



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

**CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL – CFOAB**, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica nos termos da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. anexo), vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus/suas advogados/as infra-assinados/as, com instrumento procuratório específico incluso, endereço para intimações sito no SAUS, Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, e endereço eletrônico pc@oab.org.br, com base nos arts. 102, §1º e 103, inciso VII, ambos da Constituição Federal e no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face das ações e omissões levadas a cabo pelo Poder Público Federal na gestão da fome no Brasil, por violação a preceitos fundamentais da Constituição da República, notadamente aqueles inscritos nos artigos 1º, inciso III; 3º, incisos I a IV; 5º, *caput*, 6º, *caput*, c/c art. 196; 170, *caput* e inciso VII; e 193, *caput*, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

I – DOS FATOS

De acordo com os dados divulgados no *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* (2021)¹, entre 2004 e 2013, os resultados da estratégia do programa federal Fome Zero, aliados a políticas públicas de combate à pobreza e à miséria, fizeram com que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura excluísse o Brasil do Mapa da Fome.

O investimento em políticas públicas que assegurem o direito fundamental à alimentação adequada e saudável não se sustentou, e desde 2013 o país vem enfrentando alarmante retrocesso, o qual pode ser observado de modo ainda mais acentuado nos últimos dois anos.

Segundo a Rede PENSAAN², entre 2013 e 2018, a insegurança alimentar – categoria que nomeia a situação daquele indivíduo que não tem acesso pleno e permanente a alimentos –, em sua modalidade grave, teve um crescimento anual de 8,0%. A partir daí, a aceleração foi intensificada, **o que fez com que de 2018 a 2020 o aumento da fome atingisse o patamar de 27,6%. Ou seja: em apenas dois anos, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave saltou de 10,3 milhões para 19,1 milhões de brasileiros. Nesse período, quase 9 milhões de brasileiros e brasileiras passaram a ter a experiência da fome em seu dia a dia. Assim, atualmente, quase 10% da população brasileira passa fome.**

Os dados levantados pela pesquisa indicam que nos últimos meses do ano passado (2020), cerca de 19 (dezenove) milhões de brasileiros passaram fome e mais da metade dos domicílios no país enfrentou algum grau de insegurança alimentar.

Conforme classificação internacionalmente aceita, cuja definição foi estabelecida na Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996), a segurança alimentar ocorre quando as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para satisfazer suas

¹Pesquisa desenvolvida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN Disponível em: <https://pesquisassan.net.br> , acesso em maio de 2021.

² Idem.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

necessidades nutricionais e preferências alimentares, possibilitando uma vida ativa e saudável.

A *disponibilidade* dos alimentos, o *acesso* das pessoas aos mesmos e um *consumo adequado* do ponto de vista nutricional são os três pilares sobre os quais se assenta o conceito de segurança alimentar.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), agência especializada do Sistema ONU que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola, implementou, em 2013, o projeto *Voices of the Hungry*³ e estabeleceu uma Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES), que mede o acesso das pessoas ou das moradias aos alimentos, ao que elaborou a seguinte classificação:

- 1) Insegurança alimentar leve: ocorre quando existe incerteza sobre a capacidade para conseguir alimentos.
- 2) Insegurança alimentar moderada: ocorre quando a qualidade dos alimentos e sua variedade está comprometida, a quantidade ingerida se reduz de forma drástica ou ainda, diretamente, determinadas refeições não são realizadas.
- 3) Insegurança alimentar grave: atinge-se este ponto quando não são consumidos alimentos durante um dia inteiro ou mais.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), por sua vez, faz a seguinte classificação acerca da situação de segurança alimentar:

- 1) Segurança alimentar: A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais

³ Disponível em: <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/en/> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- 2) Insegurança alimentar leve: Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos;
- 3) Insegurança alimentar moderada: Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos;
- 4) Insegurança alimentar grave: Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)⁴.

Consustanciando-se nessas classificações, é possível analisar os dados apresentados pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.

O Inquérito, feito em parceria com a *Action Aid Brasil*, *Friedrich Ebert Stiftung Brasil* (FES Brasil) e *Oxfam Brasil*, com apoio do Instituto Ibirapitanga, realizou a coleta de dados entre os dias 5 e 24 de dezembro de 2020, nas cinco regiões brasileiras, abrangendo tanto áreas rurais como urbanas, no período em que o auxílio emergencial concedido pelo governo federal, no valor inicial de R\$ 600 mensais, foi reduzido para R\$ 300 ao mês.

Segundo estima a pesquisa, realizada em 2.180 domicílios (dois mil cento e oitenta), mais da metade dos lares brasileiros (cerca de 55,2%), ou o correspondente a 116,8 milhões de pessoas, conviveram com algum grau de insegurança alimentar no final de 2020. Destes, 9% vivenciaram insegurança alimentar grave, ou seja, passaram fome por não ter alimentos disponíveis nos três meses anteriores ao período de coleta. De acordo com os/as pesquisadores/as, o número de 19 milhões de brasileiros famintos na pandemia do novo coronavírus é o dobro do que foi registrado em 2009, com o retorno ao nível observado em 2004, quando o Brasil constava no Mapa da Fome da ONU.

⁴ Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS no 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar. Brasília: SAGI/DA, 30/08/2010.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

De acordo com o levantamento, insegurança alimentar grave assola 11,1% dos domicílios chefiados por mulheres, e outros 15,9% enfrentam insegurança alimentar moderada. Quando a pessoa de referência na gestão familiar é um homem, os números são menores: a fome atinge 7,7% dos domicílios e outros 7,7% estão na situação de insegurança alimentar moderada. No que se refere a raça, verificou-se que pessoas pretas ou pardas enfrentam insegurança alimentar grave em 10,7% dos domicílios, ao passo que percentual é menor, de 7,5%, em domicílios de pessoas de raça ou cor da pele branca. A insegurança alimentar moderada também revela o mesmo desequilíbrio: 13,7% das pessoas de raça/cor da pele preta ou parda estão enquadradas nesse espectro, ao passo que o número cai para 8,9% em se tratando de pessoas de raça/cor da pele branca.

Ante esses dados é possível constatar a cor e o rosto da fome no Brasil: se pessoa responsável pela entidade familiar for uma mulher, de cor preta ou parda e de baixa escolaridade, a insegurança alimentar é acentuada, pois a condição feminina, cor da pele e escolaridade são fatores determinantes na sua ocorrência.

A fome também pode ser geograficamente localizada no Brasil: no Norte e no Nordeste, ela atinge 18,1% e 13,8% dos domicílios, respectivamente, contra menos de 7% nas demais regiões do país.

A pesquisa traz algumas indicações e sugestões de ações a serem tomadas pelas autoridades públicas. Em entrevista à Agência Brasil⁵ o presidente da Rede Penssan, Renato Maluf, afirma que o passo mais imediato e crucial para a reversão desse quadro é que seja restituído o auxílio emergencial: “*pelo menos com o mesmo valor do ano passado, ou seja, R\$ 600*”. Além disso, disse acreditar que se a pesquisa fosse feita agora os dados poderiam ser piores: “É crucial que seja retomado o auxílio emergencial em um valor significativo”. Para o pesquisador, o valor (que varia de R\$ 375 para famílias chefiadas por mulheres, a R\$ 150 para quem mora sozinho) não pode sequer ser considerado uma política pública, dado sua flagrante insuficiência para cumprir o fim a que se propõe.

Embora inegavelmente impactado pelo alastramento da pandemia da Covid-19, o agravamento da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil revelado no inquérito é parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades

⁵ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

sociais, fruto do desmonte de políticas públicas ineficientes e deficitárias no combate à fome no Brasil pelo governo federal ante a implementação de políticas de austeridade adotadas pelo Brasil desde 2014, acarretando redução de investimentos relacionados às políticas sociais ⁶.

