



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

## NOTA TÉCNICA N° 7 - DPGU/SGAI DPGU

Em 10 de junho de 2021.

**Assunto: Nota Técnica. Recomposição das ações orçamentárias destinadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Projeto de Lei nº 823/2021, que dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19 e dá outras providências.**

### I. Introdução

Trata-se de nota técnica elaborada pela Defensoria Pública da União (DPU) referente a medidas de enfrentamento à fome e fortalecimento dos programas nacionais de segurança alimentar, dentre essas, a recomposição do orçamento destinado à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a aprovação do PL 823/2021, que institui medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil.

No último dia 20 de maio, o Conselho Nacional de Direitos Humanos recomendou à Presidência da República, ao Ministério da Economia e ao Congresso Nacional a recomposição do orçamento, com especial atenção às estratégias que visam a garantia da segurança alimentar e nutricional, tais como: PAA, PRONAF, PNNE, Cisternas, Cestas de alimentos, Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias), ajuste ao valor pago às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e pelo auxílio emergencial. Bem como, recomenda ao Congresso Nacional a aprovação do Projeto de Lei nº 823/2021, que dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19 e outras providências (Lei Assis Carvalho II).

Da análise da evolução orçamentária, depreende-se que o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar passou de 587 milhões de investimentos em 2012 para 41,3 milhões em 2019, o valor mais baixo desde o programa foi criado.

Por seu turno, a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, que tem por objetivo adquirir alimentos e distribuir cestas a grupos em situação de insegurança alimentar e a famílias atingidas por emergência ou calamidade, sofreu uma redução de 82 milhões no orçamento de 2014 (Lei n. 12.952/2014, Vol. II) para 18,3 milhões em 2021 (Lei n. 14.144/2021, Vol. II).

Diante da relevância temática, tratando-se de segurança alimentar e nutricional de grupos vulneráveis, o Grupo de Trabalho Segurança Alimentar e Nutricional da Defensoria Pública da União emite a presente nota técnica.

### II. Da situação de insegurança alimentar das famílias no Brasil. O direito fundamental à alimentação

Segundo se tem notícia, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um dos eixos fundamentais para tirar o Brasil do Mapa da Fome[1] e ao mesmo tempo incentivar a agricultura familiar, corre sério risco de ser extinto, uma vez que os recursos destinados a ele foram drasticamente reduzidos. O programa foi criado em 2003 e recebeu recursos de forma crescente até 2006 e 2012.

De acordo com dados do Portal da Transparência[2], em 2020, dos R\$ 168,2 milhões destinados ao programa, apenas R\$ 27,16 milhões foram efetivamente executados, corte de 71% em relação a 2019.

Para 2021, o governo federal propôs um orçamento de 101,7 milhões, redução de 39,5% no pior momento da pandemia[3].

Estudo realizado pela Universidade Libre de Berlim, pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Brasília, aponta que **cerca de 59,4% das famílias brasileiras apresentam algum grau de insegurança alimentar**. A pesquisa aponta que 15% estão em situação de insegurança alimentar grave, que é aquela na qual existe uma redução quantitativa de alimentos inclusive entre as crianças, ou seja, a “fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio”[4].

A pesquisa “Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil” ilustra que **116,8 milhões de pessoas convivem com algum grau de insegurança alimentar no país**. Destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros/as enfrentam a fome[5].

Cabe recordar que artigo 2º, da **Lei n. 11.346/2006** assevera que a **alimentação adequada** é **direito fundamental do ser humano**, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Por isso, é dever do poder público 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 (art. 2º, §2º).

Para regulamentar esta Lei, foi emitido o Decreto n. 8.553/2015, o qual institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável e que tem como diretrizes, entre outra, promover o direito humano à alimentação adequada e fomentar o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada, considerando a diversidade alimentar e os aspectos sociais e culturais da população brasileira (art. 2º, incisos I e II).

