



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

AVISO

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 427/2010 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do sítio oficial.

Protocolo	00524941520211000000
Petição	42297/2021
Classe Processual Sugerida	ADPF - ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
Marcações e Preferências	Medida Liminar ODS 1 – Erradicação da Pobreza ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável
Relação de Peças	1 - Petição inicial Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 2 - Procuração e substabelecimentos Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES GLEISI HELENA HOFFMANN 3 - Documentos de Identificação Assinado por: CAROLINA FREIRE NASCIMENTO EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO 4 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 5 - Ato questionado Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES
Polo Ativo	PARTIDO DOS TRABALHADORES (CNPJ: 00.676.262/0001-70)

Polo Passivo	Descrição da pessoa pública: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Data/Hora do Envio	21/04/2021, às 12:48:14
Enviado por	MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES (CPF: 019.019.411-16)

Impresso por: 019.019.411-16 42297/2021
Em: 21/04/2021 - 12:48:16



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

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

“Vendi as panelas para comprar pão e pé de galinha. Para outra semana eu não tenho mais panela para vender. Não sei o que vou fazer.” (Fernanda Ferreira da Fonseca, 60 anos)¹

O **PARTIDO DOS TRABALHADORES**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ n. 00.676.262/0001-70, com sede em Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, n. 256, Ed. Toufic, 1º andar, Brasília/DF, neste ato representado por sua Presidenta Nacional, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, vem, respeitosamente, por seus procuradores signatários, devidamente constituídos em instrumentos de mandato anexos, com suporte específico no artigo 102, §1º da Constituição Federal e nos termos da Lei nº 9.882/1999, propor a presente

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de Medida Cautelar

visando à adoção das medidas listadas ao final, que têm o objetivo de equacionar ou ao menos minimizar o brutal aumento da fome no país. Como se verá, o

¹ “Vendi as panelas para comprar pão e pé de galinha”: os relatos da fome no Brasil, às vésperas do novo auxílio emergencial menor. BBC News Brasil, 18/03/2021, disponível em <https://www.google.com.br/amp/s/www.bbc.com/portuguese/brasil-56449550.amp>.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

aumento da fome decorre não apenas de causas naturais – a pandemia do Covid-19 – como também de graves retrocessos, erros e omissões na implementação de relevantes políticas públicas pela União Federal. Essas ações e omissões do Estado representam violação a preceitos fundamentais dessa Constituição, notadamente os inscritos nos artigos 1º, inciso III; 3º, incisos I a IV; 6º; 60, §4º, IV; 170, *caput* e inciso VII; e 193, *caput*, da Constituição da República.² Por isso, desafiam o ajuizamento da presente ADPF.

I – DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA À MINISTRA ROSA WEBER: PREVENÇÃO DECORRENTE DA RELATORIA DAS ADIS 5.658, 5.680 E 5.715

1. As ADIs 5.568 (PDT), 5.680 (PSOL) e 5.715 (PT) impugnam, no todo (5.680 e 5.715) ou em parte (5.568), a Emenda Constitucional nº 95/2016, que, em nome

² Eis o teor dos preceitos fundamentais violados:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana; (...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (...)

Art. 60.(...)

§. 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:(...)

IV- os direitos e garantias individuais.

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VII – redução das desigualdades regionais e sociais; (...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”

da austeridade fiscal, instituiu *teto de gastos*, limitando, pelo prazo de 20 anos, as despesas primárias da União Federal em cada exercício ao montante daquelas incorridas no ano anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (art. 107, §1º, II, ADCT). Os referidos processos tramitam nesta Suprema Corte sob a relatoria da Min. Rosa Weber.

2. Dentre as despesas primárias sujeitas ao teto instituído pela EC 95/2016, figuram também as necessárias para a garantia do direito fundamental à alimentação adequada (art. 6º, CF/88), já que elas não foram excepcionadas pelo constituinte derivado. Essa limitação tem comprometido gravemente a possibilidade de o Estado brasileiro enfrentar a fome – e não apenas no contexto da pandemia do Covid-19 – violando, por isso, cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 60, §4º, IV – garantia de direitos fundamentais). Por tal razão, um dos pedidos centrais formulados nesta ADPF consiste na exclusão dos gastos necessários ao combate à fome – integrantes que são do *mínimo existencial* – do referido teto de despesas primárias da União. Há, portanto, *impugnação parcial da EC 95/2016*, que também é objeto das ADIs 5.658, 5.680 e 5.715.

3. De acordo com o art. 286, inciso I, do CPC/15, devem ser distribuídas por prevenção as causas conexas. Nos termos do art. 77-B do RISTF, há conexão nas ações de jurisdição constitucional concentrada quando ocorrer “coincidência total ou *parcial* de objetos”, e esses se evidenciam diante das normas questionadas.

4. Assim, como nesta ADPF também se impugna a EC 95/2016 – questionando-se a constitucionalidade da incidência do teto de gastos sobre as políticas de garantia do direito fundamental à alimentação adequada – existe



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

coincidência parcial entre seu objeto e o das ADIs 5.658, 5.680 e 5.715. Por tal razão, a presente ação deve ser distribuída por dependência à relatoria da Min. Rosa Weber, em razão da prevenção.

II – LEGITIMIDADE ATIVA

5. Os Arguentes são partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Assim, possuem legitimidade ativa para ajuizamento desta ADPF, nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99, combinado com art. 103, da Constituição Federal.

III – CABIMENTO DA ADPF

6. Ações e omissões do governo federal vêm causando o agravamento da fome no Brasil. Elas envolvem grave violação de preceitos fundamentais da Constituição Federal, tais como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à alimentação adequada. A gravidade ímpar do quadro e a dificuldade de enfrentá-lo de modo sistêmico em outros espaços institucionais evidenciam a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, no desempenho da sua função maior de guardião da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88).

7. Nesse contexto, a ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da CF/88, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, é a ação vocacionada para o enfrentamento da questão. Como se sabe, a ADPF se volta contra atos dos Poderes Públicos que

violem ou ameacem preceitos fundamentais da Constituição. Dessa forma, para o seu cabimento, é essencial que estejam presentes os requisitos legais de admissibilidade, a saber: (i) a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental, (ii) causada por ato do Poder Público, e (iii) a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade). Tais pressupostos estão plenamente configurados no presente caso, como se verá a seguir.

III.1 – Lesão a preceitos fundamentais

8. Nem a Constituição, nem a Lei nº 9.882/1999 definiram quais preceitos constitucionais são considerados fundamentais, para fins de cabimento da ADPF. Não obstante, há sólido consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, figuram os fundamentos e objetivos da República, bem como as cláusulas pétreas e os princípios e direitos fundamentais.³

9. A situação dramática descrita nesta petição inicial envolve afrontas graves a princípios e direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88) e os direitos à alimentação adequada e à assistência social (art. 6º). Ela evidencia, ainda, sérias violações a objetivos fundamentais da república, como o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). O caso envolve, ainda, afronta a cláusula pétrea da Constituição – art. 60, § 4º, IV – já que um dos ingredientes do

³ Cf., e.g., Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269; e Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 562-563.

quadro de aumento da fome se liga a tetos de gasto impostos por emendas constitucionais – a EC 95/2016 e a EC 109/2021.

III.2 – Atos do Poder Público

10. De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, os atos que podem ser objeto de ADPF são todos aqueles emanados do Poder Público, aí incluídos os de natureza normativa, administrativa ou judicial. A ADPF não se volta apenas contra normas jurídicas, podendo também questionar atos, comportamentos e práticas estatais de outra natureza, comissivos ou omissivos.⁴ O STF já assentou, inclusive, que a ADPF é também cabível diante de um quadro sistêmico e generalizado de graves violações a direitos fundamentais, resultantes de múltiplos atos e omissões estatais, como se deu no julgamento das medidas cautelares na ADPF 347 (reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro), ADPF 635 (excessiva letalidade da atuação da Polícia do Estado do Rio de Janeiro em operações em favelas), ADPF 709 (falhas no enfrentamento da pandemia do coronavírus em relação aos povos indígenas) e na decisão de mérito da ADPF 742 (falhas no enfrentamento da pandemia do coronavírus em relação aos quilombolas).

11. E é isso que se verifica na presente hipótese, já que, como se verá, as lesões a preceitos fundamentais aqui impugnadas se originam de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos de instituições públicas federais. O agravamento da fome, embora se relacione também ao advento da pandemia do coronavírus, não é uma fatalidade. Ele tem direta relação com falhas, omissões e retrocessos em políticas públicas de combate à miséria e garantia do direito à alimentação

⁴ Cf., e.g., STF. ADPF nº 347-MC, Tribunal Pleno, Rel. Marco Aurélio, DJe 19/02/2016.

adequada – como 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). Há, também, profunda relação entre a crise e a dramática redução de gastos em várias dessas políticas públicas, que decorrem não apenas da insensibilidade social dos últimos governantes, como também da aplicação indiscriminada do teto do investimento público imposto pela EC 95/2016, e, mais recentemente, pela EC 109/2021.

12. Todos esses comportamentos comissivos e omissivos correspondem a atos dos poderes públicos. Estão todos imbricados, contribuindo para o resultado hoje vivenciado no país: o aumento brutal da fome. Por isso, é mais que conveniente que o seu enfrentamento se dê de modo sistêmico, em uma única ação, e não por meio de processos fragmentados, que dificultem a compreensão de todo o quadro de grave inconstitucionalidade, com a adoção das medidas adequadas para a sua reversão.

III-3 – A subsidiariedade

13. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei nº 9.882/1999) se configura sempre que inexistirem outros instrumentos processuais aptos à solução global da questão constitucional suscitada. Nesse sentido, decidiu este STF:

Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): 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.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

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 desta ação.⁵

14. No presente caso, não há qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional, ou mesmo fora dele, que permita o equacionamento global e sistêmico do problema constitucional em discussão, ligado ao agravamento da fome no país.

15. É verdade que, dentre os atos questionados nesta ADPF, figuram também normas federais primárias posteriores à Constituição de 1988. É o caso, por exemplo, da EC 95/2016. Cada uma dessas normas específicas poderia ser objeto de ADI própria. Também é correto que, na presente ADPF, são impugnadas omissões de índole político-administrativa dos poderes públicos no cumprimento da Constituição, que talvez pudessem ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

16. Todavia, nenhuma dessas outras ações constitucionais parece suficiente para equacionar, de modo global, o severo problema constitucional apontado nesta arguição. Para resolução de violações graves e sistêmicas a direitos fundamentais em determinado setor da vida social, que envolvam múltiplos atos, omissões, atores e instituições, esta Suprema Corte tem se valido sempre da ADPF, como já mencionado anteriormente.

⁵ STF. ADPF n° 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/2006. No mesmo sentido, cf. *e.g.*, ADPF n° 388, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 01/08/2016; e ADPF n° 97, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 30/10/2014.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

17. De todo modo, caso se entenda que, no caso, caberia ação direta de inconstitucionalidade contra os atos normativos federais questionados, e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, para impugnar as omissões totais e parciais de índole administrativa apontadas, postula-se, subsidiariamente, seja a presente ADPF recebida como ADI cumulada como ADO. A cumulação, na hipótese, é evidentemente cabível, tendo em vista a conexão entre os temas – todos voltados ao equacionamento sistêmico da situação de violações de direitos humanos no agravamento da fome no Brasil.

18. Dessa maneira, atendidos todos os seus pressupostos, não há dúvidas de que a presente Arguição é cabível e, por isso, deve ser conhecida por esta Corte. Ou caso assim não entenda o Tribunal, deve ser ela recebida como ADI cumulada com ADO, considerados os atos normativos e omissões apontadas nesta peça e especificados ao final da petição.

IV – INTRODUÇÃO

19. A fome, historicamente, foi um tema quase interdito no mundo ocidental e de abordagem pública sempre desaconselhada. Josué de Castro⁶, em obra clássica, refletindo a respeito do silêncio em torno da fome, observa:

O fundamento moral que deu origem a esta espécie de interdição baseia-se no fato de que o fenômeno da fome, tanto a fome de alimentos como a fome sexual, é um instinto primário e por isso um tanto chocante para uma cultura racionalista como a nossa, que procura por todos os meios impor o predomínio da razão sobre o dos instintos na conduta humana. Considerando o instinto como o

⁶ CASTRO, Josué de. Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984, p. 20



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

animal e só a razão como o social, a nossa civilização, em sua fase decadente, vem procurando negar sistematicamente o poder criador dos instintos, tidos como forças desprezíveis. Aí encontramos uma das imposições da alma coletiva da cultura, que fez do sexo e da fome assuntos tabus – impuros e escabrosos – e por isto indignos de serem tocados.

20. Segundo o autor, foram necessárias duas guerras mundiais e milhões de pessoas famélicas para que o ocidente se desse conta de que a fome é uma realidade de tal forma gritante e absurda que é impossível ocultá-la. Em 1943, as Nações Unidas convocam a primeira das conferências para tratar de problemas concernentes à reconstrução do mundo pós-guerra: a Conferência de Alimentação de Hot Springs, que deu origem à atual Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas – a FAO⁷.

21. A pandemia da Covid-19 fez ressurgir o debate sobre a fome no mundo. Relatório da FAO produzido em dezembro de 2020, intitulado “Perspectivas de Colheita e Situação Alimentar”⁸, afirma que “as repercussões da pandemia da Covid-19, em particular no que diz respeito à perda de renda, são um fator importante para os níveis de insegurança alimentar mundial”.

22. Informe da FAO em parceria com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL⁹ consigna que a pandemia causada pelo novo coronavírus tem efeitos sobre todas as atividades do sistema alimentar (produção, transformação, distribuição, comércio e consumo de alimentos) e seus

⁷ *Id.*, p. 21/22

⁸ <https://jc.ne10.uol.com.br/mundo/2020/12/12004641-pandemia-de-covid-19-agravou-fome-no-mundo--diz-fao.html>

⁹ https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45702/S2000393_es.pdf

resultados se projetam em termos de segurança alimentar e bem estar social. A CEPAL já tinha estimado que, se os efeitos da covid-19 levarem à perda de rendimento de 5% da população economicamente ativa, a pobreza poderia incrementar-se em 3,5 pontos percentuais, enquanto a extrema pobreza aumentaria em 2,3 pontos percentuais, alcançando 13,5% da população da região da América Latina e do Caribe, a incidência mais alta das últimas duas décadas. O incremento da pobreza extrema na região durante 2020, em termos absolutos e relativos, se soma à tendência de baixo crescimento que se observa desde 2014-2015. Assim, “para que a crise sanitária não se transforme em crise alimentícia”, são propostas dez medidas, reunidas em torno de três objetivos:

Eixo 1 – Que todos os lares, especialmente aqueles em condição de pobreza extrema e de segurança alimentar severa, tenham acesso a uma alimentação suficiente e nutritiva:

- (i) Reforçar o rendimento básico de emergência proposto pela CEPAL com um bônus contra a fome.
- (ii) Reforçar os programas de alimentação escolar para garantir a alimentação de crianças e adolescentes.
- (iii) Apoiar com subsídio monetários ou com doações de alimentos provenientes das empresas e os Governos às iniciativas de assistência alimentar das organizações da sociedade civil.

