



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM BELÉM/PA
Rua Boaventura da Silva, 180 - CEP 66053-050 - Belém - PA

RECOMENDAÇÃO Nº 3799757 - DPU PA/GABDPC PA/DRDH AP PA

DAMARES ALVES

Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Esplanada dos Ministérios – Bloco A, 5º andar
Brasília/DF – CEP: 70.054-906

ONYX LORENZONI

Ministro de Estado da Cidadania
Esplanada dos Ministérios - Bloco A - 7º andar
70.050-902 - Brasília/DF

EMENTA: Direito à alimentação adequada. Mínimo existencial. Grupos socialmente vulneráveis. Necessidade de programas especiais. Pandemia da COVID-19. Ação de Distribuição de Alimentos. Famílias rurais em situação de extrema pobreza.

Referência: PAJ nº 2020/003-02526.

CONSIDERANDO que a Defensoria Pública da União é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa em todos os graus dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma dos arts. 5º, LXXIV e 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

CONSIDERANDO que o art. 4º da LC 80/1994 estabelece como funções da Defensoria Pública a promoção e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, assim como da mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais;

CONSIDERANDO que cabe à Defensoria Pública a defesa dos direitos e interesses de pessoas hipossuficientes, o que envolve, além do aspecto econômico, outras modalidades específicas de vulnerabilidade, como a jurídica, organizacional e a circunstancial (ADI 3.943/DF, STF, Plenário, Relatora Min. Cármen Lúcia, julgado em 07.05.2015, DJE de 06.08.2015; e EREsp 1.192.577/RS, STJ, Corte Especial, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 21.10.2015, DJE de 13.11.2015);

CONSIDERANDO as Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (100 Regras de Brasília), aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, em março de 2008, que definem pessoas em situação de vulnerabilidade como sendo aquelas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que o art. 4º, II, da LC nº 80/1994 determina à Defensoria Pública que promova, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, bem como que o art. 12, parágrafo único, da Resolução nº 127/2016 da DPU, estabelece que, no curso do processo de assistência jurídica

coletivo, sempre que possível, deverão ser adotadas medidas atinentes à resolução administrativa da controvérsia, inclusive com a expedição de recomendações;

CONSIDERANDO que o **direito fundamental à alimentação adequada**, previsto nos arts. 6º, *caput*, e 227 da Constituição Federal, compõe o o mínimo existencial necessário à garantia da dignidade da pessoa humana;

CONSIDERANDO que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591/1992, garante, em seu artigo 11, o direito à alimentação adequada e impõe aos Estados Partes o dever de proteger todas as pessoas contra a fome;

CONSIDERANDO que o disposto no art. 12 do Protocolo de San Salvador refere-se à alimentação e nutrição adequadas, ao fornecimento e distribuição de alimentos:

1. Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais sobre o tema.

CONSIDERANDO que do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.346/2006 extraem-se os deveres do poder público em “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”, de forma a assegurar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente;

CONSIDERANDO que, para que isso ocorra, deve ser garantida a disponibilidade do alimento em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura, bem como implementados **programas especiais** de assistência aos **grupos socialmente vulneráveis**, como os sem-terra e outros segmentos empobrecidos da população, nos termos do Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômico, Sociais e Culturais (CDESC), do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas;

CONSIDERANDO que a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, como prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, consta como desafio prioritário do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

CONSIDERANDO o disposto pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU número dois da Agenda 2030: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”;

CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do Novo Coronavírus (COVID-19) constituía uma Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, bem como, em 11 de março de 2020, classificou a situação mundial como uma Pandemia, prevendo as seguintes medidas de saúde pública para diminuição da transmissão de doenças infecciosas sem vacina ou tratamento farmacológico específico e enfatizando a sua adoção em relação à COVID-19: proibição de grandes aglomerações, fechamento de escolas e outras medidas, restrições de transporte público e/ou de locais de trabalho, quarentena e/ou isolamento, dentre outras medidas;

CONSIDERANDO que o **direito à saúde** se insere no mínimo existencial dos seres humanos (STF, ARE nº 745.745 AgR/MG, Rel. Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJe de 19/12/2014), sendo pautado pelos princípios da prevenção e da precaução (STF, ADI 5595), os quais orientam que, em caso de dúvida ou incerteza, deve se agir prevenindo, adotando-se as medidas mais protetivas à integridade física e existencial do ser humano;