Cabe destacar, assim, que as condições econômicas, sociais e sanitárias ruins já enfrentadas no Brasil ao menos desde 2014, encontram-se extremamente agravadas nesse início de 2021 pelo total descontrole da pandemia, com explosão do número de casos e mortes pelo SARS-CoV-2. O Brasil tornou-se o epicentro da pandemia mundial, com falência do sistema de saúde e sem política econômica e social de mitigação de suas consequências. O agravamento da situação da fome é uma consequência que poderia ter sido evitada pelo governo federal, caso efetivamente houvesse gestão pública nesse sentido.

A pesquisa revela que, “com base nos cálculos do período de 2004, ano em que o IBGE fez a primeira medida domiciliar de Segurança Alimentar/ Insegurança Alimentar (SA/IA) com uso da EBIA (Escala Brasileira de Medida Direta da Segurança/Insegurança Alimentar), e 2013, houve aumento progressivo e significativo da SA e redução da IA, sobretudo em sua forma mais grave.

Esse progresso foi invertido entre 2013 e 2018, com redução expressiva da SA e aumento da IA. Com a vigência da pandemia, a redução da SA foi ainda mais intensa e abrupta, considerando o espaço de tempo de apenas dois anos, entre 2018 e 2020. Também houve, nesse período, aumento significativo dos níveis de IA moderada e grave, que retornaram a valores próximos aos encontrados em 2004”.

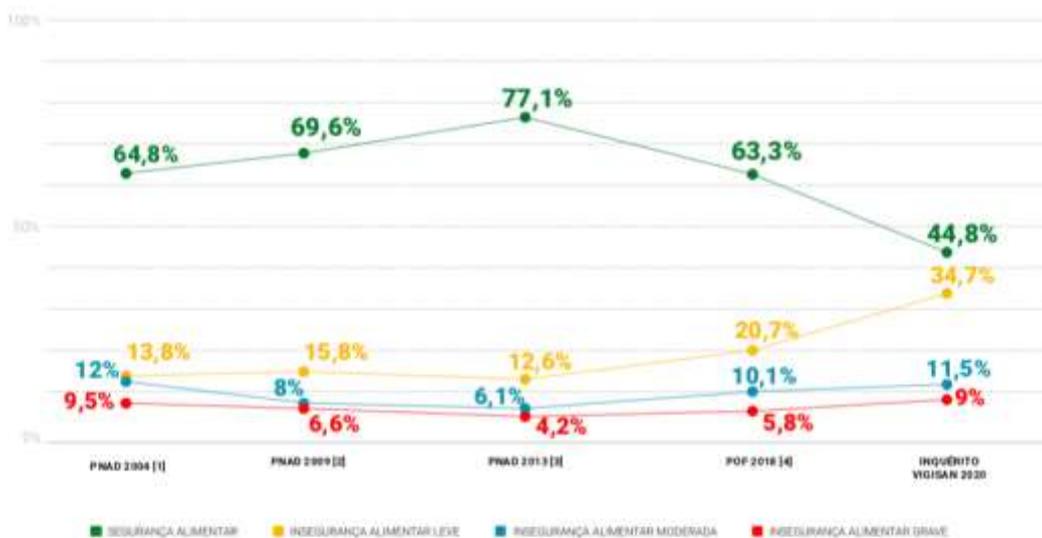
Vide abaixo grafo elucidativo:

⁶ Souza et al., 2019, *apud* Pesquisa realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) e publicada em 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf, acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Figura 12 - Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens. VigiSAN Inquérito SA/IA - Covid-19, Brasil, 2020.



Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Os dados aqui apresentados demonstram o grave cenário de fome que assola o Brasil, e explicitam o fato de que este é um problema evitável. O que as pesquisas revelam é uma tendência crescente do problema desde 2014, e que vem se acentuando nos dois últimos anos, em virtude do desmonte das políticas públicas de combate à fome e distribuição de renda no Brasil.

Nesse sentido, destaca-se que atual gestão do governo federal muito contribui para esse cenário de miserabilidade, sobretudo com a má condução do Programa Bolsa Família, com a redução radical de gastos como o Programa Cisternas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a concessão de auxílio emergencial em valor insuficiente à alimentação da família brasileira em meio à pandemia, entre outros, conforme se verá detalhadamente adiante.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

I.I. Programa Bolsa Família

Criado em 2003, o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do mundo, e atende hoje, no Brasil, cerca de 13,9 milhões de pessoas. O programa foi desenvolvido com o foco em crianças e famílias abaixo das linhas de extrema pobreza. Inobstante o sucesso reconhecido mundialmente, o valor de elegibilidade inicial ao benefício básico, hoje em R\$ 89 reais por pessoa, é bem próximo da linha mais baixa de pobreza das metas do milênio da ONU, estipulada no valor de US\$ 1,25 por dia.

São objetivos do programa: i) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; ii) combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; e iii) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social.

Segundo pesquisa publicada pelo IPEA e intitulada “*Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*” cujo objetivo foi o de avaliar a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade⁷,

os resultados corroboram estudos anteriores. O PBF é, por uma larga margem, a mais progressiva transferência de renda feita pelo governo federal. Cerca de 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres (computados antes da transferência do programa). Sua excelente focalização explica por que, apesar do seu pequeno orçamento (0,5% do produto interno bruto – PIB) e da sua limitada participação na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto tão relevante na redução da pobreza: suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. As decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. Entre 2001 e 2006 (período de sua maior expansão), o PBF explicou quase 17% da redução observada da desigualdade. As conclusões sugerem que a focalização do programa já é muito boa e que **o principal**

⁷A pesquisa fez uso dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tradicional do período de 2001 a 2015 e da PNAD Contínua, de 2016 e 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

limitador do seu impacto na pobreza não é o foco, mas o baixo valor das transferências⁸ (grifamos).

Assim, em síntese, a pesquisa identifica que o principal fator que impede o PBF de ser mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Hoje, cada família recebe em média cerca de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), o que ainda é muito baixo para que cumpra sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado ao universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas.

De acordo com o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, através da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), o salário mínimo nominal em março de 2021 tem a média de R\$ 1.100,00, ao passo que, para a real efetivação do mínimo salário apto a garantir a dignidade financeira da família brasileira, deveria alcançar o mínimo de R\$ 5.315,74⁹.

Ainda de acordo com o Dieese, o preço médio mais caro da cesta básica em 2020 foi observado em São Paulo onde, em dezembro de 2020, chegou a R\$ 631,46. Este valor correspondeu a 53,45% do salário mínimo vigente, que era de R\$ 1.045 - foi o maior percentual observado desde 2008, quando a cesta correspondia à 57,68% do valor do salário mínimo.

Quando comparamos esses números, que correlacionam a insuficiência do salário mínimo ao valor que efetivamente seria necessário para garantir uma vida digna à família brasileira, constatamos a absoluta insuficiência dos valores pagos pelo Bolsa Família.

Diante da coronacrise, os nove governadores que compõem o Consórcio do Nordeste lançaram documento em março de 2020 exigindo que o governo federal suspendesse o corte de 96 mil benefícios do Bolsa Família. Esses cortes representaram 61% do cancelamento de 158 mil bolsas no país, realizadas pelo governo Bolsonaro, que anteriormente havia prometido aumentar o programa. Pior, em plena pandemia, o PBF sofreu mais cortes nos estados das regiões Norte e Nordeste, justamente onde existe maior quantitativo de fome. De dezembro de 2020 a

⁸ Idem.