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado no ordenamento brasileiro a partir do Decreto n. 591/1992, (com força normativa supralegal segundo entendimento do STF em conformidade com art. 5º, §2º, CRFB), fixa em seu artigo 11 que:

#### ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando 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:
- 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;
  - 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.

O Protocolo de San Salvador, internalizado no ordenamento jurídico nacional a partir do Decreto n. 3.321/1999, com força normativa materialmente constitucional (art. 5º, §2º, CRFB), assegura que:

#### Artigo 12

##### Direito à Alimentação

1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe 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 referentes à matéria.

A Declaração de Roma, de 1996, reafirma o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome. Entre os compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (da qual o Brasil é país-membro), estão a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos e a prevenção e a preparação para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos.

No objetivo 1.4 da Declaração consta expressamente o compromisso de encorajar a solidariedade a nível nacional e promover a igualdade de oportunidades para todos, a todos os níveis, na vida econômica, política e social, particularmente no que diz respeito aos grupos e pessoas vulneráveis.

O Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana, de 2015, do qual o Brasil também é parte integrante, consigna em suas ações:

1. Trabalharemos para desenvolver sistemas alimentares que sejam inclusivos, resilientes, seguros e marcados pela diversidade, que providenciem alimentação economicamente acessível e saudável a todas as pessoas, numa abordagem assente nos direitos humanos, que minimize o desperdício e conserve a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas;
13. Usar transferências de fundos, de alimentação e outras formas e sistemas de proteção social (bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias, etc.) de modo a permitir acesso a comida saudável às populações vulneráveis, tendo em conta as crenças específicas, cultura, tradições, hábitos de dieta, preferências das diferentes comunidades, como condições para uma vida digna, evitando marginalização adicional.

Flávia Piovesan destaca, no bojo da Declaração Universal de Direitos Humanos, as necessidade de se prôcer igual oportunidade de acesso a recursos básicos como educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda<sup>[6]</sup>.

No ordenamento brasileiro existe uma arquitetura normativa estruturada a partir do vértice constitucional que garante eficácia plena, aplicabilidade e exequibilidade imediata do direito aos alimentos.

A Lei n. 10.689/2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, define a segurança alimentar e nutricional como a garantia da pessoa humana ao **acesso à alimentação todos os dias**, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária (art. 1º, §1º).

No campo da saúde alimentar, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) apresenta como diretriz a promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária (art. 3º, IV, Decreto n. 7.272/2010).

A segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda (art. 4º, I, Lei n. 11.346). Ademais, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) é integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e entidades privadas, de modo que a realização dos princípios e objetivos do SISAN depende de uma ação articulada para cumprimento do dever solidário entre os entes integrantes.

Vale ressaltar que o artigo 8º, I, prevê como princípio do SISAN a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação, ao que se alia à diretriz de conjugar medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população (art. 9º, IV, Lei n. 11.346/2006).

Portanto, o direito fundamental de acesso aos alimentos deve ser estruturado sob o paradigma da universalidade, cabendo ao Estado a adoção de medidas para garantir a aquisição e a distribuição de alimentos à população vulnerável como instrumento de enfrentamento à fome e à insegurança alimentar.

### III. Da inoponibilidade da cláusula da reserva do possível ao mínimo existencial

A teoria da reserva do possível é caracterizada pela alegação da impossibilidade material de cumprimento de um direito fundamental, cabendo ao suscitate o ônus de comprovar a impossibilidade prática de realização daquele direito fundamental, seja ele de defesa ou prestacional<sup>[7]</sup>.

Olsen rememora que a reserva do possível remonta ao século VI, em que o Concílio de Tours registrou a concepção de que o cuidado dos pobres deveria ocorrer nas comunidades na medida das suas forças. No entanto, conforme explica a autora, é a partir da segunda metade do século XX que o Tribunal Constitucional Alemão iniciou a jurisprudência sobre o assunto ao definir que não seria razoável exigir do Estado alemão que garantisse, no período do pós-guerra, uma vaga para cada estudante no curso superior de medicina<sup>[8]</sup>.