Eixo 2 – Que todas as empresas e atores do sistema alimentar possam realizar suas tarefas sem interrupções.

- (iv) Outorgar apoio financeiro (crédito e subsídios produtivos) às empresas agropecuárias, outorgado principalmente à agricultura familiar.
- (v) Ajustar os protocolos de saúde na produção, transporte e mercados atacadistas e varejo.
- (vi) Expandir e garantir o funcionamento de programas de apoio à produção de autoconsumo.
- (vii) Assegurar o financiamento, a assistência técnica e o acesso a insumos e mão de obra aos agricultores e pescadores artesanais.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Eixo 3 – Que os países contem com alimentos suficientes para assegurar o abastecimento a preços razoáveis.

(viii) Estabelecer ou manter mecanismos ágeis de consulta e coordenação público-privada entre todos os atores do sistema alimentar, abarcando a produção, o abastecimento, a distribuição e o acesso a alimentos.

(ix) Impedir que mercados atacadistas e de varejo e as agroindústrias encerrem suas atividades ou diminuam suas operações.

(x) Continuar com as políticas que têm mantido aberto o comércio mundial de alimentos, em particular evitando medidas protecionistas que aumentem o preço dos alimentos.

23. Acaba de ser publicada a pesquisa “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”¹⁰, que adota o mesmo instrumento de medida da insegurança alimentar (EBIA¹¹) do IBGE desde 2004. Desse modo, é possível comparar os resultados dessa pesquisa com os dados de inquéritos nacionais conduzidos pelo IBGE entre 2004 e 2018. De acordo com o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, “menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus (suas) moradores (as) em Segurança Alimentar. Dos demais 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar, 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA [Insegurança Alimentar] grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). Observou-se que a IA grave no

¹⁰ http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

¹¹ Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. Baseada no modelo de Medida da Escala de Segurança Alimentar Domiciliar dos Estados Unidos (Household Food Security Survey Module – HHFSSM). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 do IBGE, em análise da segurança alimentar no Brasil, consigna: “[a]s escalas de medida direta da IA, como a EBIA, fornecem informações estratégicas para a gestão de políticas e programas sociais porque permitem tanto identificar e quantificar os grupos sociais em risco de IA quanto os seus determinantes e consequências” (<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>).



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

domicílio dobra nas áreas rurais do país, especialmente quando não há disponibilidade adequada de água para produção de alimentos e aos animais”.

24. O inquérito ainda aponta que a insegurança alimentar grave foi de 19% nos domicílios onde algum morador havia perdido o emprego ou houve o endividamento, ambos em razão da pandemia. “Domicílios com pessoas que solicitaram e receberam auxílio emergencial viviam com IA moderada ou grave em proporção três vezes superior à média nacional observada”.

25. A pesquisa também mostra que as desigualdades regionais historicamente denunciadas aparecem nesse contexto de forma clara: 25% dos domicílios do Norte e Nordeste viviam com rendimentos mensais *per capita* abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo *per capita* (SMPC), “em contraste com os das regiões Sul/Sudeste e Centro Oeste, cujo percentual era inferior a 10%”. Em mais de 50% dos domicílios da região Norte e Nordeste, “viviam famílias com rendimentos mensais *per capita* de até $\frac{1}{2}$ SMPC, percentuais muitos superiores aos das demais regiões”. Outro dado impressionante é em relação à insegurança hídrica, medida pelo fornecimento irregular ou mesmo falta de água potável: “40,2% e 38,4% dos domicílios do Norte e Nordeste, respectivamente, percentuais quase três vezes superiores às proporções de inadequação de fornecimento de água das demais regiões”. Nesse ponto, convém destacar:

É relevante assinalar a associação entre IA e insegurança hídrica, especialmente na área rural, onde a redução da produção de alimentos para autoconsumo e comercialização de excedentes podem impactar o consumo alimentar dos moradores e, também, seus rendimentos. A



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

proporção de domicílios classificados como em situação de IA grave dobra quando não há disponibilidade adequada de água para a produção de alimentos (de 21,1% para 44,2%) e alcança patamares de quase o dobro quando não há água suficiente para o consumo dos animais (de 24% para 42%).

26. Em números absolutos, tiveram que conviver e enfrentar a fome 19 milhões de brasileiros. E, quanto ao auxílio emergencial – a pesquisa foi realizada quando ele estava em seu quarto mês de redução à metade do valor inicial, R\$ 300,00 para a maioria e R\$ 600,00 para as mães solo – foi insuficiente para superar as condições de insegurança alimentar das famílias.

27. Dados do IBGE (PNAD 2013 e POF 2017-2018¹²) revelam que, no período entre 2013 e 2018, a ocorrência da fome teve um aumento de 8% ao ano. Entre 2018 e 2020, esse aumento é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano. Em números absolutos, eram 10,3 milhões de pessoas que passavam fome em 2018, e, em 2020, 19,1 milhões. Segundo a pesquisa 2017-2018 do IBGE, 5,1% da população de 0 a 4 anos de idade e 7,3% da população de 5 a 17 anos conviviam com insegurança alimentar grave, ou seja, fome. Embora esse dado não tenha sido investigado no “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, ele provavelmente também vai observar a mesma tendência de alta, na ordem de 27,6% ao ano.

¹² <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Essa pesquisa do IBGE também vai evidenciar o aumento da insegurança alimentar nas regiões Norte e Nordeste, e principalmente na zona rural.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

28. Segundo projeções do Instituto for Health Metrics and Evaluation¹³, o Brasil chegará em 1º de julho de 2021 com 562.863 mortes por Covid-19, ou seja, bem distante de superar todos os agravos que a pandemia enseja. E, sem qualquer tipo de repasse pelos últimos três meses, o auxílio emergencial volta a ser pago novamente a partir do dia 6 de abril, mas em valores bem inferiores ao do ano passado, quando foram pagas cinco parcelas de R\$ 600 e outras quatro de R\$ 300. “Desta vez, cada parcela terá valor padrão de R\$ 250. Pessoas que vivem sozinhas receberão R\$ 150 por mês. Para mulheres chefes de família, o valor será de R\$ 375 — 50% mais alto do que o benefício básico. Nesse caso, o decreto define que o valor será pago a grupos familiares comandados por mulheres sem cônjuge, com no mínimo uma pessoa menor de 18 anos.

29. Na nova rodada, será permitido que apenas uma pessoa por família receba o benefício. Em 2020, o governo autorizou o pagamento para até duas pessoas por lar”. A previsão de gasto é de R\$ 44 bilhões para atender 45,6 milhões de pessoas. Em 2020, foram gastos R\$ 293 bilhões para atender 67,9 milhões de pessoas.¹⁴. Recorde-se que o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” foi realizado quando o auxílio emergencial, em 2020, estava em seu quarto mês de redução à metade do valor inicial, R\$ 300,00 para a maioria e R\$ 600,00 para as mães solo, montantes já insuficientes para superar as condições de insegurança alimentar das famílias.

30. Esse quadro de fome no País, com tal intensidade, não é uma fatalidade. É verdade que a pandemia é um fator importante a ser considerado, mas, antes dela, escolhas políticas desmontaram o regime de proteção social que vinha

¹³ <https://covid19.healthdata.org/global?view=total-deaths&tab=trend>

¹⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/auxilio-emergencial-comeca-a-ser-pago-em-em-6-de-abril-veja-calendario.shtml?origin=folha>

sendo desenvolvido no país a partir da década de 90. A começar pela adoção de políticas de austeridade que culminaram na EC 95, considerada pela Organização das Nações Unidas como a medida econômica mais drástica do mundo contra direitos sociais¹⁵. Sete Relatores Especiais da ONU elaboraram um posicionamento conjunto a respeito dos efeitos devastadores da Emenda Constitucional 95¹⁶ sobre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no Brasil. Recentemente, agora em 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos produziu um relatório concernente à “Situação dos direitos humanos no Brasil”¹⁷, resultado de missão ao país em 2018, que aponta, em seu item 520:

Em relação ao conteúdo das políticas, uma área que suscita preocupação da CIDH envolve os direitos sociais, econômicos e culturais que, no contexto da crise econômica vivenciada no país desde 2015, vem sendo impactadas por medidas de austeridade. A esse respeito, a Comissão destaca a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “PEC do teto de gastos”, a qual vem impondo cortes severos e sucessivos no orçamento em setores como saúde, educação e combate à fome e à pobreza. A CIDH compreende a eventual necessidade de ajustes nas contas públicas, mas reitera que tais processos devem buscar preservar essas áreas, sob o risco de penalizar justamente os grupos expostos à situação de vulnerabilidade.

¹⁵ <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>

¹⁶ Os relatores que assinaram o Pronunciamento conjunto foram: Juan Pablo Bohoslavsky, especialista em dívida externa e direitos humanos; Léo Heller, relator especial sobre os direitos humanos à água e ao esgoto sanitário; Ivana Radacic, presidente do grupo de trabalho sobre discriminação contra a mulher na lei e na prática; Hilal Elver, relatora especial para o direito humano à alimentação; Leilani Farha, especialista em direito à habitação adequada; Dalnui Puras, relator para o direito humano à saúde; e Boly Barry, relatora para o direito à educação. A íntegra do Pronunciamento dos Relatores da ONU está disponível em: <http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/OL-BRA-4-2018.pdf>

¹⁷ <http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/050.asp>



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

31. E, em suas recomendações, na de número 3, o relatório sugere ao país “estabelecer uma política fiscal coordenada que possa contribuir com a redistribuição da riqueza para a diminuição das brechas de desigualdade, correções das deficiências do mercado, investimentos necessários para o cumprimento dos direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais”, bem como “[r]evisar legislações e outros dispositivos legais que retiram ou restringem recursos de políticas relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais”.

32. Documento produzido por uma coalizão de 191 entidades da sociedade civil sobre os impactos da EC 95¹⁸ no regime de direitos da Constituição de 1988, entregue ao Supremo Tribunal Federal para servir de subsídio na análise da inconstitucionalidade da medida, consigna:

Em 20 anos, no período de 1997 a 2016, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Para além dos efeitos da contração do PIB de 2016, que amplificam esse indicador, esse crescimento refletiu, em grande parte, a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na Constituição Federal (CF88). Já para os 20 anos de duração da EC 95/2016, de 2017 a 2036, considerando a projeção de crescimento do PIB estimada pelo Governo Federal apresentada no PLDO 2021, estima-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12,5% do PIB em 2036, como mostra a Figura 1. Ou seja, a EC 95/2016 propõe retroceder, nos seus 20 anos de duração, tudo o que o país avançou nos 20 anos anteriores em termos de consolidação dos direitos sociais. Mesmo considerando apenas até 2026, período no qual o indicador de correção das despesas, o IPCA, não pode ser alterado, a contração é para 15,5%, atingindo um valor próximo ao de 1997.

¹⁸https://direitosvalemmais.org.br/wpcontent/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

33. A tabela abaixo, também constante do documento, mostra o comportamento do orçamento para ações relacionadas à segurança alimentar em 2014, 2019 e 2020:

Ações orçamentárias	2014 (R\$)	2019 (R\$)	2020 (R\$)	Variação
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

34. Essa outra tabela é relativa a despesas pagas mais restos a pagar por ação orçamentária de programas selecionados referentes à segurança alimentar:

	Programa de Aquisição de Alimentos	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimento	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas)	Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas)
2010	1.064.108.594	226.582.616	126.726.272	-
2011	1.010.514.917	148.311.771	88.236.913	188.258.644
2012	1.053.087.257	132.871.714	46.507.300	483.006.886
2013	707.587.009	105.239.771	94.229.877	208.056.132
2014	765.290.321	137.146.601	72.282.365	284.028.885
2015	664.042.760	96.069.701	62.669.215	212.457.870
2016	469.903.430	43.936.687	12.847.046	353.631.266
2017	461.405.384	11.639.240	33.639.483	33.705.081
2018	309.222.840	4.237.641	30.544.077	177.015.815
2019	232.379.813	1.064.625	16.651.112	67.048.067
Variação 2010-19	-78%	-100%	-87%	-64%

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA médio 2019

Fonte: Siga Brasil

Elaborado por Fian Brasil



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

35. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, por exemplo, ao mesmo tempo em que garante renda a agricultores familiares, possibilita a entrega de comida saudável a grupos em situação de vulnerabilidade. Dados divulgados pelo IPEA informam que o PAA chegou a contribuir no aumento de R\$ 400,00 na renda de agricultores familiares. Em proporção do PIB, o orçamento do PAA saiu de 2%, seu melhor ano, para 0,3% após a EC 95.

36. Outro programa importante para a garantia da segurança alimentar é o de captação de água da chuva para consumo humano e para produção de alimentos no semiárido. Seu orçamento passou de R\$ 353 milhões em 2016 para apenas R\$ 57 milhões em 2019¹⁹.

37. Além do desinvestimento em políticas públicas tendentes a assegurar a alimentação adequada, houve também uma desorganização administrativa no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

38. No primeiro ato de Jair Bolsonaro como presidente da República, a MP 870, foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (art. 85, III). O CONSEA nasce fortemente inspirado pelo movimento “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. A criação do CONSEA tinha por propósito vencer a fome e a miséria extremas de forma responsável, o que demandava multiplicidade e articulação de instituições, órgãos e atores sociais, nos diferentes níveis de governo. Sandro Pereira Silva²⁰ anota:

¹⁹ *Idem* nota anterior

²⁰SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Para o caso brasileiro, há ainda duas outras questões a serem destacadas sobre a relação entre fome e pobreza, além dos fatores apresentados. Uma delas é o cenário de desigualdade social que caracteriza países e regiões com alta incidência de pobreza. Barros, Henriques e Mendonça (2000) afirmaram que o principal determinante para os elevados níveis de pobreza no Brasil reside na sua própria estrutura de desigualdades na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social. Para os autores, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país de muitos pobres, fato pelo qual destacaram a necessidade de as políticas públicas de combate à pobreza concederem prioridade à redução das desigualdades sociais. Assim, entendem que a pobreza do Brasil é um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez, e que uma divisão equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante para combatê-la.