⁹ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202101.html>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

a fevereiro de 2021, ocorreu uma redução de 48 mil famílias beneficiadas pelo Bolsa Família na região Nordeste e de 13 mil famílias na região Norte¹⁰.

Os dados aqui expostos explicitam a gravidade do desmonte do Programa Família, e não deixam pairar dúvidas acerca da necessidade de aumento do valor atualmente pago, especialmente neste momento de crise sanitária mundial.

I.II. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado na década de 50 no Brasil com o nome de Campanha da Merenda Escolar, é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. O programa atua no oferecimento de alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.

A aquisição dos alimentos que irão compor a merenda escolar é feita com recursos suplementares que o governo federal direciona a estados, municípios e escolas federais – sua verba é proveniente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O PNAE se mostra, assim, uma das políticas públicas mais potentes para o enfrentamento da fome na pandemia, e uma das poucas que resistiu ao grave desmonte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, e está atualmente fixado nos seguintes patamares:

- Creches: R\$ 1,07
- Pré-escola: R\$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- Ensino integral: R\$ 1,07

¹⁰ Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/bolsa-familia-milhoes-sao-cortado-do-programa-em-plena-crise-economica> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00

- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno: R\$ 0,53¹¹

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Além disso, o programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Em atenção à Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades e prioriza os assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, fortalecendo a economia local, além de dar mais autonomia aos municípios.

Ocorre que, em 2021, mais de um ano após o início da crise ocasionada pela pandemia, a alimentação escolar ainda não está acontecendo de forma sistemática. A falta de distribuição da merenda escolar na pandemia e o enfraquecimento da agricultura familiar afetam a nutrição e a saúde de milhares de crianças¹².

Não fosse esse motivo suficiente de consternação, tramita hoje o Projeto de Lei nº 5695¹³, de 2019, de autoria do Senador Izalci Lucas, o qual apresenta proposta que ameaça o atual modelo de execução do orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Segundo notícia a imprensa, “o projeto anula o dispositivo que estabelece que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, no mínimo de 30% (trinta por cento) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (...) ‘O PNAE se consolidou pela importância na segurança alimentar, pela qualidade dos

¹¹ Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae> ; acesso em maio de 2021.

¹² Disponível em: <https://lunetas.com.br/desmonte-pnae-compromete-seguranca-alimentar-infantil/>; acesso em maio de 2021.

¹³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139597> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

alimentos que abastecem as escolas com produtos frescos, orgânicos e agroecológicos, como também por representar um incremento significativo na renda das famílias que se organizavam para participar do processo de fornecimento da alimentação escolar”, explica Marcos Rochinski, coordenador Geral da Contraf Brasil, sobre o impacto da medida no programa”.

Como se vê, o PNAE encontra-se atualmente sob forte ameaça, fato que fragilizaria de modo ainda mais gravoso a situação não apenas da população brasileira que se encontra faminta, mas também daqueles assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas que têm grande parte de sua renda oriunda da aquisição dos produtos por eles produzidos pelo Programa. A aprovação do Projeto de Lei nº 5695 representaria, assim, o rompimento de um ciclo virtuoso de produção e consumo comunitário alimentício.

I.III. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, o qual prevê o seguinte:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) (Regulamento)

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

Em síntese, o programa possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Segundo informações prestadas pelo governo em sua página virtual,

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo¹⁴.

Com o crescente desincentivo às políticas públicas promotoras de segurança alimentar e o aumento da fome no país, segmentos de oposição pressionam a gestão Bolsonaro para que o governo liberasse R\$ 1 bilhão para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2021. Voltado à promoção do acesso à alimentação e ao incentivo da agricultura familiar, o PAA tem orçamento vinculado ao Ministério da Cidadania e é visto pela oposição como política estratégica para o combate à fome.

¹⁴ Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O valor de R\$ 1 bilhão para o PAA já havia sido solicitado para 2020, mas a cartilha de enxugamento de gastos do governo¹⁵ fez com que apenas R\$ 500 milhões fossem previstos para o programa no período. Desse total, R\$ 240 milhões não chegaram a ser executados. A informação foi dada pela ministra Tereza Cristina, durante o encontro em que recebeu os opositores, em maio de 2021, e noticiada pelo jornal Rede Brasil Atual¹⁶.

Segundo noticia o jornal, Alexandre Conceição, da direção do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), ressalta que “É lamentável que, em plena pandemia, com milhões de pessoas passando fome, com os agricultores desde o começo da pandemia sem nenhum auxílio, sem nenhum apoio, [a gestão] tenha R\$ 240 milhões parados no ministério por incompetência do governo e por opção de não se executar o recurso”¹⁷.

Estudos técnicos dos segmentos populares em parceria com a oposição indicam que a paralisação da verba se deu no nível dos repasses feitos a estados e municípios, que acabam tendo execução lenta e balizada pelos interesses políticos locais¹⁸.

I.IV. Programa Cisternas

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) desde 2003 (Lei Nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto Nº 8.038/2013), tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo.

O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Para participarem, as famílias devem necessariamente estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

¹⁵ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/05/brasil-tem-19-milhoes-de-pessoas-passando-fome-em-meio-a-pandemia> ; acesso em maio de 2021.

¹⁶ Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/04/oposicao-quer-r-1-bi-para-combate-a-fome-governo-usou-so-metade-do-previsto-em-2020/> ; acesso em maio de 2021.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2020/10/21/a-fome-e-um-projeto-politico> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O semiárido brasileiro é a região prioritária do programa. Para essa região, o programa está voltado à estruturação das famílias para promover a convivência com a escassez de chuva, característica do clima na região, utilizando principalmente a tecnologia de cisternas de placas, reservatórios que armazenam água de chuva para utilização nos oito meses de período mais crítico de estiagem na região.

As cisternas podem ser de três tipos:

- Cisterna familiar de água para consumo, instaladas ao lado das casas e com capacidade de armazenar 16 mil litros de água potável.
- Cisterna Escolar de água para consumo, instaladas em escolas do meio rural e com capacidade de armazenar 52 mil litros de água potável.
- Cisterna de água para produção, com capacidade de 52 mil litros de água, de uso individual ou coletivo das famílias¹⁹.

Ocorre que, inobstante sua importância e amplo alcance, o Programa tem recebido investidas criminosas que colocam em risco sua existência.

Em matéria jornalística intitulada “Sob Bolsonaro, programa de construção de cisternas sofre maior redução da história”, o jornal Brasil de Fato alerta: em 2020, o maior programa de armazenamento de água do país instalou 8.310 equipamentos, contra 149 mil em 2014.

É preciso ressaltar que o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) chegou a ser premiado pela ONU e se tornou uma referência internacional como projeto de democratização do acesso à água e, apesar disso e de todos os resultados que apresenta desde o seu nascimento (2003), o montante previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2021 foi de apenas R\$ 50,7 milhões, a destinação mais baixa desde a criação do programa.

¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/programa-cisternas-do-governo-federal-garante-a-seguranca-alimentar-ao-semiarido-nordestino>; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

De acordo com a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), há pelo menos 350 mil famílias que aguardam na fila de espera pelas cisternas e mais de 800 mil precisam do equipamento para a produção de alimentos e criação de animais

Para a representante da entidade, o programa vive um momento crítico e a redução nos recursos impacta diretamente a população: A conjuntura política é muito ruim, e também vivemos uma crise sanitária. O governo, que deveria agir em favor da população, em defesa da sociedade, é um governo que exclui a maioria da sociedade. Isso traz consequências, como a pobreza"²⁰.