Na doutrina e na jurisprudência brasileira, a reserva do possível foi recepcionada como a restrição à exequibilidade dos direitos fundamentais diante da ausência de recursos financeiros e orçamentários do Estado<sup>[9]</sup>.

Sem embargo das limitações materiais, existem três cláusulas delimitadoras da reserva do possível: i) o princípio da vedação da proteção insuficiente; ii) o princípio da vedação ao retrocesso social; e iii) o direito ao mínimo existencial.

Olsen observa que o princípio da vedação da proteção insuficiente é plenamente aplicável aos direitos fundamentais, de modo que, a partir do postulado da proporcionalidade,

[...] se o direito determina que uma prestação seja realizada na maior medida possível, está imediatamente vedada a prestação deficiente ou insuficiente, que não realiza ao menos o núcleo essencial do direito[10].

Ademais, a reserva do possível se submete à cláusula de vedação do retrocesso, que significa que ao Estado não é dado recuar ou extinguir políticas públicas que concretizem direitos humanos prestacionais sem garantir a manutenção da proteção que lhes sucede em igual ou maior patamar que as políticas anteriores[11].

Finalmente, a terceira cláusula delimitadora da teoria da reserva do possível recai sobre o dever estatal de proteção do mínimo existencial, compreendido como o conjunto de condições materiais imprescindíveis para a existência humana digna[12]. Cláudia Honório destaca a importância do debate sobre o mínimo existencial no Brasil considerando as necessidades humanas ainda não garantidas como, dentre outros exemplos, a partir dos índices de inseurança alimentar e renda[13].

Como explica a autora, estudiosos da temática da reserva do possível consensualmente afirmam que tal argumento **não se opõe ao mínimo existencial**, compreendido como limite intransponível à reserva da possível “pela prevalência moral, ética e de justiça social decorrente das opções do próprio ordenamento constitucional”[14].

À luz dos objetivos fundamentais da Carta Republicana, das liberdades e direitos fundamentais, constata-se que existe uma obrigação constitucional de natureza positiva dirigida ao Estado para implementar políticas públicas que garantam o rol de direitos, alinhadas com os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidariedade, com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, voltada à promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação (art. 3º, CRFB).

Entre essas políticas, destaca-se o dever de distribuição de alimentos à população vulnerável como forma de garantir, através do sistema econômico vigente, condições de fruição do direito à alimentação, do direito à saúde e do direito à vida.

A exigibilidade do direito ao mínimo existencial e a obrigação de fazer que lhe é correlata estão previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais dos Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais, todos internalizados no ordenamento jurídico nacional, uma vez que o direito de estar livre da fome é um desdobramento do direito à vida, à saúde e à integridade física, psíquica e moral.

Nesse cenário, a alimentação integra o núcleo duro da dignidade humana e, por isso, é aspecto indissociável do mínimo existencial. Sem alimentos, não existimos.

Do mesmo modo que o direito à saúde, o direito à alimentação, muito embora não se localize topograficamente no rol do artigo 5º, é direito de todos e dever do Estado, com eficácia plena e aplicabilidade imediata, na medida em que a omissão na política pública alimentar significa a exposição de pessoas e grupos inteiros ao risco à vida. Como um paciente que depende de um leito de UTI, o indivíduo em estado famélico precisa com urgência da intervenção para a garantia do mínimo existencial e da sobrevivência.

A leitura atenta do direito à alimentação permite compreendê-lo no **núcleo duro da dignidade humana** e, por isso, exige ações imediatas pelos entes federados.