A segunda questão refere-se à determinação territorial da pobreza. Dificilmente a incidência de pobreza encontra-se distribuída de maneira homogênea no espaço de uma sociedade qualquer (Leite e Silva, 2010). Em geral, o que se observa é a existência de territórios de exclusão, onde pessoas e famílias pobres se concentram e compartilham da mesma situação de precariedade, muitas vezes gerando solidariedades locais próprias para garantir a sobrevivência. Logo, a fome é um fenômeno que também se concentra de forma heterogênea no espaço. Por isso, embora a fome se manifeste funcionalmente no âmbito individual, suas causas podem advir em qualquer nível, de modo que uma intervenção que vise enfrentá-la requer ações em diferentes camadas de organização da sociedade (Valente, 1989).

39. Em missão ao Brasil ocorrida entre 12 e 18 de outubro de 2009, o então Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter²¹, ressaltou “o nível de comprometimento do Brasil para com a plena realização do direito à alimentação”, tendo em conta as políticas públicas então adotadas. Na ocasião, destacou:

²¹Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

O Brasil colocou a luta contra a fome no centro de sua estratégia de desenvolvimento. Desde que foi adotada, em 2006, a Lei que estabelece o Sistema de Segurança Alimentar Nacional (SISAN) vem sendo usada como modelo em muitos países do mundo. A Lei (LOSAN) restabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA), que garante forte participação da sociedade civil na formulação de recomendações ao governo; ela aperfeiçoa a coordenação dos vários programas estabelecidos sob a estratégia “Fome Zero”, assim como aumenta o compromisso das agências responsáveis por implementar estes programas, e determinou que uma força-tarefa interministerial desenvolvesse uma Política Nacional e um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. A dimensão participatória destes programas, em particular por meio do trabalho realizado pelo CONSEA, é admirável e o sucesso do Brasil no combate à fome e à desnutrição, em particular a desnutrição infantil, dão testemunho da contribuição que estas estratégias participatórias podem oferecer para a realização destes objetivos.

40. Em relatório intitulado “Superação da Fome e da Pobreza Rural – Iniciativas Brasileiras”²², a FAO, reconhecendo que o Brasil alcançou o marco histórico de sair do Mapa Mundial da Fome de 2014, reduzindo em 82,1% o número de pessoas subalimentadas, anota que a maneira como o país enfrentou a questão traduz “boas práticas”, a serem eventualmente replicadas por outros países da América Latina e Caribe ou da África. A sua introdução consigna:

É importante destacar que o Brasil na Constituição Federal de 1988 reconhece o Direito à Alimentação como uma obrigação do Estado (Emenda Constitucional n.º 64/2010). O país conta ainda com uma lei de Segurança Alimentar muito progressista que institucionaliza a Política e cria as bases para uma ampla participação social na definição das prioridades. Se destaca nesse sentido, entre outros, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

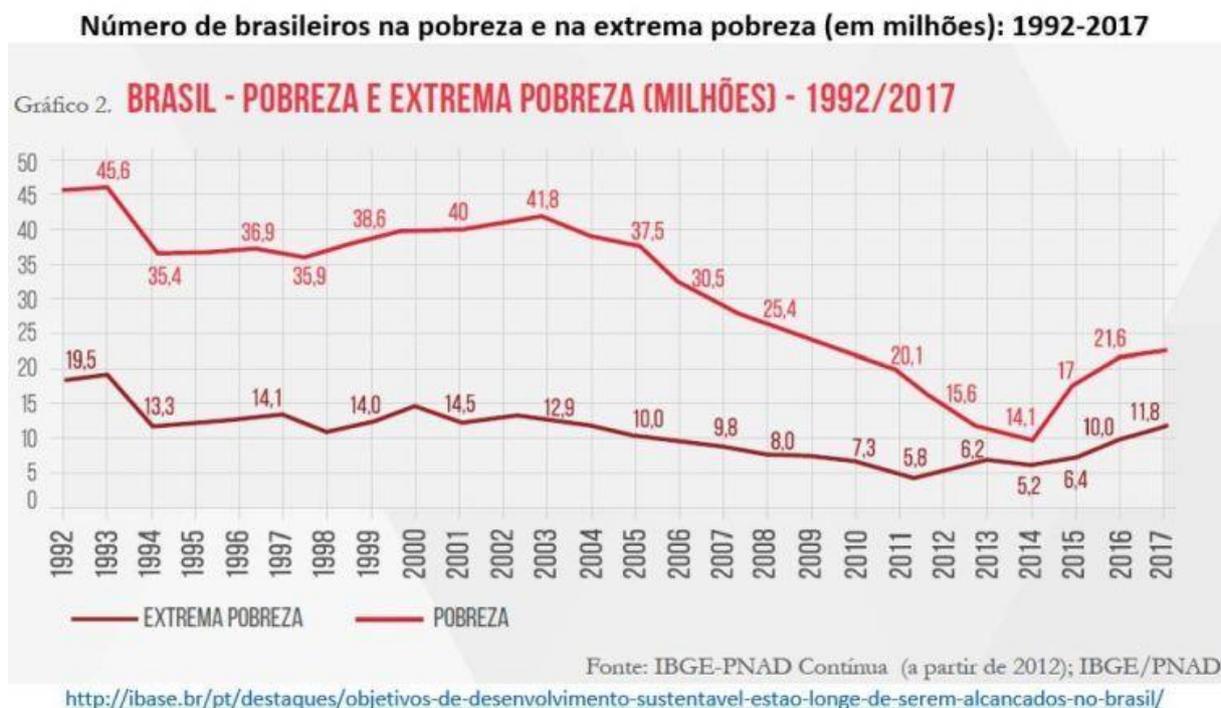
É a partir dessa ampla e rica experiência, em conjunto com a implementação dos programas Fome Zero, Bolsa Família

²²BOJANIC, Alan Jorge; FRANÇA, Caio Galvão de; MARQUES, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo; e DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. FAO: Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>.



e Brasil sem Miséria em todo o território no período de 2003-2013, e outras iniciativas que em conjunto resultaram na saída do país do mapa da Fome em 2014.

41. Esse quadro, no entanto, não mais subsiste, como deixam muito claros os dados antes apresentados. E, quando Bolsonaro extinguiu o CONSEA, a situação já era de retorno severo ao cenário de pobreza e extrema pobreza. Entre 2014 e 2017, o número saltou de cerca de 5,2 milhões para aproximadamente 11,8 milhões de brasileiros (ver gráfico abaixo)²³:



42. A irresponsabilidade no enfrentamento à fome persistiu mesmo no contexto da pandemia. A iniciativa original do Ministério da Economia, em termos de auxílio emergencial, previa apenas R\$ 200 para cada trabalhador

²³<https://www.ecodebate.com.br/2018/08/13/aumenta-a-pobreza-e-a-extrema-pobreza-no-brasil-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

informal²⁴. O valor de R\$ 600,00 e o rol de elegíveis para o benefício foram decididos no Parlamento e objeto da Lei nº 13.982/2020. Os valores agora previstos na Medida Provisória 1.039/2021 não permitem a aquisição da cesta básica. O DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos mostra em estudo²⁵ o quanto **uma família de quatro pessoas pode comprar por dia com o valor mensal de R\$ 250,00 de auxílio emergencial**: menos de 1 bife, menos de ½ copo de leite, 1 ½ concha de feijão, 3 colheres de arroz, menos de ¼ de farinha, ½ unidade de batata, 1 unidade de tomate, 1 ½ unidade de pão, menos de ½ xícara de café, 1 unidade de banana, 4 colheres de açúcar, 2 colheres de óleo, menos de 1 colher de manteiga. Em outro estudo²⁶, com base no valor da cesta básica mais cara, a de Florianópolis (R\$ 639,81), o DIEESE considerou que, para alimentar de forma segura uma família de quatro pessoas – dois adultos e duas crianças – o salário-mínimo necessário em fevereiro de 2021 deveria ser equivalente a R\$ 5.375,05.

43. O INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos acaba de lançar o relatório “Um País Sufocado – Balanço do Orçamento Geral da União de 2020”²⁷, que contém alguns dados bastante assustadores. Reproduzindo informação contida em estudo da Oxfam, “o Brasil tem 42 bilionários que, juntos, tiveram suas fortunas aumentadas em US\$ 34 bilhões durante a pandemia, enquanto a maioria da população viu sua renda diminuir durante o mesmo período”. Foram perdidos 12 milhões de postos de trabalho e a população ocupada encolheu “para o menor contingente já registrado pela pesquisa, iniciada pelo IBGE em 2012”. E a aceleração da inflação no segundo semestre de 2020 refletiu principalmente na

²⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>

²⁵ <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecialAuxilioEmergencial.html>

²⁶ <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202102cestabasica.pdf>

²⁷ <https://www.inesc.org.br/umpaissufocado/>

oferta de itens específicos, relacionados a produtos agrícolas, insumo e bens de consumo.

44. Desse modo, veio a ser severamente atingido o preço da cesta básica de alimentos. Foram autorizados, a partir de 25 medidas provisórias, R\$ 604,7 bilhões de reais de gastos diretos para o enfrentamento da pandemia. A respeito da respectiva execução orçamentária, observa:

Deste valor, R\$ 524 bilhões foram de fato pagos, deixando a execução orçamentária em 86,7%. Isso quer dizer que ficou um saldo de R\$ 80,7 bilhões, um valor surpreendente, considerando-se as expressivas necessidades emergenciais para enfrentar as consequências da pandemia.

O saldo remanescente se deve, em parte, à vagarosidade do Executivo na execução dos gastos ao longo de todo o ano de 2020. Após quatro meses de declaração de emergência nacional, um levantamento do Inesc apontou que apenas 40,1% do valor planejado no orçamento do Governo Federal para combater a pandemia do Covid-19 havia sido gasto.

45. Ainda segundo o relatório, “[p]ara 2020, o orçamento para distribuição de cestas de alimentos na Ação 2792: ‘Distribuição de Alimentos para Grupos Populacionais Tradicionais Específicos’, de responsabilidade do Ministério da Cidadania, teve recursos autorizados de apenas R\$ 7,3 milhões. Em 2019, foram R\$ 26,3 milhões de recursos autorizados, ou seja, 19 milhões a mais do que no ano da pandemia”.

46. A Coalizão Direitos Valem Mais apresentou uma nota técnica²⁸ que registra:

²⁸ https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA_DVM_LOALDOPEC188.pdf.pdf



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Em 2020, frente à Covid-19, foram abertos créditos extraordinários de R\$ 2,5 bilhões, montante insuficiente para atender às novas demandas no SUAS [Sistema Único de Assistência Social]. O mais grave, o orçamento ordinário para assistência social não está sendo executado e não existe previsão de que seja restituído. Por exemplo: a ação orçamentária 219E, referente a ações de proteção social básica, teve orçamento autorizado de R\$ 1 bilhão para 2020; entretanto, até setembro deste ano apenas R\$ 188 milhões foram empenhados. Na ação 219F, de ações de proteção social especial, do orçamento autorizado de R\$ 515 milhões, apenas R\$ 105 milhões foram empenhados, conforme dados dos SIOP.

47. O SUAS viabiliza proteção social a milhões de brasileiros, como é o caso da população de rua e das famílias que acessam o programa Bolsa Família.

48. Todo o quadro acima descrito revela que as ações de enfrentamento à pandemia não conseguiram, inclusive por incapacidade de fazer a administração pública federal funcionar adequadamente, superar a enorme desigualdade que atravessa a sociedade brasileira historicamente e, em especial, o seu elemento mais vergonhoso: a fome.

V – DIGNIDADE HUMANA E MÍNIMO EXISTENCIAL

49. Daniel Sarmiento²⁹ atribui, com alta dose de probabilidade, a Pontes de Miranda a primeira formulação jurídica do direito ao mínimo existencial, quando, em 1933, assim o formula:

Como direito público subjetivo, a subsistência realiza, no terreno da alimentação, das vestes e da habitação, o standard of living segundo três números, variáveis para

²⁹ SARMENTO, Daniel. “Dignidade da Pessoa Humana - conteúdo, trajetórias e metodologia”. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016, p. 191



maior indefinidamente e para menor até o limite, limite que é dado, respectivamente, pelo indispensável à vida quanto à nutrição, ao resguardo do corpo e à instalação.

É o mínimo vital absoluto. Sempre, porém, que nos referirmos ao mínimo vital, deve-se entender o mínimo vital relativo, aquele que, atentando-se às circunstâncias de lugar e de tempo, se fixou para cada zona em determinado período (...). O mínimo vital relativo tem de ser igual ou maior que o absoluto.

O direito à subsistência torna sem razão de ser a caridade, a esmola, a humilhação do homem ante o homem. (...). Não se peça a outrem, porque falte; exija-se do Estado, porque êste deve. Em vez da súplica, o direito.

50. Sarmento entende que a fundamentação ética para o direito ao mínimo existencial não se assenta nem no princípio da liberdade, como defendem Rawls e Alexy, e tampouco resulta do princípio democrático na formulação de Habermas, de que é preciso assegurar condições sociais mínimas para que cada indivíduo possa atuar na esfera pública como cidadão. A proteção ao mínimo existencial, segundo ele, deve ter perspectiva autônoma, e não instrumental à fruição de outros direitos, na linha do filósofo alemão Ernst Tugendhat, em *Lições sobre Ética*, do qual destaca³⁰:

No interior da discussão jurídico-constitucional sobre direitos humanos ou fundamentais o conceito de liberdade exerce tradicionalmente o papel fundamental. A ideologia que estava atrás disso era que o ser humano 'na condição natural' – sem Estado – seria em princípio livre; com a fundação de um Estado ele lhe deu parte de sua liberdade; a tarefa do Estado legítimo consiste em assegurar reciprocamente a liberdade dos indivíduos, conquanto que ela não prejudique a liberdade dos outros. (...) A orientação unilateral a partir da liberdade é, contudo, falsa até para a tradição liberal, porque sobretudo o direito à vida e à integridade física não é um direito de

³⁰ Id, p. 207-208



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

liberdade. Além disso, a ideia de uma condição natural é, visto do ponto de vista moral, um mito ruim, porque ela parte exclusivamente dos adultos que têm condições de providenciar por si mesmos (...). Mas, fundamental para a pergunta pelos direitos que a gente tem somente pode ser o conceito da necessidade (ou interesse). O lugar da liberdade ficaria no ar se ela não fosse uma das necessidades fundamentais do indivíduo a ser reconhecida moralmente, da mesma forma que a necessidade da integridade física, mas também, p. ex., como a necessidade de ajuda, e de educação na fase da infância (...) bem como a necessidade da participação política.