I.V. Auxílio emergencial insuficiente

Como cediço, o governo federal suspendeu o Auxílio Emergencial (AE) de janeiro a abril de 2021, justamente no período da segunda onda, pior momento da pandemia até agora, com aumento exponencial de casos e mortes no país. No pior momento da Covid-19 no Brasil, não existia um auxílio financeiro para permitir às pessoas o cumprimento de uma das orientações essenciais: o de distanciamento social para evitar a transmissão da Covid-19.

O AE que começou a ser pago em abril de 2021 foi prestado em valor reduzido, tanto em valor total da ação - R\$43 bi em 2021, contra R\$293 bi em 2020 - quanto em público alcançado - 45,6 milhões de pessoas agora contra 68 milhões anteriormente²¹. Diante das evidências de que o AE pago em 2020 contribuiu decisivamente para uma contração menor do PIB²² - queda de 4,1% diante de uma expectativa inicial de 9%, incremento da renda dos três primeiros meses em torno de 35% e redução da desigualdade de 8,4% - é preocupante imaginar um cenário combinando recrudescimento da pandemia e proteção social inadequada²³.

Cerca de 43% dos beneficiários do novo AE receberão parcelas de R\$150 e não terão suas perdas compensadas. Mesmo um valor de R\$250 não

²⁰ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/11/sob-bolsonaro-programa-de-construcao-de-cisternas-sofre-maior-reducao-da-historia> ; acesso em maio de 2021.

²¹ IBGE. PNAD COVID19 Julho de 2020. Figura 8 - Perda/Ganho de Renda AE R\$150 Com AE Sem AE.

²² Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/04/fgv-compensacao-renda-auxilio-emergencial-8.abr_2021.pdf; acesso em maio de 2021.

²³ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/auxilio-emergencial-de-r-150-sera-insuficiente-para-43-dos-beneficiarios/> acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

representa uma compensação, fato que pode se agravar diante da intensidade da segunda onda e do surgimento de eventuais novos repiques da doença ao longo de 2021²⁴.

Cabe destacar ainda que o custo médio da cesta básica no país é em torno de R\$ 550 e uma renda emergencial de R\$ 150 não permite sequer garantir acesso a uma cesta básica de alimentos, o que não permite enfrentar a fome²⁵

Segundo pesquisa intitulada “*Novo auxílio emergencial: estimativas dos efeitos sobre renda*”²⁶, publicada pela Fundação Getúlio Vargas, os valores definidos para o auxílio emergencial em 2021 são insuficientes para recompor a renda de 43% dos beneficiários do programa que terão direito às parcelas de menor valor, R\$ 150.

Os pesquisadores da FGV consideraram, a partir das regras da nova rodada do auxílio, que as 4 parcelas com os valores mais baixos do programa, de R\$ 150, serão disponibilizadas a cerca de 20 milhões de pessoas (43% do total de 45,6 milhões de beneficiários). Outras 16,7 milhões (36,3%) devem receber R\$ 250 e 9,3 milhões de pessoas (20,2%) vão receber R\$ 375.

O estudo apresenta a seguinte conclusão:

O AE que começa a ser pago em abril de 2021 vem em formato reduzido, tanto em valor - R\$ 43 bi agora contra R\$ 293 bi em 2020 - quanto em público alcançado - 45,6 milhões de pessoas agora contra 68 milhões anteriormente. Diante das evidências de que o AE pago em 2020 contribuiu decisivamente para uma contração menor do PIB - queda de 4,1% diante de uma expectativa inicial de 9% - é preocupante imaginar um cenário combinando recrudescimento da pandemia e proteção social inadequada.

Cerca de 43% dos beneficiários do novo AE receberão parcelas de R\$ 150 e não terão suas perdas compensadas. Mesmo um valor de R\$ 250 não

²⁴ Gonçalves R, et. al. Impactos do auxílio emergencial na renda e no Gini. Campinas: Unicamp/ IE/ CECOM, 2021. <https://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-cecon-auxilio-emergencial-01042021final.pdf>

²⁵ DIEESE. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. São Paulo: Dieese, 2021. <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2020/202012cestabasica.pdf>

²⁶ Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/04/fgv-compensacao-renda-auxilio-emergencial-8.abr_2021.pdf; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

representa uma compensação para todos os estados, fato que pode se agravar diante da intensidade da segunda onda e do surgimento de eventuais novos repiques da doença ao longo de 2021.

Como se vê, o valor pago a título de auxílio emergencial é insuficiente para garantir a subsistência do cidadão brasileiro, especialmente considerando o agravamento da situação financeira da população em virtude da pandemia.

I.VI. Vetos à lei de apoio aos agricultores familiares, manutenção do teto dos gastos e fim de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional

O Presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.048, de 2020, a qual previu medidas emergenciais para ajudar agricultores familiares durante o estado de calamidade pública relacionado ao coronavírus. Entretanto, de modo desarrazoado e inconsequente, vetou a maior parte do texto, o que enfraqueceu a lei e o suporte necessário.

Entre os principais pontos vetados está a extensão do auxílio emergencial a agricultores familiares que não o haviam recebido. Outra medida vetada pelo presidente foi a criação de um programa de fomento para apoiar a atividade produtiva de agricultores familiares durante o estado de calamidade pública, para os que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. A proposta autorizaria a União a transferir R\$2.500,00 ao beneficiário do fomento, em parcela única, por unidade familiar. Para a mulher agricultora familiar, a transferência seria de R\$3.000,00.

O presidente também vetou a concessão automática do benefício Garantia-Safra a todos os agricultores familiares e a autorização de renegociação de operações de crédito rural relativas a débitos de agricultores familiares até 30 de dezembro de 2021²⁷, o que fragiliza ainda mais o desmonte da produção familiar de alimentos.

É notável que, desde a entrada em vigor do teto de gastos, diversas políticas públicas promotoras de direitos tiveram seus orçamentos, e conseqüentemente sua existência, reduzidos. É o caso, por exemplo, da grande redução das linhas de

²⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/senadores-criticam-veto-de-bolsonaro-ao-auxilio-a-agricultores-familiar>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

crédito para os pequenos produtores e do montante das ações orçamentárias voltadas para o assentamento rural, além de outras políticas públicas essenciais para enfrentar a fome, como veremos a seguir²⁸.

De tudo aqui até então suscitado, nota-se que houve diversas desarticulações dos principais órgãos governamentais responsáveis e cortes orçamentários em programas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), sendo que havia sido justamente esse Plano que anteriormente havia levado o Brasil a sair do Mapa da Fome.

O orçamento aprovado na LOA 2020 para diversas ações orçamentárias essenciais ao plano sofreram reduções de quase 100%, como é o caso do PAA - Programa de Aquisição de alimentos, da Assistência técnica e extensão rural, da distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos (cestas), do acesso à água para consumo humano (cisternas), do programa Bolsa Verde, do apoio à organização econômica de mulheres rurais e ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Tabela: Orçamento aprovado na LOA para ações do Plano de Segurança Alimentar:

Ações orçamentárias	2014 (R\$)	2019 (R\$)	2020 (R\$)	Varição
Programa de Aquisição de Alimentos	1,3 bilhão	287 milhões	151,6 milhões	-88%
Assistência Técnica e Extensão Rural	630 milhões	135 milhões	85,4 milhões	-86%
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas)	82 milhões	27,4 milhões	6,0 milhões	-93%
Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas)	643 milhões	75 milhões	74,7 milhões	-88%
Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	32,5 milhões	500 mil	0	-100%
Programa Bolsa Verde	106 milhões	0	0	-100%
Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais	106 milhões	0	0	-100%

Fonte: SIOP; Elaboração: Coalizão Direitos Valem Mais

²⁸ Coalizão Direitos Valem Mais, David G, Carreira D, et. al. (2020). A urgência do fim da EC 95 no enfrentamento da Covid-19 e no cenário do pós-pandemia.

https://direitosvalem.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em 2020, também foi zerado o orçamento para a ação de obtenção de imóveis rurais realizada pelo Incra para promoção de assentamentos rurais. A ausência de garantia de terra amplia a fome por dois mecanismos: ao inviabilizar a produção de alimentos por pequenos agricultores, e ao reduzir a oferta de alimentos para a sociedade que eles poderiam produzir.