Como se sabe, a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é situação excepcional verificada na hipótese de ações ou omissões graves que coloquem em risco os patamares de sustentabilidade do mínimo existencial. Nesses casos, a teoria da reserva do possível é inaplicável. A esse respeito, na Ação de Descumprimento de Preceito Federal n. 45, o Exmo. Min. Celso de Mello bem delineou que:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, virem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatuta constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

A decisão foi veiculada a partir da seguinte ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECETO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIAJOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

Valendo-nos aqui dos ensinamentos de **Ingo Sarlet**, cabe ao poder público assegurar, sob pena de violação da proibição de proteção insuficiente, pelos menos as prestações sociais que dizem respeito ao mínimo existencial[15]. O autor reconhece a dificuldade de identificação taxativa dos elementos nucleares do mínimo existencial, contudo, expressamente mencionando o direito à alimentação, recorda que a teoria alemã merece ser sopesada com a realidade brasileira:

Por derradeiro, situando-nos, ainda, na esfera da compreensão da fundamentação jurídico-constitucional e do conteúdo de um direito (garantia) ao mínimo existencial, importa sublinhar a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e acima de tudo de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas (direitos subjetivos) negativos e positivos correspondentes ao mínimo existencial, o

que evidentemente não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentadas e que, em princípio e sem excluírem outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e de modo geral os órgãos vinculados à concretização dessa garantia do mínimo existencial, lembrando que no caso brasileiro os direitos sociais, ainda mais considerando a inserção dos direitos à moradia e à alimentação, em termos gerais cobrem os aspectos usualmente reconduzidos a um mínimo existencial, o que, mais uma vez, comprova que a noção de mínimo existencial exige um tratamento diferenciado de lugar para lugar, especialmente quando se trata de ordens constitucionais com ou sem direitos fundamentais sociais<sup>[16]</sup>. (g.n.)

**Kazuo Watanabe** ensina que o mínimo existencial, além de variável história e geograficamente, é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo princípio da proibição de retrocesso<sup>[17]</sup>.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência consolidada no sentido de ser **lícito ao Poder Judiciário adotar medidas coercitivas tendentes à implementação de políticas públicas nos quais se verifique inescusável omissão estatal**. Sobre o ponto, recorde-se o r. decisum nos Recursos Especiais n. 1.304.269/MG e 1.734.315/GO:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. 2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial. Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas asseguratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 Agr, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 Agr, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1.304.269/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.10.2017).

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firme e consolidado de que, na hipótese de demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social, sem que haja invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. Nesse sentido: AREsp 1.069.543/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2/8/2017; REsp 1.586.142/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.4.2016. (**REsp 1.734.315/GO, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda turma, DJe 23.11.2018**)

No caso concreta, a expressiva redução da verba orçamentária destinada a realização de política públicas de garantia da segurança alimentar e nutricional da população vulnerável atenta contra o mínimo existencial, o princípio da vedação da proteção insuficiente e o princípio da vedação ao retrocesso.

#### IV. Da Aprovação do PL nº 823/2021

O Projeto de Lei (PL) nº 823/2021 tem por objeto dispor sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis n. 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II).

A proposta cria o chamado Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, que visa atender agricultores familiares que estão em situação de pobreza extrema.

O projeto de lei também visa conceder o Benefício Garantia-Safra, da Lei nº 10420/02, a todas as pessoas que desempenham atividade de agricultura familiares aptas a receber o benefício até ano de 2022. Outra vantagem prevista no projeto é a criação de linhas de crédito rural no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para agricultoras e agricultores com renda familiar até 3 salários mínimos.

Além disso, consta do PL o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAE-AF), para compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e doação a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional a ser operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) até dezembro de 2022.

A execução do PAE-AF contará com recursos orçamentários destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Por fim, o PL também visa prorrogar dívidas rurais da agricultura familiar para um ano após a última prestação, mantidas as demais condições pactuadas, desde o vencimento das parcelas vencidas ou vincendas até dezembro de 2022. Serão suspensos também o encaminhamento para cobrança judicial, as execuções e as cobranças judiciais em curso, assim como o prazo de prescrição das dívidas<sup>[19]</sup>.

Como se nota, na linha de enfrentamento à fome, medidas legislativas para a garantia da agricultura familiar sustentável contribuem para o incentivo à produção e a ampliação dos alimentos disponíveis à população. Desse modo, o Projeto de Lei 823/2021 traz o necessário avanço no sentido de mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19 no amparo de quem desempenha atividade de agricultura familiar no Brasil.