51. Subjaz à noção de mínimo existencial a ideia de justiça, e por isso será o fundamento, na Constituição de 1988, da ordem social (art. 193) e da ordem econômica (art. 170), e constituirá direito próprio na previsão do art. 6º (“assistência aos desamparados”).

52. Não há nada mais antagônico ao mínimo existencial do que a persistência, numa sociedade, de pessoas em situação de fome. O STF, em reiterada jurisprudência, vem enfatizando que o Estado não pode invocar a ausência de recursos ou de autorização orçamentária para o inadimplemento de prestações ligadas ao mínimo existencial:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido.

(RE 658171 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 01/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-079 DIVULG 25-04-2014 PUBLIC 28-04-2014)

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE COMROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(ARE 745745 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014)

53. Portanto, no regime de separação dos Poderes positivado pela Constituição de 1988, cabe ao Supremo Tribunal Federal exercer função contramajoritária e afirmar o direito mais fundamental de todos: não passar fome.

VI – DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

54. O direito fundamental à alimentação está presente em vários instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário:

Declaração Universal dos Direitos Humanos³¹

Artigo 25.^o

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

³¹ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³²

art. 11.1 – Direito a um nível adequado para a pessoa e sua família “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”

art. 11.2 – Direito a toda pessoa estar protegida contra a fome “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 (...).

art. 11.13 – Distribuição mundial dos alimentos deverá ser equitativa de acordo com as necessidades “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

Protocolo de San Salvador³³

Artigo 12 - Direito à alimentação

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.

55. O direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1993, na Declaração e Programa de Ação de Viena, como um direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-

³²Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 12 fev. 2019.

³³Promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

estar³⁴. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em sua Observação Geral nº 12, que interpreta o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁵, ressaltou, na vigésima sessão, ocorrida em 1999, que:

4. O Comitê 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.

14. A natureza das obrigações legais dos estados parte está estabelecida no artigo 2 do Pacto e foi tratada no comentário geral número 3, de 1990. A obrigação principal é aquela de adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva, a total realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe a obrigação de que isto seja feito de forma tão rápida quanto possível. Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome.

15. O direito à alimentação adequada, como qualquer outro direito humano, impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados parte. As obrigações de respeitar, proteger e satisfazer o direito. Por seu turno, a obrigação de satisfazer incorpora tanto uma obrigação de facilitar como uma obrigação de prover. Originalmente, estes três níveis de obrigações foram propostos da seguinte forma: respeitar, proteger e assistir/realizar. (vide “ Right to adequate food as a human right, Study Series No.1, 1989 (United Nations publication, Sales No.E.89.XIV2).) O nível intermediário, “facilitar”, foi proposto como uma categoria do Comitê, mas este decidiu manter os três níveis de obrigações. A

³⁴<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 13 fev. 2019.

³⁵<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados tem a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.

19. Violações do direito à alimentação podem ocorrer através de ação direta de Estados ou de entidades regulamentadas de forma insuficiente pelos Estados. Estas incluem a revogação formal ou a suspensão da legislação necessária para a fruição continuada do direito à alimentação; recusa de acesso ao alimento para indivíduos ou grupos, quer a discriminação seja baseada em legislação, seja proativa; o bloqueio do acesso à ajuda alimentar humanitária durante conflitos internos ou situações de emergência; adoção de legislação ou políticas que sejam claramente incompatíveis com obrigações legais preexistentes com relação ao direito à alimentação; ou o fracasso em controlar atividades de indivíduos ou grupos de forma a evitar que eles violem o direito à alimentação dos outros, ou o fracasso de um Estado em levar em conta suas obrigações internacionais legais com relação ao direito à alimentação, ao firmar um acordo com outros Estados ou com organizações internacionais.

56. Em novembro de 2004, por ocasião de sua 127ª sessão, o Conselho da FAO estabeleceu “diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito

à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”³⁶. Entre as diretrizes relativas às políticas de desenvolvimento econômico, destacam-se:

2.4 Os Estados deveriam considerar a possibilidade de adotar uma abordagem holística e global com vista a reduzir a fome e a pobreza. Essa abordagem envolve, entre outras coisas, medidas diretas e imediatas para garantir o acesso a uma alimentação adequada como parte de uma rede de segurança social; o investimento em atividades e projetos produtivos para melhorar de maneira sustentável os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e pela fome; o estabelecimento de instituições adequadas, mercados que funcionem, e de um enquadramento jurídico e normativo favorável; e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados.

2.5 Os Estados deveriam colocar em prática políticas econômicas, agrícolas, pesqueiras, florestais, de uso da terra e, quando apropriado, de reforma agrária acertadas, inclusivas e não-discriminatórias, que permitirão aos agricultores, pescadores, silvicultores e outros produtores de alimentos, em particular às mulheres, obter um rendimento justo do seu trabalho, capital e gestão, e deveriam estimular a conservação e o ordenamento sustentável dos recursos naturais, inclusive em zonas marginais.

2.6 Quando a pobreza e a fome afetarem fundamentalmente a população rural, os Estados deveriam concentrar-se no desenvolvimento agrícola e rural sustentável, por meio de medidas para melhorar o acesso à terra, à água, a tecnologias apropriadas e acessíveis, e a recursos produtivos e financeiros, para aumentar a produtividade das comunidades rurais pobres, para promover a participação dos pobres na adoção de decisões sobre política econômica, para distribuir os benefícios derivados do aumento da produtividade, para conservar e proteger os recursos naturais e para investir em infraestruturas rurais, educação e pesquisa. Em particular, os Estados deveriam adotar políticas que criem as condições necessárias para favorecer a estabilidade do emprego, especialmente nas zonas rurais, incluindo trabalhos não estritamente agrícolas.

2.7 Em resposta ao crescente problema da fome e da pobreza no meio urbano, os Estados deveriam promover investimentos orientados a fomentar os meios de subsistência da população urbana pobre.

³⁶http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf.

57. Durante a 39ª sessão do Comitê para Segurança Alimentar Mundial, em outubro de 2012, foi adotado o “Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional (MEG)³⁷”. Para aplicação aos sistemas de monitoramento e prestação de contas, foram estabelecidos cinco princípios:

- a) eles devem ser baseados nos direitos humanos, com referência especial à realização progressiva do direito à alimentação adequada;
- b) eles devem tornar possível a responsabilização de quem toma as decisões;
- c) eles devem ser participativos e incluir avaliações que envolvem todas as partes interessadas e os beneficiários, incluindo os mais vulneráveis;
- d) eles devem ser simples, mas abrangentes, acurados, atuais e compreensíveis a todos, com indicadores discriminados por sexo, idade, região, etc., que captem o impacto, o processo e os resultados esperados;
- e) eles não devem duplicar sistemas existentes, mas antes construir sobre e fortalecer as capacidades estatísticas e analíticas nacionais”.

58. Essa evolução do regime da segurança alimentar e nutricional no plano internacional também é verificada no âmbito interno. Primeiro, pela Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN. Seu artigo 2º estabelece:

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

³⁷CSA, 2012. Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Thirty-ninth session, 15-20 October 2012, CSA 2012/39/5. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i3546o.pdf>. Acesso em 18 fev. 2019.



59. Posteriormente, o direito à alimentação foi inserido na Constituição Federal, em seu art. 6º, *caput*, por meio da EC nº 64/2010. A justificativa do Projeto de Emenda Constitucional nº 21/2001³⁸, seu embrião, é eloquente:

Esta proposta de emenda à Constituição inclui a alimentação no rol dos direitos sociais.

[...]

Em nosso país, 1/3 da população brasileira é mal nutrida, 9% das crianças morrem antes de completar um ano de vida.

Em pesquisa da FGV elaborada com o objetivo de mostrar o Mapa da Fome no Brasil, encontramos que há 50 milhões de miseráveis no Brasil (29,3% da população tem renda inferior a 80 reais per capita). O custo agregado para a erradicação da indigência brasileira corresponde a 1.69 bilhões mensais ou 3.81 da renda familiar.

Foi provado cientificamente que a fome crônica reduz a capacidade de aprendizado das crianças, diminuindo o rendimento escolar. No adulto gera mal estar, e sua capacidade física fica muito reduzida, além disso, as mulheres acabam gerando filhos prematuros.

São várias as soluções que existem: os governos deveriam dar ênfase a projetos sociais para a geração do bem comum. Deveriam ser investidos recursos na agricultura familiar, na desapropriação de terras improdutivas, onde os assentados passariam a produzir seus próprios alimentos e a vender o excedente na cidade, agregando renda; investimentos em programas de combate a fome e a miséria; abastecimento d'água e saneamento básico; saúde e educação como prioridades reais. Como vimos, o Brasil manifestou-se oficialmente, na ONU, favorável à inclusão da alimentação como direito social do cidadão.

Inserir esse direito em nossa Carta Magna é a confirmação desse nobre pensamento em não permitir que ninguém venha a morrer no Brasil por falta de um prato de comida. Essa previsão constitucional não tem o objetivo de forçar uma distribuição aleatória ou demagógica de cestas básicas, sem critérios ou sem motivação. A principal finalidade é assegurar aos segmentos mais pobres da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que evitem a fome e a miséria, e assim, cada

³⁸<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/08/2001&paginaDireta=1589>
4.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

brasileiro possa usufruir de uma alimentação adequada à sua sobrevivência.

60. A fome endêmica ou epidêmica, sem resposta estatal adequada, não é, portanto, uma possibilidade no sistema internacional de direitos humanos e tampouco na Constituição de 1988.

VII – A FOME E AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE

61. Há um consenso fortemente razoável, inclusive porque suportado pela jurisprudência do STF, de que a Constituição de 1988 representa uma clivagem na história dos ordenamentos constitucionais brasileiros. Pela primeira vez, o princípio da igualdade, em sua dupla vertente formal e material, foi afirmado e singularizado em diversos campos.

62. Nesse sentido, direitos foram fartamente distribuídos, propondo-se a superar um passado colonial e escravocrata, ainda presente no direito brasileiro por ocasião do processo constituinte. A Constituição também reorganiza espaços sociais, no campo e na cidade, atenta sempre ao diverso e ao plural. Tamanha engenharia jurídica, para uma sociedade historicamente desigual e injusta, tinha que contar com um princípio regulativo que ultrapassasse subjetividades, e esse só podia ser o da solidariedade, tal como expressamente previsto no artigo 3º da Constituição. A solidariedade, a partir de 1988, vai organizar o sentido coletivo da vida e passa a ser o marco relacional onde sentimento, ação e discurso se fazem possíveis.



63. De fato, no artigo 3º há uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

64. Esse objetivo central vai estar desdobrado ao longo do texto constitucional em vários outros dispositivos, orientando, por exemplo, a ordem econômica (art. 170, *caput* e inciso VII) e a ordem social (art. 193).

65. Em 2008 o mundo sofreu o que é considerada a pior crise econômica global desde a “Grande Depressão” da década de trinta do século XX. Na ocasião, a maioria dos países ocidentais já adotavam as chamadas “políticas de austeridade”, consistentes, basicamente, em redução do gasto público e de garantias trabalhistas e de seguridade social.

66. Em avaliação sobre o seu impacto, vários estudos coincidiram em concluir que as medidas de austeridade aprofundam as desigualdades sociais e fazem com que o ônus da crise recaia principalmente sobre os que menos têm, por conta do desmonte dos mecanismos tendentes à redução das desigualdades.

67. Em razão disso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU afirmou, em seu período extraordinário de sessões em 2009³⁹, que “as crises econômicas e financeiras mundiais não diminuem a responsabilidade das autoridades nacionais e da comunidade internacional na realização dos direitos humanos”.

39 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session10/S-10-1_sp.doc



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Também em 2009, o Comitê Europeu de Direitos Sociais⁴⁰ declarou que “a crise econômica não deve ter como consequência a redução da proteção dos direitos reconhecidos pela Carta [Social Europeia]. Por isso, os governos estão obrigados a adotar todas as medidas necessárias para assegurar que os direitos da Carta estejam garantidos de maneira efetiva naqueles períodos em que os beneficiários necessitam de maior proteção”.

68. Documento produzido no âmbito das Nações Unidas, o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015, “Construindo a recuperação econômica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social⁴¹, afirma:

As políticas de proteção social desempenham um papel fundamental na concretização do direito humano à segurança social para todos, reduzindo a pobreza e a desigualdade e apoiando o crescimento inclusivo, ao promover o capital humano e a produtividade, apoiar a demanda doméstica e facilitar a transformação estrutural das economias nacionais. Embora seja amplamente reconhecida a necessidade da proteção social, o direito humano fundamental à segurança social continua sem se concretizar para uma vasta maioria da população mundial. Apenas uma parcela de 27 por cento da população global usufrui do acesso a sistemas de segurança social abrangentes, enquanto 73 por cento têm cobertura parcial ou nenhuma. A falta de acesso à proteção social constitui um obstáculo importante ao desenvolvimento econômico e social. A inadequação ou ausência de cobertura pela proteção social está associada a níveis elevados e persistentes de pobreza e insegurança econômica, aumento das desigualdades, insuficiência de investimento em capital humano e capacidades humanas, bem como fraca demanda agregada numa época de recessão e crescimento lento. Os fortes impactos benéficos da proteção social colocaram-na em evidência na agenda do desenvolvimento. A proteção social é um elemento fundamental das estratégias nacionais para a promoção do desenvolvimento humano, da estabilidade política e do crescimento inclusivo. No

40 <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/reports/upload/USVI-CEDS-2009-2.pdf>

41 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

entanto, apesar da tendência global para a extensão da proteção social, principalmente nos países de rendimentos médios, a eficácia dos sistemas de segurança social está em risco, em vários países, devido às medidas de consolidação e ajustamento fiscal.