CONSIDERANDO que as necessárias medidas de enfrentamento à COVID-19, estabelecidas em atos normativos federais, estaduais e municipais impõem **impacto significativo às atividades econômicas e comerciais**, urbanas e rurais, atingindo de forma desproporcional as populações vulneráveis, a exemplo das famílias rurais em situação de extrema pobreza;

CONSIDERANDO que, por esse motivo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos firmou o Termo de Execução Descentralizada - TED nº 003/2020 com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), repassando recursos equivalentes a R\$ 35.772.826,85 para a aquisição e disponibilização de alimentos aos povos e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) em situação de vulnerabilidade em relação a sua segurança alimentar e nutricional em face da pandemia do novo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que a Ação Orçamentária nº 2792, referente à **Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)**, que vem sendo executada desde 2003 em parceria firmada com a CONAB, a qual recebe recursos do Ministério da Cidadania, é regida pelo Acordo de Cooperação n. 001/2010, publicado no DPU, em 15/10/2010, com o propósito de garantir a distribuição gratuita de cestas de alimentos às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional;

CONSIDERANDO que a Ação Orçamentária nº 2792, vem apresentando redução de seu orçamento nos últimos anos, motivo pelo qual a referida política passou a ser priorizada, a partir de 2018, para atendimento exclusivo de povos indígenas e comunidades quilombolas, conforme exposto na Nota Técnica nº 2/2020 (Doc. SEI nº 6923120), de 14/02/2020, da Coordenação-Geral de Apoio a Grupos e Populações Tradicionais e Específicas, do Ministério da Cidadania;

CONSIDERANDO que no ano de 2020 houve uma nova significativa redução orçamentária da ADA, e os recursos estão comprometidos para a manutenção dos atendimentos aos estados com decisões judiciais em andamento, motivo pelo qual não existe previsão de orçamento extra para ações emergenciais de enfrentamento aos efeitos socioeconômicos negativos da pandemia do COVID-19, nos termos da Nota Técnica nº 7/2020 (Doc. SEI nº 7716255), de 28/05/2020, da mesma Coordenação;

CONSIDERANDO que ações de distribuição de alimentos visam a assegurar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, o que implica em fornecimento de cestas básicas com previsibilidade e regularidade a famílias vulneráveis à fome, diante da situação emergencial reconhecida;

CONSIDERANDO a **inexistência de política federal** para a garantia de alimentação adequada durante a pandemia da COVID-19 mediante a distribuição direta ou indireta de gêneros alimentícios a famílias rurais em situação de vulnerabilidade **não** pertencentes a povos indígenas e comunidades quilombolas e, portanto, que não podem ser atendidas pelo Termo de Execução Descentralizada - TED nº 003/2020

CONSIDERANDO que as políticas públicas devem observar os princípios de universalidade, indivisibilidade, interdependência, participação e inclusão, equidade e não discriminação e monitoramento dos direitos humanos;;

CONSIDERANDO que, apenas no Estado do Pará, existem mais de 360.000 (trezentos e sessenta mil) famílias em **situação de extrema pobreza** e residentes no meio rural, conforme os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), sendo que, destas, apenas cerca de 13.000 (treze) mil foram beneficiadas pelo Programa Fomento nos últimos anos, conforme informado pela Nota Técnica nº 7/2020 (Doc. SEI nº 7716255), de 28/05/2020, da Coordenação-Geral de Apoio a Grupos e Populações Tradicionais e Específicas, do Ministério da Cidadania;

CONSIDERANDO que a Administração Pública - ao não dar efetividade aos comandos legais constitucionais acima referidos - está não só violando os termos do art. 37 da Constituição Federal - mas, ainda, cometendo violação aos direitos humanos internacionalmente protegidos;

CONSIDERANDO que, consoante o entendimento consolidado na jurisprudência pátria, os princípios da reserva do possível e da separação de poderes não podem ser alegados pelo Poder Público para se furtar à adoção das medidas necessárias à garantia do mínimo existencial ou à cessação de violações a direitos fundamentais garantidos na Constituição, e que, caso o Executivo se negue a implementar essas políticas públicas essenciais, pode sofrer a intervenção do Poder Judiciário, que não implica, nesse caso, violação ao princípio da separação dos poderes (STF, RE 956.475, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 12/05/2016, publicado DJe de 17/05/2016);

