



4583062



00135.222374/2024-34



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

RECOMENDAÇÃO Nº 13, DE 15 DE AGOSTO DE 2024.

Recomenda ao Senado Federal a rejeição do substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, uma vez que a previsão do Direito à Alimentação, nos termos em vigor, constitui-se em garantia suficiente em nível constitucional, ou, alternativamente, seja corrigida a impropriedade técnica-conceitual e hierárquica entre o Direito à Alimentação e a Segurança Alimentar, invertendo-se a ordem de inserção do direito e da segurança alimentar e nutricional.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação tomada durante sua 81ª Reunião Ordinária, ocorrida no dia 15 de agosto de 2024;

CONSIDERANDO o teor da Recomendação do CNDH 29/2023, dirigida ao Senado Federal, cujo objeto versava **acerca do texto original** da Proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 17/2023, a qual propôs inicialmente a substituição da palavra “alimentação”, inserida no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal, por “segurança alimentar”;

CONSIDERANDO que, posteriormente, dentro da dinâmica legislativa, a Comissão de Constituição e Justiça-CCJ do Senado Federal alterou a proposta original e aprovou em substituição novo texto, que pretende incluir parágrafo no artigo 6º da Constituição Federal com o seguinte teor: “O direito social à alimentação observará os preceitos da segurança alimentar e nutricional, com a garantia de que todos, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico regular e permanente a uma alimentação adequada, saudável, cultural, social, econômica e ambientalmente sustentável (NR).”, o qual, em inversão imprópria submete o Direito Humano à Alimentação Adequada aos preceitos da Segurança Alimentar e Nutricional;

CONSIDERANDO que o substitutivo ainda não possui data conhecida para seu encaminhamento à votação pelo Plenário do Senado Federal;

CONSIDERANDO que a trajetória e construção do Direito Humano à Alimentação Adequada guarda vinculação com Princípio da Defesa da Dignidade Humana e o Direito a um nível de

vida Adequado, base sobre o qual se desenvolveram os Direitos Humanos contemporâneos;

CONSIDERANDO o teor do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe que: “Toda a pessoa possui **direito** a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, vestuário, habitação, inclusive **alimentação...**”.

CONSIDERANDO o disposto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-PIDESC (1966), o qual foi ratificado e incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, o qual em seu artigo 11.1 e 11.2 reconhece o Direito Humano à Alimentação Adequada e a sua dimensão do Direito Fundamental a Estar Livre da Fome;

CONSIDERANDO que a Cúpula Mundial da Alimentação de Roma (1996), em seu item 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentos, solicitou ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-CDESC que se dedicasse ao esclarecimento do conteúdo do Direito à Alimentação e do Direito a Estar Livre da Fome, o que culminou na elaboração das Orientações Gerais nº12, a qual detalha de forma pormenorizada o conteúdo do Direito Humano à Alimentação Adequada e, que o CDESC possui, dentre suas funções, a de interpretar o PIDESC(1966), validamente, perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos;

CONSIDERANDO que o item 6. do Comentário Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-CDESC, ao detalhar o conteúdo normativo do Direito à Alimentação dispõe que: “O **direito à alimentação adequada** realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à **alimentação** adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (e segue...) 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”;

CONSIDERANDO a conceituação doutrinária do Direito Humano à Alimentação Adequada formulada por Jean Ziegler, ex-Relator Especial para o Direito Humano à Alimentação da Organização das Nações Unidas, o qual define este como “O direito a ter acesso, de maneira regular, permanente e livre, seja diretamente, seja mediante compra em dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais da população a que pertence o consumidor e que garanta uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna.”;

CONSIDERANDO o caráter obrigacional do conteúdo do PIDESC (1966) relativamente aos Estados-Parte, gerando para o Estado brasileiro, **por meio de seus Poderes constituídos - Executivo, Legislativo e Judiciário - a obrigação de Respeitar, Proteger e Promover-garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada**, de maneira progressiva, dentro do máximo dos recursos disponíveis e, emergencialmente, garantir o direito de todos(as) a estarem livres da Fome;