#### V. Da Conclusão

Ante o exposto, verifica-se que a drástica redução dos níveis de investimento federal nas políticas públicas de garantia da segurança alimentar e nutricional da população vulnerável coloca em risco o combate à fome no Brasil e, nessa medida, viola o princípio da vedação da proteção insuficiente, o princípio da vedação ao retrocesso e o direito ao mínimo existencial, sendo judicialmente sindicável omissões nas políticas públicas e inoponível a alegação da reserva do possível em face de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

Revela-se imprescindível, pois, a recomposição orçamentária da Ação de Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos e das estratégias que visam a garantia da segurança alimentar e nutricional, tais como o PAA, o PRONAF, o PNAE, Cisternas, Cestas de alimentos, Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias).

Do mesmo modo, medidas legislativas como o PL n. 823/2021, que tenham por objeto a proteção da segurança alimentar e nutricional da população, são instrumentos de concretização do mandamento constitucional que vincula o Estado brasileiro ao planejamento e à execução das políticas públicas de asseguração dos direitos fundamentais, em especial o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome.

Ademais, tem fundamental importância para a estabilização das populações mais vulneráveis impactadas economicamente pela pandemia do Covid-19, garantindo acesso a alimentação adequada e viabilizando a continuidade da produção com medidas econômico financeiras adequadas à tais trabalhadores.

- [1] MELITO, Leandro. O Joio e o Trigo: **No governo Bolsonaro, compras públicas de alimentos viram lenda**. Brasil de Fato, 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/28/no-governo-bolsonaro-compras-publicas-de-alimentos-viram-lenda>. Acesso em: 29 de maio de 2021.
- [2] Brasil, Governo Federal. Portal da Transparéncia. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020>.
- [3] VILARINO, Cleyton. **Governo Reduz Dinheiro de Programas de Segurança Alimentar na Pandemia**. Revista Globo Rural, 08 de abril de 2021. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2021/04/governo-reduz-dinheiro-de-programas-de-seguranca-alimentar-na-pandemia.html#:~:text=Para%20este%20ano%2C%20o%20governo,momento%20da%20pandemia%20no%20pa%C3%ADs.&text=Os%20gastos%20tamb%C3%A9m%20fazem%> Acesso em: 29 de maio de 2021.
- [4] GARLINDO, Eryka *et al.* Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Food for Justice Working Paper Series, n. 4, Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food inequalities in a Bioeconomy, 2021.
- [5] VIGISAN. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Vox Populi. 2021.
- [6] Piovesan, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano / Flávia Piovesan ; prefácio de Celso Lafer. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. Pg. 80.
- [7] ROTHENBURG, Walter C. Direitos fundamentais sociais. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [8] OLSEN, Ana Carolina L. Efetivação dos direitos fundamentais sociais pela jurisdição constitucional. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [9] BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios fundamentais. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 236-237.
- [10] OLSEN, Ana Carolina L. Efetivação dos direitos fundamentais sociais pela jurisdição constitucional. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [11] ROTHENBURG, Walter C. Direitos fundamentais sociais. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [12] HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [13] HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [14] HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais. Coordenador: Clémerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.
- [15] SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.
- [16] SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.
- [17] WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: **Doutrinas Essenciais – Direitos Humanos**, Ano 1, Vol. I, Ago./2011, n.p.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Secretário(a)-Geral de Articulação Institucional**, em 10/06/2021, às 20:28, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Prado da Rocha, Coordenador(a)**, em 14/06/2021, às 10:25, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Russel Brandão Cavalcanti, Coordenador(a)**, em 14/06/2021, às 10:29, 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 14/06/2021, às 10:32, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Clemens Emanuel Santana de Freitas, Coordenador(a)**, em 14/06/2021, às 10:35, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ronaldo de Almeida Neto, Membro(a)**, em 14/06/2021, às 11:53, 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](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **4499216** e o código CRC **D9759140**.