69. Relatório da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) denominado “Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal” (Relatório de Comércio e Desenvolvimento 2017: para além da austeridade – rumo a um novo pacto global)⁴² consigna:

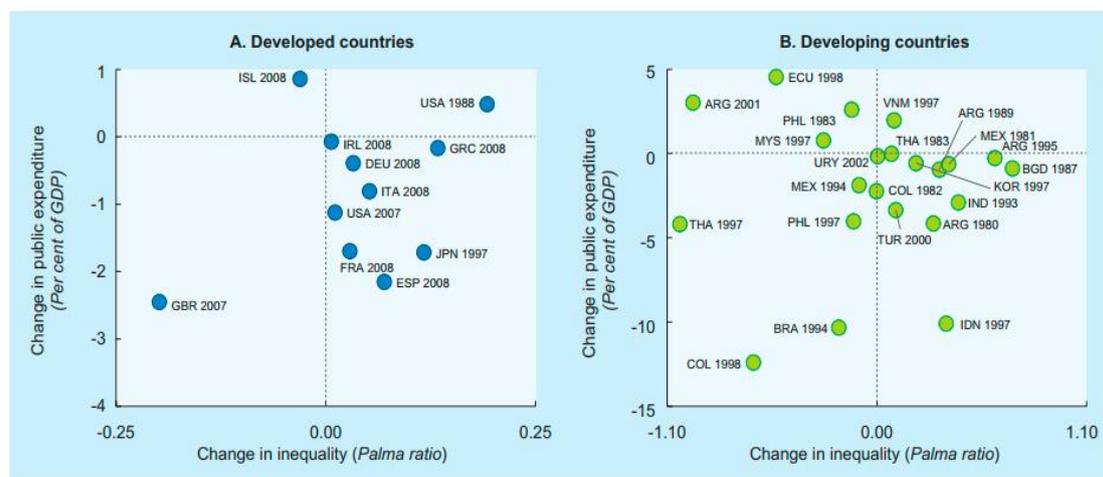
A UNCTAD observa que a economia global está melhorando em 2017, embora sem decolar. O crescimento deve atingir 2,6%, pouco acima do ano anterior, mas bem abaixo do patamar médio pré-crise financeira, de 3,2%. A maior parte das regiões deve registrar pequenos ganhos. A América Latina, saindo da recessão, exibe a maior variação entre os dois anos, embora deva crescer apenas 1,2%. A zona do euro deve ter a maior taxa de crescimento desde 2010 (1,8%), permanecendo atrás dos Estados Unidos. **O principal obstáculo a uma recuperação robusta das economias avançadas é a austeridade fiscal, que é ainda a opção macroeconômica padrão. De acordo com dados da UNCTAD, 13 das 14 principais economias do mundo adotaram políticas de austeridade entre 2011 e 2015.**

Após a crise financeira global, a maioria dos países desenvolvidos (figura 5.8A) que, anteriormente, optaram por estímulos de limites fiscais, reverteram em programas de austeridade para restaurar sua credibilidade financeira. Mas cortes na proteção social e nos empregos do setor público apenas exacerbam efeitos deflacionários, restringindo a geração de emprego e contribuindo para o aumento na desigualdade na maioria dos países (quadrante sudeste da figura). Apesar de argumentos contrários, o resultado tem sido maior financiamento, continuidade da concentração de renda e aumento no poder das instituições financeiras, famílias ainda mais vulneráveis e o setor público ainda mais enfraquecido pela fraca receita.

42 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf



FIGURE 5.8 Public expenditure gap and inequality following financial crises, 1970–2015



Source: UNCTAD secretariat calculations, based on Laeven and Valencia, 2012; the *GCIP* database; and the United Nations *GPM* database.

Note: The change in government expenditure (GE) is measured as the difference between the 10-year average of GE before crises and the 7-year average of GE after crises (data runs up to 2015, the 7-year horizon is chosen to include recent crisis episodes in developed countries). The change in the Palma ratio is measured as the difference between the 3-year centred moving-average at $t+6$ and $t+2$, t being the year of the crisis. Regarding countries and years shown, see note to figure 5.4.

A combinação do impacto das políticas de austeridade fiscal e de privatizações prejudica os grupos mais vulneráveis, o que explica a crescente desigualdade observada. (destaque acrescido).

70. Consultores do Fundo Monetário Internacional, em artigo intitulado “Neoliberalism: Oversold?”⁴³, disseram que “em vez de gerar crescimento, algumas políticas neoliberais aumentaram a desigualdade, colocando em risco uma expansão duradoura”. Acrescentam que “as políticas de austeridade, que frequentemente reduzem o tamanho do Estado, não somente geram custos sociais substanciais mas também prejudicam a demanda, além de aprofundar o desemprego”.

71. Partindo do diagnóstico de que as medidas de austeridade diminuíram a capacidade de indivíduos exercerem seus direitos humanos, e os Estados, a sua

43 Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

obrigação de proteger esses direitos, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos produziu o documento “Report on austerity measures and economic and social rights”⁴⁴. O relatório reconhece que essa diminuição na capacidade de proteger direitos humanos é particularmente verdadeira para os grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, incluindo mulheres, crianças, minorias, migrantes e pobres, que sofrem pelo decréscimo de acesso a trabalho e a programas sociais, além de verem reduzido o acesso a alimentação, moradia, água, cuidados médicos e outras necessidades básicas. Aponta, ainda, que as medidas de austeridade exacerbam iniquidades estruturais.

72. O Comissário para Direitos Humanos do Conselho da Europa fez publicar o documento “La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica”⁴⁵, onde aponta:

Muitas dessas medidas de austeridade – caracterizadas por cortes do gasto público, incremento dos impostos regressivos, reforma das aposentadorias e uma proteção laboral reduzida – têm piorado as já por si graves consequências humanitárias da crise econômica, marcada por níveis recordes de desemprego. Um amplo leque de direitos humanos se viu afetado – desde o direito a um trabalho digno, a um nível de vida adequado e a ter seguridade social, até o acesso à justiça, a liberdade de expressão e o direito à participação, à transparência e à prestação de contas. Ditas medidas afetaram de maneira desproporcional grupos vulneráveis e marginalizados, o que tem agravado as pautas preexistentes de discriminação nas esferas política, econômica e social. A pobreza, incluída a marginalização infantil, é cada vez mais profunda, o que provavelmente terá efeitos a longo prazo.

(...)

As normas de direitos humanos não contêm receitas políticas exatas. A política econômica em tempos de crise implica uma tomada de decisões complexas e os governos contam com margens de discricionariedade na hora de eleger que meios

44 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf

45 <https://rm.coe.int/16806da858>



salvaguardam melhor os direitos em época de restrições econômicas. No entanto, tanto os direitos humanos como a igualdade requerem um marco normativo universal e uns limites operativos dentro dos quais devem reger-se as políticas econômicas e sociais dos governos.

73. Tendo em conta o marco dos direitos econômicos, sociais e culturais, o CDESC⁴⁶ estabeleceu os seguintes critérios para avaliar se as medidas de austeridade ou ajuste fiscal podiam considerar-se razoáveis e justificáveis e, portanto, compatíveis com o PIDESC:

- I – a medida é temporária e limitada ao período de crise;
- II – a medida é necessária e proporcional, de tal maneira que não adotá-la poria em risco ainda mais os direitos econômicos, sociais e culturais;
- III – a medida não é discriminatória e tem em conta todas as alternativas possíveis, com o fim de garantir as prestações necessárias para amenizar as desigualdades que possam surgir em tempos de crise, assim como assegurar que os direitos dos grupos mais vulneráveis não se vejam afetados de maneira desproporcional; e
- IV – a medida identifica e protege o conteúdo mínimo essencial dos direitos, ou um nível mínimo de proteção social em todo o momento.

74. Foram ainda estabelecidas duas recomendações pelo Comissário: (i) institucionalização da transparência, participação social e prestação pública de contas ao longo de todo o ciclo econômico e social; (ii) avaliação sistemática das

46 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_SUS_6395_E.doc

repercussões das políticas orçamentárias, sociais e econômicas na igualdade e nos direitos humanos.

75. Os mesmos parâmetros estão fixados no documento referido na nota 35, produzido pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos: (i) existência de um interesse convincente do Estado; (ii) necessidade, razoabilidade, temporariedade e proporcionalidade da medida de austeridade; (iii) exaustão de alternativas e de medidas menos restritivas; (iv) natureza não discriminatória da medida adotada; (v) proteção do conteúdo mínimo dos direitos; (vi) genuína participação de grupos e indivíduos afetados.

76. O relatório ainda lembra as “máximas” dos direitos econômicos, sociais e culturais: realização progressiva; proibição de retrocesso; obrigação de satisfazer o conteúdo mínimo; mobilização máxima dos recursos disponíveis e proibição de discriminação.

77. A essa altura já é possível concluir que a Emenda Constitucional 95 está bastante distante de todos esses parâmetros: não é temporária, não protege o conteúdo mínimo dos direitos, que se revela na fome, e tampouco foram levadas em consideração alternativas menos restritivas.

78. O INESC⁴⁷ chama a atenção para duas medidas: (i) combater a evasão fiscal que representaria um acréscimo de 27% do valor arrecadado, o que em 2015 correspondeu a R\$ 500 bilhões; (ii) ampliar a contribuição dos super ricos, com a

47 <https://www.alainet.org/pt/articulo/185993>

revogação da não tributação dos lucros e dividendos no Imposto de Renda, o que em 2015 teria correspondido a R\$ 43 bilhões⁴⁸.

79. Também a Oxfam afirma que o sistema tributário brasileiro reforça desigualdades, uma vez que os mais pobres e a classe média pagam muito mais impostos proporcionalmente que pessoas com rendas muito altas. Essa inversão ocorre por, pelo menos, quatro razões: perda de progressividade nas faixas de renda mais altas do imposto de renda, má distribuição da carga entre impostos diretos e indiretos, baixa tributação do patrimônio e elisão e evasão fiscais. Algumas informações importantes contidas no documento e que coincidem com as avaliações feitas pelo INESC:

Uma dessas distorções é a isenção de lucros e dividendos, instituída em junho de 1995⁴⁹. Trata-se da isenção de IRPF à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos. Outra é a isenção de IRPF da remessa de lucros e dividendos ao exterior. Mais um vício é a instituição de “juros sobre capital próprio”, desde dezembro de 1995. Isto ocorre quando uma empresa toma emprestado recursos de seus acionistas ou sócios para suas atividades regulares, mas em contrapartida os remunera com juros antes do pagamento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), reduzindo a base de cálculo destes impostos e assim diminuindo a arrecadação através de um artifício técnico contábil. Na prática, isso significa uma redução da base tributária do IRPJ e da CSLL devido pelas empresas e uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos. Considerando apenas a reversão dessas medidas, o que não requereria modificações constitucionais, estima-se que o potencial de arrecadação na esfera federal poderia aumentar cerca de R\$ 60 bilhões por ano, o equivalente a duas vezes o orçamento federal

48 A organização Global Financial Integrity estimou que, em 2011, estavam depositados nas Ilhas Cayman, US\$ 32,1 bilhões de dólares de recursos gerados no Brasil; nas Ilhas Virgens Britânicas, US\$ 16,2 bilhões; e, nas Bahamas, US\$ 12,9 bilhões. Segundo sua estimativa, os fluxos financeiros ilícitos internacionais que o erário brasileiro deixou de perceber foram de US\$ 33,7 bilhões por ano entre o período de 2010 a 2012.

49 Segundo o documento, dentre os países membros da OCDE, apenas o Brasil e a Estônia concedem essa isenção.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

para o Programa Bolsa Família, quase três vezes o orçamento federal para a educação básica, e quase 60 vezes o que se aloca para educação infantil. Somada essa cifra aos números de evasão e gastos tributários, o Brasil deixou de arrecadar em 2016 R\$ 600 bilhões, quase quatro vezes o rombo da previdência calculado pelo atual governo.

[...]

Além dos desequilíbrios do sistema tributário, existe uma grande quantidade de impostos que simplesmente não são pagos. Isto ocorre tanto por elisão quanto por evasão fiscal – ou seja, legal e ilegalmente. O setor mineral no Brasil, por exemplo, lança mão do uso de técnicas legais que reduzem a base de cálculo de tributos – elisão que reduz em até 23% a quantidade de recursos recebidos pelos cofres públicos. Ademais, estudos realizados pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz) indicam que a arrecadação tributária brasileira poderia se expandir, sem aumento de impostos, caso fosse possível eliminar a evasão tributária. A estimativa mais conservadora da entidade aponta para uma sonegação tributária da ordem de R\$ 275 bilhões em 2016. Há também uma enorme quantidade de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo Estado como instrumento de incentivo econômico – as renúncias fiscais ou, como são oficialmente chamados, gastos tributários. Trata-se de exceções que viraram regras ao longo dos últimos anos, alcançando R\$ 271 bilhões em 2016.

80. Países desenvolvidos realizaram reformas exatamente para garantir que a tributação exercesse a sua função redistributiva, com o propósito de promover uma maior igualdade na distribuição dos recursos disponíveis e uma maior redução dos níveis de pobreza. Pesquisa da Organização Internacional do Trabalho – OIT demonstrou que, mesmo nos países mais pobres, existe espaço fiscal suficiente para que os programas de proteção social sejam reforçados ao invés de reduzidos, mediante a utilização de formas mais equitativas de geração de receitas por meio de reformas tributárias progressivas e mediante o enfrentamento do abuso fiscal transfronteiriço⁵⁰.

50 Artigo. Publicação internacional. State of Civil Society report 2016. “Under the knife: human rights and inequality in the age of austerity”: Saiz, Ignacio e Holland, Luke, p.148-154. Acesso em 20/9/2017.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

81. Em artigo intitulado “o Estado de Bem-Estar Social para o século XXI”, Eduardo Fagnani⁵¹ lembra que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, e o seu sistema tributário, dos mais regressivos:

Tributamos pouco a renda e o patrimônio. Na Dinamarca, esses dois itens, em conjunto, representam 67% da arrecadação total de impostos; nos EUA, 60%; na média dos países da OCDE, 40%; no Brasil, apenas 23%. Por outro lado, somos vice-campeões mundiais em tributação do consumo. No Brasil, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo, na arrecadação total, atinge 50%; a média da OCDE é de 32,4%; e nos EUA, de 17%.