I.VII. Inflação de alimentos devido ao fim da política de abastecimento e controle de preços dos alimentos e ao fechamento dos galpões da CONAB.

A taxa de inflação para as famílias de renda mensal mais baixa –menor que R\$1.650,50– foi de 1,58% em dezembro de 2020. Na faixa que representa as famílias de renda mais alta (com rendimento domiciliar superior a R\$16.509,66), a variação foi de 1,05%, com uma diferença de 0,53 ponto percentual entre os dois grupos.

No acumulado do ano, enquanto a inflação das famílias de renda mais baixa teve elevação de 6,22%, o segmento de renda alta registrou taxa menor: 2,74%, segundo dados do Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda referente a dezembro de 2020. Os segmentos de habitação e alimentos e bebidas foram os que mais impactaram a inflação das famílias de menor renda, impulsionados pela alta de 9,3% nas tarifas de energia e pelos aumentos no preço do gás de botijão (2%), arroz (3,8%), feijão (3,3%), batata (7,3%) e carnes (5,6%)²⁹.

Os estoques públicos são uma maneira do Estado proteger agricultores e cidadãos dos riscos provocados pelos imprevistos da atividade agrícola. Os armazéns da Conab jamais chegaram a concorrer com o setor privado, sendo que, atualmente, respondem por menos de 2% da capacidade do país em estocar milho, soja, arroz e feijão. Ainda assim, cumprem uma função importante na garantia de compra dos produtores (grandes e pequenos) e de revenda.

A formação de estoques públicos estratégicos é o lastro da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). A PGPM tem a prerrogativa de influenciar os preços do mercado de produtos agrícolas e atuar ativamente — por meio da venda dos

²⁹Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/ipea-aponta-inflacao-de-622-para-as-familias-mais-pobres-em-2020/>; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

estoques — em momentos de queda potencial ou efetiva de preços. É, sob essa perspectiva de proteção dos pequenos e médios produtores, um programa social fundamental para garantir não só a concorrência no campo, mas a própria sobrevivência da agricultura de base, e também do agricultor. Contudo, para funcionar, a PGPM precisa dos estoques e estes, por sua vez, demandam uma estrutura de armazenagem vasta e organizada, o que não é o caso do Brasil em 2020, com o desmonte promovido pelo governo federal³⁰

Às ações e omissões criminosas aqui descritas soma-se o fato de que Governo Federal não executou R\$80,7 bilhões dos créditos orçamentários extraordinários aprovados para conter a pandemia de Covid 19 e seus efeitos em 2020, apesar da gravidade da crise sanitária e social instalada no país desde a chegada do novo coronavírus. Esse montante equivale a 15% do total do orçamento para o enfrentamento da pandemia; e para comparação, permitiria financiar dois Programas Bolsa Família por um ano³¹.

Por fim, cabe destacar aquilo que a imprensa vem noticiando como “apagão de dados”, para ressaltar a importância do censo do IBGE. Com uma previsão de corte de 96% no orçamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o governo Bolsonaro está prestes a causar um apagão de dados no país. O corte no orçamento causou a suspensão das provas para a contratação de 204 mil trabalhadores para a realização do Censo do IBGE, a mais importante pesquisa realizada no país. A pesquisa do Censo é realizada, tradicionalmente, de dez em dez anos, e serve de base para o planejamento e a aplicação das políticas públicas e investimentos, tanto do governo quanto da iniciativa privada³².

Como se pode observar, a gestão federal das crises pelas quais passa o Brasil – seja a crise sanitária, seja a crise alimentar – tem se mostrado insuficiente, omissiva e, a bem da verdade, criminosa.

À luz dessas considerações, evidencia-se, portanto, que as ações e omissões que vem sendo levadas a cabo pelo governo federal contribuíram

³⁰Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>; acesso em maio de 2021.

³¹ Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU_Completo-V04.pdf ; acesso em maio de 2021.

³² Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/12/apagao-de-dados-sem-o-censo-nos-estaremos-navegando-noescuro-diz-pesquisadora>; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

significativamente para o aumento da fome no Brasil, incorrendo em graves omissões e retrocessos em políticas públicas de combate à miséria, falhando em garantir o direito fundamental à alimentação, consubstanciado no art. 1º, III, art. 3º, I a IV e art. 6º, todos da Constituição Federal.

Ante esse fato, é urgente que o governo federal seja responsabilizado por suas políticas de austeridade e omissões na distribuição de renda, e obrigado a agir proativamente para reverter esse quadro de descaso e fome.

A partir do agravamento da insegurança alimentar no país, que, conforme já exposto, nos últimos anos foi negligenciada pelo governo federal, a Ação da Cidadania, instituição fundada em 1993 pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, buscou na Constituição de 1988 os fundamentos legais, éticos e humanos para propor à OAB Nacional a necessidade de ajuizamento de ADPF com o intuito de cobrar do poder público as necessárias e urgentes ações para garantir o direito universal à alimentação.

A Ação da Cidadania, como uma das principais referências no Brasil na proposição de políticas públicas de segurança alimentar, como a entidade mais atuante com representantes em todo o país, nos CONSEAs estaduais e municipais, e com acordo de cooperação com o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (WFP), entende que por meio desta ADPF será possível tomar as medidas legais cabíveis para combater o pior flagelo da fome da história recente do Brasil.

Uma vez observadas as graves violações a preceitos fundamentais da Constituição Federal, tais como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à alimentação adequada, bem como o agravamento da questão em razão da epidemia ocasionada pelo coronavírus, mostra-se cabível e pertinente a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com o objetivo de obrigar o governo federal a implementar políticas públicas junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal no sentido de minimizar a fome no Brasil.

É o que se passa a expor.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

II – DO CABIMENTO DA MEDIDA

A Constituição Federal, em seu art. 102, § 1º, prevê que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Com o advento da Lei n. 9.882/99 houve a efetiva regulamentação desse instituto jurídico processual constitucional, que definiu os pressupostos para o seu cabimento na modalidade direta, a saber: a) existência de ato do Poder Público; b) lesão a preceito fundamental; e c) subsidiariedade. Tais pressupostos estão expressos no art. 1º e no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, transcritos a seguir:

Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar **lesão a preceito fundamental**, resultante de **ato do Poder Público**.

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.

Quanto ao primeiro pressuposto, tem-se que, na presente arguição, os atos do Poder Público que são objeto de impugnação consistem em ações e omissões atribuídas ao Poder Público Federal no âmbito da implementação e fortalecimento de políticas públicas de combate à fome, especificamente relacionadas à omissão e à ausência de medidas eficientes para a proteção do direito fundamental à vida, à saúde, à dignidade humana e à alimentação adequada, concretizadas pelo desmonte de políticas existentes e ineficiência na promoção de novas estratégias.

Notam-se os graves problemas atuais na implementação do Programa Bolsa Família, a redução radical de gastos como o Programa Cisternas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a concessão de auxílio emergencial em valor insuficiente à alimentação da família brasileira em meio à pandemia.

