próprio, alinhado com as políticas públicas e legislações vigentes na área, conforme descrito em regulamento.

A exigência de cadastro prévio configura retrocesso na implementação de política pública, ferindo toda a sistemática norteadora do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em especial o disposto no Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, bem como as diretrizes orientadoras para elaboração dos planos estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional².

² ORIENTA PLANSAN. Curso de Orientações para a Elaboração dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. MDS, Brasília: 2017. Disponível em: <http://redesans.com.br/rede/wp-content/uploads/2020/01/Orienta-Plansan_FINAL.pdf>, acesso em 26 mai. 2021.

Circunstância que é vedada, sob pena de incidirmos na cláusula tácita da vedação do retrocesso prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH, que é o retrocesso na implementação de políticas públicas.

O art. 26 da CADH prevê a obrigação internacional dos Estados-Partes em relação ao desenvolvimento progressivo:

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Acerca da aplicação do desenvolvimento progressivo, impende dizer que cabe ao Estado demonstrar a evolução que realiza para a implementação dos direitos sociais, como no caso presente e já demonstrado que é justamente o caso da alimentação. A alteração de uma política deve estar relacionada a uma outra em seu lugar, a uma mudança de rumos e nunca a sua restrição indevida, ao propor a organização de distribuição de alimentos de forma centralizada e fiscalizadora.

Nesse sentido, ainda que louvável a preocupação do Poder Público sobre a qualidade sanitária dos alimentos distribuídos, deve-se lembrar que já existe instância legítima e competente para lidar com tais questões, qual seja, a Vigilância Sanitária e, desse modo, esta manifestação alinha-se com o exposto no já mencionado Parecer 001/2021 – COMSEA de Curitiba, de 10 de maio de 2021, que traz recomendações em relação a esta questão: “Perante a preocupação sobre a qualidade sanitária no alimento servido recomenda-se a formulação de estratégias específicas da Vigilância Sanitária a partir de uma postura formativa e participativa, capaz de integrar os diferentes atores e seus acúmulos quanto à gestão alimentar.”

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a Defensoria Pública da União, Instituição que tem como função precípua a defesa de grupos sociais específicos que mereçam especial proteção e que deve dar atenção prioritária à proteção do direito social à alimentação adequada, prevenindo retrocessos e promovendo o avanço na proteção de bens jurídicos de valor inestimável, por intermédio do seu Grupo de Trabalho em prol das Pessoas em Situação de Rua, reconhece os esforços envidados pela Gestão Municipal ao discutir tema tão sensível à população hipervulnerabilizada, tal como se configura, a população em situação de rua, sendo que os projetos de lei propostos denotam um alerta público para a situação de insegurança alimentar desse público em Curitiba. Flagrante, assim, a necessidade de atuação coordenada e participativa na implementação de políticas públicas, o que ficou evidenciado ao longo da leitura do Substitutivo Geral.

Entretanto, conforme levantado no tópico IV da presente Nota, em relação aos artigos mencionados, este grupo de trabalho especializado da Defensoria Pública da União, entende que a atual redação dos dispositivos tal como proposta, bem como dos seus sucedâneos ao longo do Substitutivo, configura retrocesso social na política pública municipal que já vem sendo adotada, em flagrante prejuízo ao melhor atendimento do direito fundamental à alimentação e nutrição adequada da população em situação de rua no município de Curitiba - PR.

José Henrique Bezerra Fonseca
Defensor Público Federal
Coordenador Nacional do GT-RUA da DPU

Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi
Defensora Pública Federal

José Henrique Bezerra Fonseca
Defensor Público Federal

Maria do Carmo Goulart Martins Setenta
Defensora Pública Federal

Antônio Carlos Torres de Siqueira de Maia e Pádua
Defensor Público Federal

Sabrina Nunes Vieira
Defensora Pública Federal



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi, Coordenador(a)**, em 28/05/2021, às 15:38, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Carmo Goulart Martins Setenta, Defensor Público Federal**, em 28/05/2021, às 15:52, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **José Henrique Bezerra Fonseca, Coordenador(a)**, em 28/05/2021, às 16:00, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Sabrina Nunes Vieira, Defensor Público Federal**, em 28/05/2021, às 16:30, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Carlos Torres de Siqueira de Maia e Pádua, Defensor Público Federal**, em 28/05/2021, às 18:54, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4468561** e o código CRC **37A6D778**.