A alíquota máxima do IRPF praticada nos países da OCDE é de 41,0% em média; no Brasil, 27,5%. Essa alíquota é superior a 50% em nações como Bélgica e Holanda, e entre 40% e 50% na Alemanha e Portugal, por exemplo. A alíquota máxima praticada no Brasil é inferior à praticada em muitos países da América Latina, como Argentina (35%), Chile (40%) e Colômbia (33%). Em decorrência das baixas alíquotas que incidem sobre as altas rendas e dos mecanismos de isenção tributária dessas camadas, a arrecadação do IRPF no Brasil é excessivamente reduzida, na comparação internacional. Em 2015, a arrecadação média do IRPF na OCDE era de 8,5% do PIB, no Brasil, 2,5% do PIB.

82. O autor apresenta estimativa de que, com a retomada do crescimento econômico, a elevação da tributação sobre as altas rendas e os grandes patrimônios, mediante maior progressividade do IRPF e criação de imposto sobre grandes fortunas, é possível gerar recursos adicionais da ordem de R\$ 291,8 bilhões por ano. Também confirma que as isenções fiscais concedidas apenas pelo Governo federal e a sonegação fiscal totalizem aproximadamente R\$ 900 bilhões anuais (12,8% do PIB), que representava, em 2015, 64% do total da receita

<http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2016/Under%20the%20knife-%20human%20rights%20and%20inequality%20in%20the%20age%20of%20austerity%20.pdf>

⁵¹ In DWECK, Esther, ROSSI, Pedro e OLIVEIRA, Ana Luiza Matos. “Economia Pós-Pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil”. Versão e-book Kindle, p 148-155



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

tributária anual arrecadada pela União (R\$ 1,4 trilhão) e quase metade do total da receita tributária arrecadada pelos três níveis de governo (R\$ 1,9 trilhão). Se fosse possível reduzir esse “gasto tributário” em 40%, haveria recursos adicionais da ordem de R\$ 132 bilhões anuais. E se houvesse diminuição da sonegação em 30%, já haveria acréscimo de receita da ordem de R\$ 180 bilhões anuais.

VIII – INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 95/2016 E 109/2021

83. Na Exposição de Motivos nº 00083/2016 MF MPDG, de 15 de junho de 2016, são apresentadas as razões para a proposta que resultou na EC 95. Basicamente, o seu objetivo é reverter o “quadro de agudo desequilíbrio fiscal” do Governo Federal, o que leva à “perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia”. Está identificado como raiz do problema fiscal do Governo Federal o crescimento acelerado da despesa pública primária, principalmente por conta do aumento de gastos presentes e futuros em diversas políticas públicas.

84. O Novo Regime Fiscal tem duração prevista de vinte anos, tempo considerado “necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro”.

85. Ao longo do texto, não há uma única referência a avaliações feitas pelo Governo sobre o impacto de suas medidas de austeridade fiscal sobre a pobreza, a fome, a desigualdade e os direitos humanos.



86. A EC 109/2021, sob o pretexto de assegurar uma nova rodada do auxílio emergencial em condições bastante inferiores ao ano de 2020, cria uma série de gatilhos para controlar os gastos, sempre que a relação entre despesas obrigatórias e receitas da União atingir o limite de 95%.

87. Em nenhuma delas há ressalva quanto aos recursos necessários para o enfrentamento da fome.

88. É pacífico o entendimento acerca da possibilidade de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais no Brasil⁵² e no estrangeiro⁵³. O Supremo Tribunal Federal também, de longa data, partilha dessa compreensão⁵⁴.

89. Tal controle, no entanto, no que diz respeito ao aspecto material, fica restrito à compatibilidade ou não da reforma constitucional às chamadas “cláusulas pétreas”. Esta foi a solução encontrada para, de um lado, salvaguardar determinados valores fundamentais, que não podem ficar expostos às flutuações de uma maioria, ainda que qualificada, e, de outro, permitir, quanto a tudo mais, que as gerações futuras tenham o direito de deliberar sobre as soluções constitucionais que lhes convenham.

52 CLÈVE, Clemerson Merlin. “A fiscalização abstrata do controle de constitucionalidade brasileiro”. São Paulo, RT, 1995, p. 138 e ss. BARROSO, Luís Roberto. “Controle de constitucionalidade no direito brasileiro”. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 151.

53 CANOTILHO, J.J.Gomes. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”. Lisboa: Almedina, 1997, p. 824.

54 Apenas a título de exemplo, ADI 3685, Ministra Ellen Gracie, DJ de 10/8/2006, que tinha por objeto as coligações eleitorais (EC 52/06); ADI 3367, Ministro Cezar Peluso, DJ de 17/3/2006, que questionava a reforma do Judiciário (EC 45/04); ADIs 3105 e 3128, Ministro Cezar Peluso, DJ de 18/2/2005, cujo objeto era a EC 41/03, que trata de reforma no sistema de seguridade social; entre outras ações.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

90. Diante da limitação que as cláusulas pétreas representam ao princípio democrático, há uma preocupação com a expansão do seu sentido. Daniel Sarmiento⁵⁵ adverte:

[...] a maximização das cláusulas pétreas representa um atentado contra o princípio democrático, que postula que o povo deve ter, a cada momento, o poder de decidir os rumos que pretende seguir. Por outro lado, o alargamento da esfera intangível da Constituição pode expor a risco a sua própria continuidade no tempo, estimulando rupturas e saídas não institucionais, que poderiam ser facilmente evitadas através de um arranjo institucional um pouco mais maleável.

[...]

Portanto, se é verdade que, como postula a doutrina, os limites materiais de revisão constitucional prestam-se para a proteção do núcleo de identidade da Constituição, impedindo o seu aniquilamento pelo constituinte derivado, não é menos certo que estes limites não podem ser superdimensionados, - sob pena de grave comprometimento do princípio democrático - , e devem ter o seu foco voltado primariamente para a salvaguarda daqueles valores que traduzem a essência das ideias de justiça e de Direito subjacentes ao ordenamento constitucional, que, no Brasil, não por acaso, coincidem com aqueles necessários para a construção de uma democracia inclusiva, pautada pelo respeito à dignidade da pessoa humana.”

91. Oscar Vilhena Vieira⁵⁶ procura, segundo suas próprias palavras, “aproximar-se, com mais precisão, dos preceitos de uma Constituição democrática que poderiam ser legitimamente subtraídos ao poder de reforma da Constituição, com a finalidade de preservação da dignidade humana e da igualdade de cada indivíduo em relação aos demais”. Seriam eles:

⁵⁵ SARMENTO, Daniel. “Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 12-13

⁵⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. “A constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma”. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999, p. 230-231



- 1) dos direitos que conferem autonomia privada a cada indivíduo, como liberdade de pensamento e crença, liberdade de locomoção, integridade física e mental, bem como as garantias necessárias para que essas liberdades sejam preservadas;
- 2) da instituição do Estado de Direito, que garanta o princípio da legalidade, que significa que as regras devem ser gerais, públicas, prospectivas, e aplicadas de forma congruente. Isto certamente exige um Estado organizado com base no princípio da separação de Poderes, pelo qual o Legislativo democraticamente eleito produza as regras gerais, o Executivo as implemente, numa atividade *sub legem*, e o Judiciário, de forma independente, possa obstaculizar as violações a direitos. Essas características não são simplesmente instrumentais à garantia de direitos. Um Estado de Direito formulado a partir dessas características possui uma moralidade interna, pois, antecipando e garantindo o cumprimento das regras, possibilita as escolhas dos cidadãos, e mais: cria a expectativa de que as regras serão obedecidas, o que, ocorrendo de forma generalizada, leva à consolidação do governo das leis;
- 3) de um rol de direitos essenciais para que a igualdade e a dignidade dos cidadãos, enquanto seres racionais e autônomos, sejam mantidas. Esse rol é composto pelos direitos de participação na tomada de decisões públicas – o direito de votar e ser votado; o direito de se expressar livremente e de ter acesso ao maior número de informações livremente produzidas; o direito de formar associações políticas; o direito de divergir e fazer oposição, devem também ser mantidos à margem do poder de reforma;
- 4) por fim, os direitos sociais básicos não devem ficar vulneráveis simplesmente por serem instrumentais à realização dos direitos civis e políticos, mas pelo seu próprio *status* de direitos morais, como os direitos civis e políticos básicos. Nesse sentido, a violação do direito à alimentação básica do indivíduo é tão grave quanto uma agressão física; privá-lo de educação é tão grave quanto impedir seu acesso a informações ou restringir-lhe a liberdade de expressão, pois fere igualmente a dignidade. Assim, os direitos básicos à alimentação, moradia, educação e saúde também compõem o rol de direitos essenciais à realização da igualdade e da dignidade entre os cidadãos.

92. Portanto, mesmo assentada a premissa de que o limite ao poder de revisão constitucional, consubstanciado nas cláusulas pétreas, diz respeito ao



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

núcleo essencial dos principais valores constitucionais, o combate à fome e à miséria tem centralidade na Constituição de 1988, ocupando desde o seu preâmbulo, dando conformação aos princípios que estruturam a sociedade nacional (art. 1º, III; art. 3º) e sendo o guia de inteligibilidade do regime de direitos.

93. As Emendas Constitucionais 95 e 109, ao não retirarem do teto de gasto os programas e políticas de enfrentamento à fome, atingem o mínimo existencial e incidem na proibição inscrita no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

94. Gilmar Mendes⁵⁷, em obra clássica, lembra que, desde 1949, Lúcio Bittencourt já identificara casos de inconstitucionalidade da lei a determinado grupo de pessoas ou de situações como hipótese de inconstitucionalidade parcial. Trata-se da declaração de nulidade parcial sem redução de texto, que conta com significativos precedentes do Supremo Tribunal Federal⁵⁸

IX – PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS EM FACE DO CENÁRIO DA FOME

95. Conforme dados apresentados no início dessa peça, em apenas dois anos o número de pessoas que passa fome no Brasil praticamente dobrou: eram 10,3 milhões de pessoas em 2018, e, em 2020, 19,1 milhões. A convivência com tal cenário é inconcebível numa sociedade minimamente democrática.

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p 1423-1425

⁵⁸ ADI 319, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 30/4/93; Rp 1.454, Rel. Min. Octavio Gallotti, RTJ 125(3)/997; ADI 1045, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 6/5/94.

96. O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o período 2016-2019⁵⁹ – não há outro plano produzido na sequência – tem como Desafio 1 “promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional”. A principal meta a ele associada é de transferência de renda. Já o Desafio 2 é “combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis”. Convém recordar, em relação a esse último aspecto, o impacto mais significativo da fome em contexto rural.

97. As providências a seguir indicadas vêm sendo adotadas com êxito no país no combate à insegurança alimentar e nutricional. Elas também estão de acordo com as linhas do Informe da FAO em parceria com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL⁶⁰, referido no capítulo introdutório dessa ADPF.

IX.1 – Programa Bolsa Família

98. O Bolsa Família é um programa federal de transferência de renda criado pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, para atender famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 178,00 e R\$ 89,00, respectivamente. O programa resulta no pagamento dos seguintes benefícios financeiros:

⁵⁹http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLANSAN%202016-2019_revisado_completo.pdf

⁶⁰ https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45702/S2000393_es.pdf



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

- a) benefício básico, no valor mensal de R\$ 89,00 para famílias em situação de extrema pobreza;
- b) benefício variável, no valor mensal de R\$ 41,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição: a) gestantes; b) nutrizes; c) crianças entre zero e doze anos; ou d) adolescentes até quinze anos;
- c) benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 48,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;
- d) benefício para superação da extrema pobreza, para família cuja soma da renda mensal e dos benefícios acima citados seja igual ou inferior a R\$ 89,00 per capita, no valor da diferença da renda per capita da família e R\$ 89,01, multiplicado pela quantidade de membros.

99. Em relação aos benefícios variáveis, a sua concessão dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.

100. A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são descentralizadas, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados.

101. A concessão dos benefícios, em apertada síntese, é feita por meio da identificação e inscrição, pelos municípios, das famílias alvo do programa (em situação de pobreza e extrema pobreza) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

102. O Programa Bolsa Família, em seus 17 anos de existência, tem angariado reconhecimento internacional, considerado um dos maiores e mais eficientes

programas de transferência de renda do mundo⁶¹. Tereza Campello e Sandra Márcia Chagas Brandão, em artigo intitulado “Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica⁶², apontam as muitas virtudes do Programa:

Com custo baixo – cerca de 0,5% do PIB – o Bolsa Família vem assegurando complemento de renda para cerca de 14 milhões de famílias, tendo se tornado universal entre os pobres. O programa foi decisivo para que a pobreza diminuísse de 41,8 milhões para 17 milhões de pessoas entre 2003 e 2015 (de 23,6% para 8,3% da população). No mesmo período, a extrema pobreza caiu de 8,2% para 3%, patamar estabelecido pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o mundo atingir a superação da extrema pobreza em 2030.

Graças ao Bolsa Família, milhões de famílias foram incorporadas ao mercado de consumo, com impactos sobre a dinâmica da economia, principalmente nos pequenos municípios e regiões deprimidas. Isso deve-se, em grande medida, ao elevado efeito multiplicador das transferências do Bolsa – cada R\$ 1,00 gasto no programa, estimularia um crescimento de R\$ 1,78 no PIB.

[...]

Entre as famílias beneficiárias do programa, a mortalidade de crianças de 0 a 5 anos por diarreia diminuiu 46% e a mortalidade por desnutrição, 58%. O déficit de estatura associado à desnutrição das crianças também caiu fortemente – estudo longitudinal realizado entre 2008 e 2012 reporta um decréscimo de 51%.

103. Há ajustes, no entanto, a serem imediatamente feitos. O primeiro deles diz respeito à “fila” para ingresso no Programa. Em dezembro de 2020, estavam na

⁶¹ A título de exemplo: Organização das Nações Unidas. Relatório sobre Erradicação da Pobreza para o Conselho Econômico Social, fevereiro de 2012 (<https://undocs.org/E/CN.5/2012/3>); World Bank. Bolsa Família: changing the lives of millions. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>>.

⁶² In Revista Conjuntura Econômica – outubro 2020, pdf.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

“fila de espera” mais de 2,1 milhões de famílias⁶³. É inconcebível a existência dessa situação. Um programa que atende pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema deve contar com inclusão automática a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda.