Como admite a jurisprudência do STF, **é legítima a intervenção judicial no âmbito da implementação de políticas públicas voltadas à realização de**



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

direitos fundamentais diante de omissões e ações inconstitucionais do Poder Público.³³ Cabe ao Poder Judiciário determinar a observância das diretrizes constitucionais que vinculam a Administração Pública no planejamento e na execução de políticas públicas. A fiscalização jurisdicional não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes e não substitui o Poder Executivo, que tem preservada sua liberdade de conformação política, atendidas as exigências da Constituição. O que ocorre apenas é a realização de ajustes corretivos por meio do Poder Judiciário, voltada a contornar cenários em que a eficácia da Carta Cidadã está posta em prova.

Nesse sentido, o AI 739.151-AgR (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 11.6.2014) e o ARE 1.192.467-AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 10.6.2019), este último assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DE UNIDADES DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279/STF. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação do princípio da separação dos poderes.** II - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. III - É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica a revisão da interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentam o acórdão recorrido, dado que apenas ofensa direta à Constituição Federal enseja a interposição do apelo extremo. IV - É inviável o recurso extraordinário cuja questão constitucional nele arguida não tiver sido prequestionada. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF. V - Agravo regimental a que se nega provimento.

³³ Assim tem se manifestado o Eg. STF em casos relacionados a políticas públicas na área de saúde (e.g., ARE 894.085, RE 595.129), de segurança pública e do sistema de custódia (e.g., RE 559646 AgR, RE 1155959 AgR), de infraestrutura (e.g., RE 826254 AgR), de assistência jurídica e judiciária integral (e.g., AI 598212 ED), entre outras.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Assim, a propositura de ADPF constitui via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais. Especificamente quanto à políticas públicas referentes ao direito à saúde – cuja alimentação adequada e suficiente é pressuposto -, já afirmou o Tribunal a “necessidade de intervenção do Judiciário para a garantia de seu núcleo essencial”, pois umbilicalmente ligado à dignidade da pessoa humana (ACO 1472-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 18.09.2017).

Nesse cenário, é evidente o atendimento do segundo pressuposto de cabimento. Podem-se identificar a violação de diversos preceitos fundamentais nas ações e omissões do Poder Público Federal. São vulnerados o direito à dignidade da pessoa humana (art.1º, III), o direito à saúde (art. 6º, caput, c/c o art. 196), que equivale a dever do Estado cuja concretização depende de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, e o direito à vida (art. 5º, caput), o qual é tido com meio, e não como fim, na realização de um cálculo utilitarista, o art. 37, *caput*, que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, notadamente a eficiência, bem como o 60, 4º, IV; 170, *caput* e inciso VII; e 193, *caput* (bem estar e justiça sociais),

Como estabelecido pela doutrina³⁴ e pela jurisprudência assente da Suprema Corte³⁵, os direitos e garantias fundamentais possuem “inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional”. Consta inquestionavelmente entre os preceitos fundamentais o direito à saúde, consagrado pela Constituição como direito social a ser concretizado por meio de prestações positivas do Estado, estruturadas em políticas públicas. A configuração do direito à saúde e da dignidade da pessoa humana como preceitos fundamentais já foi expressamente acolhida por esse Pretório Excelso quando do julgamento da ADPF 54 (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. Brasília: Saraiva, 2008. p. 1165.

³⁵ *Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. 2. ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DI-VULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).*



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

30.04.2013), que julgou inconstitucional a interpretação de que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo configuraria conduta com tipificação penal.

O terceiro requisito de cabimento, por sua vez, diz respeito à subsidiariedade da ADPF, nos termos do art. 4, §1º, da Lei n. 9.882/99, o qual dispõe que somente será cabível a arguição quando inexistir no ordenamento jurídico qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade aos preceitos fundamentais. No caso em comento, evidencia-se a exclusividade da via processual eleita, uma vez que não há outra modalidade de controle abstrato para impugnar os atos narrados, os quais são múltiplos e demandam uma solução ampla.

Essa Suprema Corte já reconheceu, desde a ADPF n. 33, que a subsidiariedade é atendida diante da

“[...] inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante **de forma ampla, geral e imediata**. 14. **A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação**”.

Cabe pontuar que o entendimento da Excelsa Corte tem evoluído para aferir a subsidiariedade principalmente a partir dos mecanismos de controle objetivo existentes na ordem jurídica, bem como por reconhecer a relevância do interesse público como critério para o cabimento, como sobressai do precedente abaixo, cujo excerto da ementa segue transcrito, *in verbis*:

[...] Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. **Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição de descumprimento.** [...]. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento.

(ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PUBLIC 01-08-2016).

A presente ADPF não questiona ato normativo específico, mas sim ações e omissões relativas ao avanço inaceitável da fome no Brasil. O apelo à Suprema Corte, em busca de um provimento judicial, objetiva evitar o agravamento da situação de crise que o país vem experienciando em questão absolutamente sensível e condição para o exercício do mais basilar direito à dignidade da pessoa humana.

Não havendo outro instrumento de controle concentrado apto a examinar tais questões, impõe-se reconhecer que, no contexto dos processos de natureza objetiva, a ADPF constitui o único meio de fiscalização constitucional capaz de responder “de forma ampla, geral e imediata” às violações caracterizadas.

Como visto, a jurisprudência do STF vem conferindo interpretação extensiva ao comando do art. 1º, da Lei nº 9.882/1999, ampliando os significados das expressões “preceito fundamental” e “ato do Poder Público”. Assim, a ADPF passa a cumprir efetivamente a função de instrumento subsidiário das demais ações de controle concentrado, nos moldes preconizados pelo art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.

Em lição doutrinária, o e. Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que a referida Lei conferiu “certa discricionariedade ao STF, na escolha de arguições que deverão ser processadas e julgadas, podendo, em face de seu caráter subsidiário, deixar de conhecê-las quando concluir pela inexistência de relevante interesse público [...]”³⁶.

No caso dos autos, é inequívoca a existência de “relevante interesse público” no controle judicial. Ressalte-se, ademais, que as vias de controle difuso se mostram ineficientes e inadequadas aos fins pretendidos na presente arguição, tendo em vista que os efeitos nocivos do descaso do governo federal na gestão da fome no país

³⁶ Cf. MORAES, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. Garantia suprema da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 260.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

atraem a necessidade de uma decisão que tenha aplicação geral e vinculante, impactando positivamente a saúde coletiva do país.

Por fim, é importante indicar que esse egrégio Supremo Tribunal Federal, em casos de notada urgência e de relevante interesse social, tem admitido a concessão de medida cautelar antes mesmo de pronunciar de maneira definitiva sobre o cabimento da ação, no interesse de resguardar a ordem constitucional contra lesões atuais ou iminentes.

Mais recentemente, no âmbito da ADPF 770, ajuizada por este Requerente com o escopo de combater ações e omissões do Presidente da República e do Ministério da Economia na condução das políticas públicas de enfrentamento da pandemia, o eminente relator, Ministro Ricardo Lewandowski, concedeu parcialmente a medida cautelar requerida para assegurar o exercício da competência dos Estados e Municípios, autorizando estes a oferecerem vacinas no caso de descumprimento do plano pelo Governo Federal, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente, o que de fato tem ocorrido.

Dessa forma, no interesse de evitar os graves danos decorrentes da omissão e inércia do Poder Executivo Federal em desenvolver planos e estratégias voltadas ao combate à fome no Brasil, requer-se a concessão de medida cautelar nos termos ao final pleiteadas, de modo a minimizar os efeitos nefastos do descaso estatal à fome que assola o país.