CONSIDERANDO que, havendo omissão ilícita, é plenamente possível e necessário que o controle judicial determine a adoção ou a retomada de políticas públicas essenciais à concretização dos direitos humanos, inclusive mediante a determinação de que o ente político inclua a previsão dos custos

em seus planos orçamentários (STJ, REsp 1.389.952-MT, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 3/6/2014);

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, com fundamento nos arts. 4º, II, VII, VIII, X e XI, da Lei Complementar nº 80/1994, e 8º, I, III, VI, VII, XI e XII, 7º, II e IV, e 12, parágrafo único, da Resolução nº 127/2016-CSDPU, **RECOMENDA** ao **Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos** e ao **Ministério da Cidadania** que:

- a) adotem todas as medidas necessárias para o fortalecimento orçamentário e operacional da Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), ou outra política federal equivalente a ser estabelecida, *em caráter emergencial*, com a finalidade de **garantir o direito à alimentação adequada das famílias rurais** em situação de vulnerabilidade, *não pertencentes* a povos indígenas e comunidades quilombolas e, portanto, não atendidas pelo Termo de Execução Descentralizada - TED nº 003/2020, a fim de atenuar situações de extremo risco social e de insegurança alimentar;
- b) promovam, por meio dessas políticas, a distribuição direta ou indireta de gênero alimentícios a essas famílias, **de forma regular**, enquanto durar a pandemia da COVID-19, notadamente àquelas que se encontram em **situação de extrema pobreza** (renda *per capita* de até R\$ 89,00); e
- c) estabeleçam instrumentos de cooperação com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Estados e Municípios, dentre outros, para a efetivação dessas medidas e para a identificação de outros grupos rurais em situação de vulnerabilidade que necessitem de reforço alimentar durante a pandemia, seja a partir da análise do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) ou do CadÚnico, por exemplo.

Quanto à eficácia da presente Recomendação, que, em que pese não possuir caráter vinculativo e obrigatório, (i) é meio extrajudicial voluntário e amigável de prevenção ações judiciais, (ii) constitui em mora o destinatário quanto às providências recomendadas (art. 397, p. u., do Código Civil), e (iii) constitui-se em elemento probatório em ações judiciais.

Esta Recomendação não esgota a atuação da Defensoria Pública da União ou de outros órgãos públicos legitimados sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou iniciativas, inclusive em relação a órgãos e entidades aqui não indicados.

Por fim, a Defensoria Pública da União **requisita** dos órgãos destinatários, com base no art. 44, X, da Lei Complementar nº 80/1994, no **prazo de 30 (trinta) dias**, que enviem informações sobre o acatamento ou não da presente Recomendação, acompanhadas dos respectivos fundamentos e documentos comprobatórios.

A resposta deverá ser enviada para o e-mail *direitoshumanos.pa@dpu.def.br*.

Belém e Brasília, 22 de julho de 2020.

WAGNER WILLE NASCIMENTO VAZ

Defensor Regional de Direitos Humanos no Estado do Pará

Defensor Público Federal

THAÍS AURELIA GARCIA

Coordenadora do GT Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional da DPU

Defensora Pública Federal

BEN HUR DANIEL CUNHA

Coordenador do GT Moradia e Conflitos Fundiários da DPU

Defensor Público Federal

ATANÁSIO DARCY LUCERO JÚNIOR

Defensor Nacional de Direitos Humanos

Defensor Público Federal



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Wille Nascimento Vaz, Defensor(a) Regional de Direitos Humanos.**, em 22/07/2020, às 10:13, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Atanasio Darcy Lucero Junior, Defensor(a) Nacional de Direitos Humanos.**, em 22/07/2020, às 10:31, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Thais Aurelia Garcia, Coordenador(a)**, em 22/07/2020, às 11:05, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ben Hur Daniel Cunha, Coordenador(a)**, em 22/07/2020, às 16:51, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **3799757** e o código CRC **FDA0BEB0**.