104. É verdade que o parágrafo único do art. 6º da Lei 10.836 estabelece que “[o] Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”. No entanto, a hipótese é de mínimo existencial, e o dispositivo há de merecer interpretação conforme à Constituição. Nesse sentido, as indisponibilidades orçamentárias devem ser provisórias e com o mínimo de duração, de modo a permitir rápida recuperação dos recursos necessários e a sua alocação ao programa.

105. O segundo ajuste diz respeito ao fato de que tanto os critérios de elegibilidade quanto os valores transferidos não são atualizados desde 2016. Considerando a inflação e a alta nos preços dos alimentos, é preciso elevar o valor da renda *per capita* que define a elegibilidade do programa e elevar os valores dos benefícios transferidos às famílias.

106. A ampliação é ainda mais necessária para o contexto de fim de pagamento do Auxílio Emergencial. O Programa Bolsa Família vai ter que contar com uma cobertura necessariamente maior, diante da enorme massa de desempregados ou com empregos bastante precários.

⁶³ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/14/crise-faz-aumentar-busca-pelo-bolsa-familia-e-mais-de-21-milhoes-de-familias-estao-na-fila-do-beneficio.ghtml>

107. O Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas em Desenvolvimento Social da Fundação Perseu Abramo⁶⁴, adotando as linhas estabelecidas para pobreza e extrema pobreza estabelecidas pelo Banco Mundial e já utilizadas pelo IBGE em seus indicadores, desenvolveu a seguinte proposta:

- a) Todas as famílias com renda até R\$ 600,00/mês por pessoa (acima da linha da pobreza de US\$ 5,5 ppp – paridade de poder de compra estabelecidos pelo Banco Mundial, OCDE, FMI e outras instituições multilaterais, equivalente a R\$ 434,00) e que tenham crianças ou jovens fariam jus a um benefício fixo de R\$ 300,00 para cada um deles. Seria uma renda básica de R\$ 300,00 para cada criança e jovem em famílias de renda per capita até R\$ 600,00.
- b) Para as famílias com renda por pessoa até R\$ 300/mês (acima da linha da extrema pobreza definida pelo Banco Mundial de US\$ 3,2 ppp, R\$ 253,00), haveria uma complementação de renda adicional aos benefícios para crianças e jovens, de modo a garantir que nenhum brasileiro viva com menos que R\$ 300,00.

108. Como já referido a respeito da ordem de gasto de R\$ 1,00 para um crescimento de R\$ 1,78 no PIB, parte dos recursos para tal fim virão do previsível aumento de receitas advindo da expansão do consumo das famílias. De todo modo, não é possível conviver com restrições orçamentárias incompatíveis com situações de pobreza e pobreza extrema e, portanto, com a fome.

⁶⁴ https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA_DVM_LOALDOPEC188.pdf.pdf



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

IX.2 - Programa Cisternas

109. O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) conta com financiamento do Ministério de Desenvolvimento Social, atualmente Ministério da Cidadania, foi instituído pela Lei nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto 8.038/2013, este revogado pelo Decreto nº 9.606/2018.

110. Conforme informações colhidas na página oficial da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, o público beneficiado pelo programa é constituído por famílias de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, tendo prioridade os povos indígenas e comunidades tradicionais.

111. As cisternas para captação de águas de chuva incluem a construção de três tipos de tecnologias: a) cisterna familiar, para consumo humano, com capacidade de armazenamento de 16 mil litros; b) cisterna de produção; c) cisterna escolares (as duas últimas com capacidade para 52 mil litros).

112. Sob a denominação “cisterna de produção” estão abrangidas outras tecnologias de captação de água para esta finalidade. Os usos, com exceção das escolares, são sempre familiares. As cisternas de produção podem ser de uso individual ou de uso coletivo. Em seus 17 anos de existência, o programa construiu, ao todo, 1,3 milhão de cisternas, sendo 1,1 milhão para água de consumo humano e cerca de 200 mil para produção. O raio de ação se estende por mais de 95% no semiárido brasileiro (nove estados do nordeste e o norte de Minas Gerais).



113. A construção de cisterna familiar, para consumo, permite que durante oito meses ao ano uma família com até 5 pessoas tenha água para necessidades básicas como beber, cozinhar e dar banho nas crianças. Atualmente, aproximadamente 350 mil famílias estão na fila para ter acesso a essas tecnologias, para o abastecimento humanos⁶⁵.

114. O custo médio, hoje, para uma cisterna de consumo humano é de R\$ 4.551,00, custo este determinado pelo Ministério da Cidadania, através de Portaria.

115. As cisternas de produção são unidades com maior capacidade de armazenamento e por isso permitem a produção de alimentos durante a estiagem. A Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) estima a necessidade de construção de 800 mil unidades⁶⁶ para as famílias do semiárido. A ausência destes equipamentos afeta outras ações que têm conexão com o processo alimentar. A produção agrícola permite às famílias acessar iniciativas de compra institucional de produtos da agricultura familiar, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), programas que, de um lado garantem renda aos produtores e, de outro, acesso a alimentação adequada e saudável para grupos em vulnerabilidade social.

116. O custo médio de uma cisterna de produção ou tecnologia afim está por volta de R\$ 19.255,66 (dezenove mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e seis centavos).

⁶⁵ Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=11119. Acessado 8.4.2021.

⁶⁶ Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=11119. Acessado 8.4.2021.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

117. O Programa Cisternas é referência mundial e recebeu prêmios internacionais como o Prêmio Sementes 2009, da ONU (Organização das Nações Unidas), concedido a projetos de países em desenvolvimento feitos em parceria entre organizações não governamentais, comunidades e governos. Recebeu, também, o "Future Policy Award", em 2017, da World Future Council em cooperação com a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.

118. O número de cisternas construídas no país desabou em 2020 e alcançou o menor patamar desde a criação do programa, em 2003. Foram construídos apenas 8.310 equipamentos, o que representa uma queda de 73% em relação a 2019 – 30.583 equipamentos, menor número registrado até então.

119. Neste período de pandemia do coronavírus, o Programa Cisternas é fundamental para o isolamento social – sem elas, quem vive no semiárido precisa se deslocar quase diariamente para buscar água em poços, açudes ou riachos próximos. De resto, o programa permite a produção de alimentos de subsistência e geração de renda para as famílias.

120. Abaixo gráfico que informa os cortes no Programa Cisterna. A pesquisa foi realizada na plataforma Siga Brasil, em 07.04.2021:



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

Cisternas: segundo a ação orçamentária 8948 – Apoio a tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na zona rural



Ano SIAFI	Autorizado (Previsão de gasto)
2016	129.725.296,00
2017	71.831.022,00
2018	170.645.653,00
2019	67.048.067,00
2020	2.604.233,00
2021	9.873,00

121. Considerando o impacto que o programa tem no enfrentamento à fome e à pobreza, é imprescindível que sejam retomadas as chamadas públicas para universalização do acesso às cisternas de consumo (350 mil cisternas) e de produção (800 mil cisternas) para as famílias do Semiárido, nos estados do nordeste e norte de Minas Gerais. Deve se dar prioridade, na construção dos equipamentos, às organizações sociais, uma vez que esse processo também gera

formação das famílias e de profissionais da região, o que enseja novas oportunidades para o enfrentamento da pobreza e da fome.

Ix.3 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

122. O direito à alimentação escolar está previsto no art. 208 da Constituição Federal de 1988 e na Lei 11.947/ 2009. Essa Lei estabelece as diretrizes do Programa, dentre elas a universalidade do atendimento, o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a participação da comunidade no controle social, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

123. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), diante do contexto de aumento da fome no Brasil, é absolutamente estratégico, uma vez que, para muitos estudantes, a refeição fornecida pela escola é a única ou a principal do dia.

124. O Programa atende cerca de 41 milhões de estudantes da educação básica pública em todos os estados e municípios brasileiros, com um orçamento da ordem de R\$ 4 bilhões anuais.

125. A Lei também determina que o cardápio deve ser planejado por nutricionista responsável técnico pelo Programa e que, no mínimo, 30% do

recurso federal repassado aos estados, municípios e Distrito Federal deva ser utilizado na aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas.

126. Em maio de 2020, foi publicada a Resolução CD/FNDE nº 06/2020, vigente a partir de 2021, que trouxe algumas mudanças importantes ao Programa, como, por exemplo, as restrições de aquisição e de oferta de produtos ultraprocessados e o aumento da frequência semanal mínima de frutas e hortaliças no cardápio. Além disso, essa Resolução determina que o cardápio elaborado por nutricionista do Programa deve ter como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.

127. Em 2020, além dessa resolução, foram publicadas outras normas referentes à execução do PNAE durante a pandemia de Covid-19: Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autoriza, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes; e a Resolução CD/FNDE nº 2 de 9 de abril de 2020, que dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

128. Apesar dessas normas, em muitos locais não houve distribuição de alimentos aos estudantes durante a suspensão das aulas, ou não aconteceu de

maneira universal, havendo um recorte social para atender apenas a estudantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por exemplo. Além disso, tampouco houve, em diversas localidades, uma distribuição de cestas de alimentos com frequência regular e permanente, e foi verificado que muitas entidades executoras deixaram de adquirir alimentos da agricultura familiar nesse período, dando preferência à aquisição de alimentos de grandes atacadistas e redes de supermercados, devido à praticidade e agilidade para compor as cestas de alimentos e por conta da durabilidade de alimentos não perecíveis.

129. Uma pesquisa realizada pela Articulação do Semiárido (ASA) e pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)⁶⁷, com 168 grupos de agricultores familiares e pescadores artesanais fornecedores de alimentos para o PNAE, presentes em 108 municípios da região Nordeste e no semiárido brasileiro, mostrou que 44% desses grupos deixaram de fornecer para o PNAE em 2020.

130. Em 2021, vive-se um cenário de incertezas quanto ao retorno de aulas presenciais nas escolas e, em qualquer circunstância, o poder público tem a obrigação de garantir o direito à alimentação e à nutrição adequadas aos estudantes, seja por meio da oferta de refeições na escola ou por meio da distribuição de alimentos.

131. Nesse sentido, é fundamental que:

⁶⁷ Nota Técnica “De olho na Alimentação Escolar: Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia”. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/11/fbssan-e-asa-apresentam-levantamento-sobre-alimentacao-escolar-na-pandemia/>



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

- a) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) promova ações junto aos gestores locais do PNAE no sentido de apoiar a implementação da Resolução CD/FNDE nº 06/2020. Considerando que em 2021 houve a mudança de gestão em grande parte dos municípios brasileiros, é necessário capacitar gestores locais do PNAE sobre a restrição da aquisição e da oferta de produtos ultraprocessados aos estudantes, e a respeito da utilização mínima de 30% do recurso federal com a aquisição de alimentos da agricultura familiar;
- b) o Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados e municípios e estipule um reajuste anual, a fim de aumentar os valores per capita repassados do PNAE às entidades executoras, tendo em conta a alta inflação dos alimentos, medida pelo IPCA;
- c) o Governo Federal promova as ações necessárias junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal garantindo que, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia de Covid-19, os estudantes tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável, por meio da distribuição de kits ou cestas de alimentos ou, ainda, por meio de refeições para consumo doméstico. A distribuição de alimentos deve acontecer de maneira universal, em conformidade com a legislação e orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ademais, a alimentação deve ser adequada no que diz respeito à cultura, às tradições e hábitos alimentares locais, à etapa do curso da vida, às necessidades nutricionais e de saúde específicas e deve ser fornecida de forma permanente e regular até o retorno às aulas presenciais nas escolas;
- d) o Governo Federal repasse parcelas extras do recurso do PNAE a estados, municípios e Distrito Federal, como ocorreu em 2020, por conta da pandemia de Covid-19.

IX.4 - Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

132. O PAA foi criado pelo art. 19 da lei nº 10.969, de 2 de julho de 2003, que institui a possibilidade de compra de alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação. O Decreto 7.775/2012 regulamenta o Programa, definindo finalidades e beneficiários consumidores e fornecedores, indicando que os últimos devem atender aos requisitos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que conceitua agricultor familiar e inclui nessa categoria povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

133. A Lei nº 12.512/2011 detalha os objetivos do PAA e o integra ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN, criado pela Lei 11.346/2006). São finalidades do programa: (i) incentivo à agricultura familiar e a inclusão econômica e social; (ii) incentivo ao consumo e a valorização de alimentos produzidos por pequenos agricultores; (iii) promoção do acesso regular à alimentação saudável e de qualidade às pessoas em extrema pobreza; (iv) possibilitar o abastecimento alimentar, incluindo escolas, através de compras governamentais; (v) formar estoques públicos de alimentos de produção da agricultura familiar; (vi) incentivar a formação de estoques por cooperativas e organizações de agricultores familiares; e (vii) fortalecimento de circuitos de comercialização em âmbito local e regional.

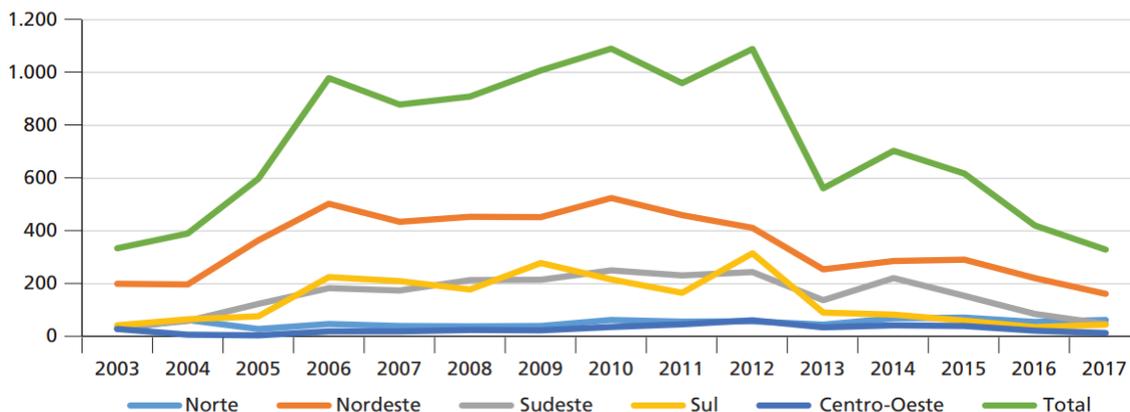
134. O programa exerce diferentes funções positivas: cria canais de escoamento da produção e garantia de renda para os agricultores; proporciona acesso à alimentação adequada e saudável para famílias em situação de insegurança alimentar e fortalece as cooperativas da agricultura familiar. Por isso, é ferramenta essencial para amenizar o atual cenário de baixa capacidade

econômica dos agricultores familiares e também para combater a fome, com impacto maior na zona rural, como já assinalado.