III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS: DA VIOLAÇÃO AO PRECEITOS FUNDAMENTAIS INSCULPIDOS NOS ARTIGOS 1º, INCISO III; 3º, INCISOS I A IV; 5º, CAPUT, 6º, CAPUT, C/C ART. 196; 37, CAPUT, 60, 4º, IV; 170, CAPUT E INCISO VII; E 193, CAPUT, CF.

O direito à alimentação adequada é reconhecido internacionalmente como um direito humano e está contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 25), Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11, incorporado à ordem jurídica brasileira por meio do decreto no 591/1992), e detalhado no Comentário Geral nº 12 da ONU, os quais preveem o que se segue:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário,



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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 em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

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.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Como se vê, trata-se de direito reconhecido internacionalmente como um direito fundamental, tendo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tratado este direito de maneira mais abrangente do que qualquer outro. Conforme o artigo 11.1 do Pacto, os Estados partes reconhecem o “direito de todos de usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida”. De acordo com o artigo 11.2, eles reconhecem que medidas mais urgentes e imediatas podem ser necessárias para assegurar “o direito fundamental a estar livre da fome e da desnutrição”.

O direito humano à alimentação adequada se mostra, assim, de importância crucial para a fruição de todos os outros direitos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O Comentário Geral número 12 da ONU, ao pormenorizar o que se entende por direito à alimentação, levanta importantes ponderações acerca desse direito, assegurado no art. 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nele, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU (1999) afirma que o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos.

Dado seu lugar de destaque no âmbito dos direitos humanos, é possível entender o direito à alimentação como verdadeira norma de *jus cogens*, ou seja, obrigação imperativa e inderrogável de direito internacional público, que reflete padrão deontológico sedimentado no âmbito da comunidade internacional, cuja existência e eficácia independem da aquiescência dos sujeitos de direito internacional. A obrigação estatal de combate à fome deve ser obrigatoriamente cumprida, pois representa compreensão e direito inquestionável, impassível de ser violado.

No Brasil, após amplo processo de mobilização social, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64/2010, que inclui a alimentação como um direito no artigo 6º da Constituição Federal. Este possui a seguinte redação: “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”.

A Emenda Constitucional n. 64 deve ser lida como o resultado de um longo processo de lutas, importante componente que fortalece a construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional. Ela pode ser entendida como o resultado final que consolidou um processo histórico de luta pelo reconhecimento dos problemas da pobreza, da fome e da miséria em nosso país como desafios que devem ser enfrentados por todos.

Ao conferir um *status* constitucional ao tema do direito à alimentação como um direito social que deve ser reafirmado expressamente, mesmo que muitos outros dispositivos já o garantissem indiretamente, estamos, em outro sentido, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro de dar prioridade a esse assunto.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Quando passa a figurar ao lado de outros direitos como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, o direito humano a uma alimentação adequada rompe definitivamente o silêncio que envolve a fome como tema proibido, ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente. Ao registrar o lugar desse direito entre os outros direitos sociais, consolida-se uma importante garantia, dando a força necessária para que a sociedade civil faça frente àqueles discursos que procuram colocar o problema da fome como uma questão meramente econômica ou que está diretamente relacionada à saúde pública³⁷.

Um dos mais importantes mecanismos para a real e efetiva implementação do direito à alimentação foi a criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), o qual fazia fazer parte do Gabinete da Presidência da República.

O CONSEA era um instrumento de articulação entre o governo e a sociedade civil, na proposição de diretrizes para ações na área de alimentação e nutrição, dispondo de um caráter consultivo e de assessoria, e tinha como papel orientar a Presidência da República quanto à proposição e à definição de políticas públicas voltadas para garantia do direito humano a uma alimentação adequada.

Tinha como uma de suas atribuições acompanhar os diversos programas, projetos, políticas e sistemas como: Bolsa Família, PRONAF, PNAE, PAA, SISVAN e afins, monitorando políticas públicas relativa ao tema da segurança alimentar e nutricional.

Entre as diferentes atribuições do CONSEA encontrava-se a de estimular a participação da sociedade na formulação, na execução e no acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional, dado que era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência era exercida por um representante da sociedade civil, indicado entre os seus membros e designado pela Presidência da República.

³⁷ Por uma cultura de direitos humanos: DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR Brasília – 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/promocao-e-defesa/direito-a-alimentacao-adequada> ; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Assim, o CONSEA se mostrava como um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Ocorre que, não obstante sua importante finalidade no combate à fome, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu o CONSEA em seu primeiro dia de governo, por meio da MP 807/2019, fato que inegavelmente fragilizou os mecanismos de garantia do direito à alimentação adequada em todas as esferas de governo.

Segundo matéria publicada no jornal *Diplomatique*, “*acabar com o CONSEA representa um grave retrocesso, a negação de um espaço público plural no debate e controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional. Mas, para além disso, a extinção do Conselho é um sinal de alerta aos espaços de participação social. A luta em defesa do CONSEA interessa a todos que se alinham com os princípios de uma sociedade democrática no sentido de que sejam preservados os mecanismos onde se dá, sem constrangimentos, a participação legítima e autônoma da sociedade civil. Essa participação faz valer a Constituição Federal, que prevê, entre os direitos fundamentais e instâncias do Estado brasileiro, a atuação e o controle social para o exercício pleno da cidadania*”³⁸.

Como é de se supor, o desmonte das políticas de segurança alimentar aprofundado durante o governo de Jair Bolsonaro deixou o Brasil em uma posição de fragilidade para garantir a alimentação adequada da população em meio à pandemia do novo coronavírus.

Na avaliação do ex-diretor da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), José Graziano, o preço que será pago pela falta de prioridade nas políticas de combate à fome e à segurança alimentar no país é altíssimo: “*Exatamente essa falta de prioridade que atinge o país no momento dessa pandemia, até remontar, reconstruir esse sistema, até fazer voltar as engrenagens funcionarem adequadamente, azeitar esse mecanismo todo, pagaremos um preço alto, altíssimo, de muita gente que vai morrer de fome se não morrer do coronavírus*”³⁹.

³⁸ Disponível em: <https://diplomatique.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas/>; acesso em maio de 2021.

³⁹ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/21/bolsonaro-deixou-pais-vulneravel-a-fome-na-pandemia-preco-sera-alto-diz-graziano>; acesso em maio de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

E complementa: *“Hoje eu vejo com muita tristeza que o Brasil está no caminho de volta ao Mapa da Fome por exatamente deixar de cumprir os elementos principais de uma política de segurança alimentar. O governo Bolsonaro tem continuado o desmonte (...). “Isso é ainda mais grave frente à situação de desabastecimento que começa a ocorrer nos grandes centros urbanos por conta do isolamento social nas grandes metrópoles e para as comunidades e povos tradicionais, como indígenas, ribeirinhos e quilombolas”.*

Em 2018 o país já apresentava 6,5% de sua população abaixo da linha de extrema pobreza, chegando a 13,5 milhões de pessoas nessa condição. Estimativas apontam que, em 2019, esse número chegou a 13,88 milhões de pessoas⁴⁰.

Ou seja, o que se observa é não apenas o desmonte da política de segurança alimentar, mas também o enfraquecimento dos mecanismos de monitoramento em relação ao número de pessoas sujeitas à fome no país.

Apesar de a situação de grave insegurança alimentar e quadro generalizado de fome não ser um problema novo no país, fato é que se agravou com a epidemia ocasionada pela covid-19 e a atual gestão do governo federal, que vem incorrendo em graves omissões e retrocessos em políticas públicas de combate à miséria e garantia do direito à alimentação, consubstanciado no art. 1º, III, art. 3º, I a IV e art. 6º, todos da Constituição Federal.

É urgente que o STF se posicione sobre a fome tal como se posicionou sobre a COVID, em julgamento tal como o fez na Ações Diretas de Inconstitucionalidades ns. 6341, 6343, 6357, ADPF 672 e tantas outras.

Como amplamente demonstrado ao longo da presente arguição, a adequada alimentação e o direito a não passar fome deve ser lido como direito fundamental, inderrogável, posto que norma de *jus cogens*, condição para que possamos falar em efetiva dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e fundamento da República, a qual deve envidar esforços para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

40 Idem.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, pois alimentar-se é pressuposto e condição para o exercício do direito à vida. Nesse sentido elucida Fábio Konder Comparato: “*O direito de se alimentar suficientemente faz parte do núcleo essencial dos Direitos Humanos, pois representa mera extensão do direito à vida. É vergonhoso, nessas condições, que uma parcela crescente da humanidade, segundo o reconhecimento unânime das mais variadas instituições internacionais, sofra permanentemente de fome*”⁴¹.

É inconcebível falar em sociedade justa e digna (art. 170, *caput*, e art. 193, *caput*, CF) quando 10% da população brasileira sente, diariamente, fome.

Além disso, consoante prevê o art. 196 da Constituição da República, “*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*”. Não é possível assegurar-se saúde quando o indivíduo é desprovido de alimento.

No Brasil, conforme demonstrado, a fome é fenômeno evitável, sendo imperiosa a implementação de políticas públicas que priorizem a sua extinção.

Por fim, com todo o respeito, cabe aduzir, que não é possível opor qualquer restrição derivada de eventual cláusula da reserva do possível face ao direito à alimentação adequada – cláusula que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição -, reconhecido pelo STF quando do julgamento do ARE 639337 AgR, de relatoria do Min. Celso de Mello, o qual foi assim ementado:

E M E N T A: (...) CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS

⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

“ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL – (...) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. –

(...) DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder

35



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - **A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.** Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), **compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.** Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se

36



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência. (ARE 639337 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

Por todo o exposto, latentes as graves violações a preceitos fundamentais da Constituição Federal, tais como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à alimentação adequada, bem como o agravamento da questão em razão da epidemia ocasionada pelo coronavírus, mostra-se cabível e pertinente a procedência da presente arguição, no sentido de obrigar o governo federal a implementar políticas públicas junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal no sentido de minimizar a fome no Brasil.

IV - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

De todo o exposto, resta claro que estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar, nos termos art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei n. 9.882/99.

A relevância da fundamentação e o *fumus boni iuris* estão comprovados pela demonstração de que políticas públicas de enfraquecimento da distribuição de renda e omissões que vêm sendo levadas a cabo pelo governo federal, notadamente os graves problemas atuais na implementação do Programa Bolsa Família, a redução radical de gastos como o Programa Cisternas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a concessão de auxílio emergencial em valor insuficiente à alimentação da família brasileira em meio à pandemia, explicitam a violação ao direito fundamental à alimentação adequada e suficiente, pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Por sua vez, são graves e iminentes os riscos relacionados à demora do provimento final (*periculum in mora*). Como destacado na presente peça, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus/suas moradores/as em Segurança



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%).

Conforme se apurou, do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros/as enfrentavam a fome, o que representa quase 10% da população brasileira.

Esse é um cenário de morte, especialmente agravado pela atuação criminosa e ineficiente do governo federal na gestão da pandemia no país, fato que torna ainda mais urgente a pronta atuação do Judiciário brasileiro.

Ressalte-se, desde logo, que o STF tem atuado prontamente em situações de mora do governo federal que representem violações a direitos fundamentais da população brasileira, tal como na ADPF 754, em que se determinou medida relacionada à gestão da pandemia (obrigação de apresentar plano de vacinação de grupos prioritários com base em critério técnico-científico). Ainda que em tema distinto, a presente ação se presta a situação de semelhante ameaça ao direito à vida e a saúde, profundamente correlacionados ao direito à alimentação adequada, motivo pelo qual requer-se intervenção desta Suprema Corte no sentido de instar atuação proativa do governo federal.

Diante da presença dos pressupostos legais, o Conselho Federal da OAB requer a concessão de medida cautelar em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome no Brasil nos seguintes termos:

1. Determinar, no que se refere ao CONSEA:

1.1. Revogação da Medida Provisória nº 870 promulgada no dia 1º de Janeiro de 2019, que extinguiu na prática o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão responsável pela construção histórica de Políticas Públicas centradas no combate à fome, promoção da SAN, e não violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

2. Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- 2.1) Inclusão automática das pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;
- 2.2) Reajuste do valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias;
3. Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:
 - 3.1. O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule reajuste anual;
 - 3.2. O Governo Federal promova junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ações que garantam, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia, que os estudantes da rede pública de ensino tenham acesso a uma alimentação adequada até o regular o retorno às aulas presenciais nas escolas;
 - 3.3. Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas
4. Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:
 - 4.1. Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA;

V - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

a) A concessão da medida cautelar, com base no art. 5º, §§1º e 3º, da Lei n. 9.882/99, para

1. Determinar, no que se refere ao CONSEA:

1.1. Revogação da Medida Provisória nº 870 promulgada no dia 1º de Janeiro de 2019, que extinguiu na prática o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão responsável pela construção histórica de Políticas Públicas centradas no combate à fome, promoção da SAN, e não violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

2. Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:

2.1) Inclusão automática das pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;

2.2) Reajuste do valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias;

3. Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:

3.1. O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule reajuste anual;

3.2. O Governo Federal promova junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ações que garantam, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia, que os estudantes da rede pública de ensino tenham acesso a uma alimentação adequada até o regular o retorno às aulas presenciais nas escolas;

3.3. Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros

40



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas

4. Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:

4.1. Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA;

(b) **A intimação da UNIÃO FEDERAL** para prestar as informações necessárias e se manifestar no feito;

(c) **a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União** para se manifestar sobre a presente arguição, nos termos da exigência constitucional do art. 103, § 3º e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

(d) **a notificação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República** para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Constituição Federal e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

(e) **a procedência do pedido de mérito**, para:

1. Retomada e ampliação do Auxílio Emergencial no valor de R\$600,00;
2. Retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e dos conselhos de participação social extintos, com a consequente revogação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019;
3. Revogação do teto dos gastos e recomposição do orçamento para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: PAA, Cisternas, Assistência técnica rural, distribuição de alimentos, Bolsa Verde, organização econômica de mulheres rurais, e desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais;
4. Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;

5. Aplicação emergencial no valor de 1 bilhão de reais para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme proposta apresentada por mais de 800 movimentos (dentre eles a Ação da Cidadania), redes e organizações sociais do campo e da cidade, no dia 08/04, ao Governo Federal;
6. Recomposição dos estoques públicos de alimentos da CONAB com ações de controle de preços para evitar falta de alimentos e inflação descompensada;
7. Garantia de acesso da população ao gás de cozinha por meio de uma adequada política de preços;
8. Abertura de crédito adicional no orçamento de 2021 para a realização do Censo e garantia de publicidade dos dados e resultados da pesquisa;
9. Fortalecimento das linhas de créditos para MPEs com fiscalização dos recursos liberados para as mesmas na CPI da Pandemia.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 22 de setembro de 2021.

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/RJ 95.573



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Lizandra Nascimento Vicente

Lizandra Nascimento Vicente

OAB/DF 39.992

Ana Paula Del Vieira Duque

Ana Paula Del Vieira Duque

OAB/DF 51.469