135. Declaração conjunta da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) orienta que o combate à crise mundial causada pela pandemia do novo coronavírus seja dedicado a ações que reduzam impactos sobre a cadeia de abastecimento de alimentos e que promovam a segurança alimentar⁶⁸.

136. O PAA vem sofrendo quedas expressivas a partir de 2013, como mostra pesquisa do Ipea⁶⁹.

Montante de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA, em todas as modalidades – Brasil e Grandes Regiões (2003-2018)
(Em R\$ milhões)



137. Em 2020, a quantia aprovada para execução do programa foi a menor registrada, de R\$ 124 milhões, posteriormente suplementada em R\$ 500 milhões

⁶⁸ Mitigating impacts of Covid-19 on food trade and markets. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/en/item/1268719/icode/>.

⁶⁹ Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2482.pdf

pela MP 957/2020. Porém, já havia iniciativas pendentes de execução desde 2019 no valor de R\$ 436 milhões, restando apenas R\$ 188 milhões para enfrentamento da crise da Covid-19.

138. Nota elaborada com a participação de técnicos em abastecimento e especialistas em segurança alimentar e assinada por 877 entidades, para enfrentamento da crise de desabastecimento e elevação de preços seria necessário investimento imediato de R\$ 1 bilhão no programa ainda em 2020, com evolução para R\$ 3 bilhões até 2022⁷⁰. Ali também se aponta a importância de simplificar os procedimentos administrativos, dando-se prioridade às modalidades de Compra Direta (CD), Compra com Doação Simultânea (CDS) e a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto, que se revelou um dos melhores instrumentos operacionais, uma vez que possibilita o planejamento da operação e antecipa recursos para as organizações da agricultura familiar, camponesa e dos povos e comunidades tradicionais.

139. Segundo o Ipea, com um investimento público de R\$ 1 bilhão no PAA, o programa poderia beneficiar 208 mil agricultores, adquirindo 420 mil toneladas de alimentos e alcançando 12 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar⁷¹.

⁷⁰ Movimentos sociais apresentam solução emergencial de 1 bi para alimentar população vulnerável. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2020/04/08/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar-comida-saudavel-para-o-povo/>.

⁷¹ Nota Técnica nº 17. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200518_notatecnica_dirur_n_17.pdf.

IX.5 - População em situação de rua

140. A Política Nacional para a População em Situação de Rua foi instituída pelo Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009, devendo ser implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por instrumento próprio. É exatamente esse instrumento de adesão que define as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

141. São princípios da Política (i) respeito à dignidade da pessoa humana; (ii) direito à convivência familiar e comunitária; (iii) valorização e respeito à vida e à cidadania; (iv) atendimento humanizado e universalizado; e (v) respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. Dentre os seus objetivos, está o de “implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua, com qualidade”, bem como proporcionar o acesso dessas pessoas “aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda”.

142. Essa Política vem sendo fortemente impactada pela redução do orçamento para a Assistência Social: caiu de R\$ 3 bilhões em 2014 para 1,3 bilhões em 2020, redução de 57%⁷².

143. Com a chegada da pandemia da Covid-19, a MP 953, de 15 de abril de 2020, abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania no valor de R\$ 2.550.000.000,00. Pela Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020, do Ministério

⁷² Fonte: LOAS



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

da Cidadania, ficou estipulado que esse recurso emergencial “tem como finalidade aumentar a capacidade de resposta do SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19”. Nos termos do seu art. 5º, II, farão jus a esse recurso emergencial “os estados, municípios e Distrito Federal que possuam pessoas que [...] se encontrem em situação de rua, desabrigados, desalojados ou em situação de imigração”. Para a aquisição de alimentos, o valor de referência foi de R\$ 115,00 mensal por pessoa (art. 4º, § 1º, II).

144. A Portaria 69, de 14 de maio de 2020, do Ministério da Cidadania, “aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. A Nota Técnica 13/2020, que é o documento onde essas recomendações gerais foram desenvolvidas, informa que “até o mês de março de 2020, as gestões municipais cadastraram no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal cerca de 150 mil pessoas em situação de rua em todo o Brasil”. Consta ainda da Nota que, “segundos dados do Cadastro Único, mais de 80% desse público recebeu atendimento nos últimos meses nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), nas Instituições de Acolhimento (governamentais ou realizados por Organização da Sociedade Civil), nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), o que evidencia a importância da rede socioassistencial para o atendimento desta população”. A Nota também informa que essa população possui renda **mensal** de até 89,00 e apresenta, de forma recorrente, problemas severos de saúde:



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

A Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) também registrou problemas como hipertensão, transtornos mentais, HIV/AIDS e problemas de visão/cegueira. Ainda, de acordo com a pesquisa, o principal motivo relatado que levou as pessoas a viver nas ruas é o uso abusivo de álcool e outras drogas (35,5%). Tais dados demonstram a frágil condição de saúde física e mental da população em situação de rua, que pode ser agravada pela infecção com o novo Coronavírus. No atual cenário, também cabe considerar as pessoas refugiadas e migrantes que estejam em situação de rua, com destaque para o grande fluxo de pessoas advindas da Venezuela que adentram o Brasil pela fronteira no Estado de Roraima e que tem se deslocado muitas vezes para outras Unidades da Federação, por meio da Estratégia de Interiorização do Governo Federal ou por demanda espontânea”.

145. A Nota orienta ao final que cada localidade elabore planos de contingência e organize as provisões no âmbito do SUAS para acessos, dentre os quais se destaca: a “itens básicos de subsistência, como, por exemplo, alimentação, água potável, produtos de higiene, limpeza, máscara facial, vestuário e outros”; e a “inclusão no Cadastro Único e acesso a programas sociais e benefícios, a exemplo do Programa Bolsa Família, auxílio emergencial criado no contexto da pandemia e Benefício de Prestação Continuada (BPC)”.

146. Considerando que em 2021 a pandemia persiste, inclusive de forma mais severa, e que as demandas sociais se ampliam em tempos de crises, é absolutamente indispensável que se aumente, ou pelo menos que se mantenha, o recurso emergencial concedido ao Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, destinado ao Serviço Único de Assistência Social, com o mesmo enfoque da Nota Técnica 13/2020 para a população em situação de rua.



X – MEDIDA CAUTELAR

147. A concessão de medida cautelar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra expressa previsão no art. 5º da Lei 9.882/99, com possibilidade, em seu § 1º, de liminar por decisão monocrática do Relator, *ad referendum* do Plenário.

148. Os fundamentos de fato e de direito do pedido encontram-se suficientemente demonstrados nos tópicos acima.

149. De outra banda, a urgência e o grave perigo de lesão são atuais e iminentes, tendo em vista que a fome precisa ser enfrentada sempre com o sentido de emergência. Não é possível conceber que milhares de família convivam diariamente com o fato de não ter o que comer.

150. Oscar Vilhena Vieira⁷³ lembra que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, “a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade socioeconômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito” (destaques do autor).

⁷³A *Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito*, in “Igualdade, Diferença e Direitos Humanos”, coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

151. **Não há tempo de espera para tal cenário.**
152. Por isso em sede cautelar, considera-se imperioso ao menos:
- a) a suspensão dos efeitos das Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021 em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome, tais como a seguir arrolados;
 - b) determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:
 - b.1) a inclusão automática de todas as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;
 - b.2) reajuste tanto do valor da renda *per capita* que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias, considerando, pelo menos, a inflação medida pelo IPCA no período 2016/2021 e que esses valores estejam no mínimo acima da linha da pobreza de US\$ 5,5 ppp – paridade de poder de compra estabelecidos pelo Banco Mundial, OCDE, FMI e outras instituições multilaterais, equivalente a R\$ 434,00, e acima da linha da extrema pobreza de US\$ 3,2 ppp, R\$ 253,00;
 - c) determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:
 - c.1) o Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados e municípios e estipule um reajuste anual, a fim de aumentar os valores *per capita* repassados do PNAE às entidades executoras, tendo em conta a alta inflação dos alimentos, medida pelo IPCA;
 - c.2) o Governo Federal assegure o repasse de parcelas extras do recurso do PNAE a estados, municípios e Distrito Federal, nos mesmos valores e condições em que ocorreram em 2020, por conta da pandemia de Covid-19;
 - c.3) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) promova ações junto aos gestores locais do PNAE no sentido da implementação da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, sobre a



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

restrição da aquisição e da oferta de produtos ultraprocessados aos estudantes, e a respeito da utilização mínima de 30% do recurso federal com a aquisição de alimentos da agricultura familiar;

c.4) o Governo Federal promova as ações necessárias junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para que, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia de Covid-19, os estudantes tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável, por meio da distribuição de kits ou cestas de alimentos ou, ainda, por meio de refeições para consumo doméstico. A distribuição de alimentos deve acontecer de maneira universal e ser adequada no que diz respeito à cultura, às tradições e hábitos alimentares locais, à etapa do curso da vida, às necessidades nutricionais e de saúde específicas e deve ser fornecida de forma permanente e regular até o retorno às aulas presenciais nas escolas.

d) determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:

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

d.2) sejam adotados procedimentos administrativos simplificados, dando-se prioridade às modalidades de Compra Direta (CD), Compra com Doação Simultânea (CDS) e a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto;

e) determinar, quanto ao Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), que sejam retomadas as chamadas públicas para universalização do acesso às cisternas de consumo (350 mil cisternas) e de produção (800 mil cisternas) para as famílias do Semiárido, nos estados do nordeste e norte de Minas Gerais, com prioridade, na construção dos equipamentos, às organizações sociais;

f) determinar que seja assegurado ao Ministério da Cidadania em 2021, no mínimo, o crédito extraordinário no valor de R\$ 2.550.000.000,00, como

ocorreu em 2020 por força da Medida Provisória 953, de modo a aumentar a capacidade de resposta do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19;

g) determinar ao Ministério da Cidadania que sejam mantidas, em 2021, as recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da Covid-19, objeto da Portaria 69, de 14 de maio de 2020, do Ministério da Cidadania, que aprova a Nota Técnica 13/2020.

XI – DOS PEDIDOS

153. Em face do exposto, requer-se:

- i)** O deferimento da medida cautelar para as providências acima arroladas.
- ii)** A intimação da UNIÃO FEDERAL para prestar as informações necessárias e se manifestar no feito;
- iii)** Sejam ouvidos, no prazo legal, o Advogado-Geral da União e o Procurador Geral da República;
- iv)** Seja julgada totalmente procedente a presente ação para:
 - a)** Declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, das Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021, em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome, tais como a seguir arrolados;
 - b)** Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família:
 - b.1)** Inclusão automática de todas as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda;



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

- b.2)** Reajuste tanto do valor da renda *per capita* que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias, considerando, pelo menos, a inflação medida pelo IPCA no período 2016/2021 e que esses valores estejam no mínimo acima da linha da pobreza de US\$ 5,5 ppp – paridade de poder de compra estabelecidos pelo Banco Mundial, OCDE, FMI e outras instituições multilaterais, equivalente a R\$ 434,00, e acima da linha da extrema pobreza de US\$ 3,2 ppp, R\$ 253,00;
- c)** Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que:
- c.1)** O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule um reajuste anual, a fim de aumentar os valores *per capita* repassados do PNAE às entidades executoras, tendo em conta a alta inflação dos alimentos, medida pelo IPCA;
- c.2)** O Governo Federal assegure o repasse de parcelas extras do recurso do PNAE a estados, municípios e Distrito Federal, nos mesmos valores e condições em que ocorreram em 2020, por conta da pandemia de Covid-19;
- c.3)** o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) promova ações junto aos gestores locais do PNAE no sentido da implementação da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, sobre a restrição da aquisição e da oferta de produtos ultraprocessados aos estudantes, e a respeito da utilização mínima de 30% do recurso federal com a aquisição de alimentos da agricultura familiar;
- c.4)** O Governo Federal promova as ações necessárias junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para que, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia de Covid-19, os estudantes tenham acesso a uma



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

alimentação adequada e saudável, por meio da distribuição de kits ou cestas de alimentos ou, ainda, por meio de refeições para consumo doméstico. A distribuição de alimentos deve acontecer de maneira universal e ser adequada no que diz respeito à cultura, às tradições e hábitos alimentares locais, à etapa do curso da vida, às necessidades nutricionais e de saúde específicas e deve ser fornecida de forma permanente e regular até o retorno às aulas presenciais nas escolas;

- d)** Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que:
 - d.1)** Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA;
 - d.2)** Sejam adotados procedimentos administrativos simplificados, dando-se prioridade às modalidades de Compra Direta (CD), Compra com Doação Simultânea (CDS) e a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto;

- e)** Determinar, quanto ao Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), que sejam retomadas as chamadas públicas para universalização do acesso às cisternas de consumo (350 mil cisternas) e de produção (800 mil cisternas) para as famílias do Semiárido, nos estados do nordeste e norte de Minas Gerais, com prioridade, na construção dos equipamentos, às organizações sociais;

- f)** Determinar que seja assegurado ao Ministério da Cidadania em 2021, no mínimo, o crédito extraordinário no valor de R\$ 2.550.000.000,00, como ocorreu em 2020 por força da Medida Provisória 953, de modo a aumentar a capacidade de resposta do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no atendimento às



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19;

- g) Determinar ao Ministério da Cidadania que sejam mantidas, em 2021, as recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da Covid-19, objeto da Portaria 69, de 14 de maio de 2020, do Ministério da Cidadania, que aprova a Nota Técnica 13/2020.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 20 de abril de 2020.

Assinado de forma digital por Deborah Duprat
Dados: 2021.04.21 11:38:45 -03'00'
Deborah Duprat
DEBORAH DUPRAT
OAB/DF 65.698

EUGÊNIO ARAGÃO
OAB/DF 4.935

ANGELO FERRARO
OAB/SP 261.268

MIGUEL NOVAES
OAB/DF 57.469

MARCELO SCHMIDT
OAB/DF 53.599

RACHEL LUZARDO
OAB/DF 56.668