CONSIDERANDO que os itens 33 e 34 das Orientações Gerais nº 12 do CEDESC discorrem sobre a incorporação dos instrumentos internacionais que dizem respeito ao Direito à Alimentação pelo direito interno, solicitando aos operadores do direito que prestem atenção às violações do Direito Humano à Alimentação Adequada no exercício de suas funções;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 12 da Convenção Para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), o teor dos artigos 24 e 27 da Convenção dos Direitos da Criança (1989), o teor da Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969) e o disposto no artigo 12 do Protocolo Adicional à Convenção - Protocolo de San Salvador (1988), sendo estes Tratados Internacionais ratificados pelo Estado brasileiro que versam sobre o Direito Humano à Alimentação

Adequada;

CONSIDERANDO que o **Controle de Convencionalidade**, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos deve ser exercido pelos Estados submetidos a sua jurisdição, estando obrigado a este os Poderes da República como um todo, onde incluem-se as casas legislativas e, ainda, que a referida Corte já apreciou casos de violação ao Direito Humano à Alimentação Adequada;

CONSIDERANDO que o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 inclui expressamente o Direito Humano à Alimentação Adequada em seu rol;

CONSIDERANDO o histórico de construção constitucional do Direito Humano à Alimentação Adequada, inclusive a PEC nº 47/2003, cujo Parecer da Comissão Especial destinada a “apreciar e proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 47/2003”, que propunha a alteração do artigo 6º da Constituição para fins de inserção do Direito à Alimentação, e que posteriormente transformou-se na PEC 64/2010, onde expressamente constava que “a Pec propõe introduzir a alimentação como direito humano fundamental e consolidar a segurança alimentar e nutricional como política de Estado”, tem-se uma noção da *mens legis* que norteou a construção do direito em nível constitucional;

CONSIDERANDO que o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 consigna que “É dever da Família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à **alimentação**...”;

CONSIDERANDO que o artigo 4º da Lei nº 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) prevê o Direito à Alimentação para este segmento com absoluta prioridade;

CONSIDERANDO que o artigo 3º da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), igualmente trata do Direito à Alimentação, o qual é também previsto no artigo 3º da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha);

CONSIDERANDO que o Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito das escolas é regrado pela Lei nº 11.947/2009, que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.346/2006, e que em seu preâmbulo consta a seguinte ementa: “**Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada** e dá outras providências”, e que dita legislação igualmente trata de dispositivos referentes ao CONSEA;

CONSIDERANDO que o artigo 2º da Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) dispõe que: “**A alimentação adequada é direito fundamental** do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar da população”;

CONSIDERANDO que o artigo 3º da Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) define que “**A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito** de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural econômica e socialmente sustentáveis” ;

CONSIDERANDO que o Decreto 7272/ 2010, que regulamenta a Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), igualmente faz referência ao Direito à Alimentação;

CONSIDERANDO que “A segurança alimentar é entendida como um conjunto de políticas públicas destinado a garantir o direito à alimentação e nutrição, um direito básico” (KRATCH, 1996), a segurança alimentar, portanto, trata da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, com este não se confundindo;

CONSIDERANDO que o artigo 6º da Constituição Federal Brasileira encontra-se redigido em sintonia com os dispositivos internacionais dos quais o Brasil é signatário, sendo a nomenclatura Direito à Alimentação alinhada com o Sistema Internacional do Direitos Humanos, assim como os demais

direitos sociais consignados no referido artigo;

CONSIDERANDO que atualmente o Direito Humano à Alimentação Adequada vem ocupando a centralidade nos debates internacionais referentes aos grandes desafios da humanidade - tal como emergência climática, doenças crônicas não transmissíveis e desnutrição – onde estão sendo discutidas as possibilidades de políticas de segurança alimentar para garantir-se a realização do Direito à Alimentação;

CONSIDERANDO que o **ordenamento jurídico internacional**, bem como suas instâncias (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), Relatoria Especial da ONU, Comitê Interamericano para Direitos Humanos) e todos os documentos elaborados por elas para o aprofundamento da compreensão e no sentido de propor diretrizes para a realização deste direito compreendem a denominação **Direito à Alimentação, sem qualquer sujeição do direito à política que o realiza**;

CONSIDERANDO que no âmbito da legislação nacional, predominantemente construída com a participação da sociedade civil, que foi também protagonista da inclusão do Direito Humano à Alimentação na Constituição Brasileira, no ano de 2010, após uma ampla mobilização social e diálogo com o parlamento, tal mudança também não se sustenta, e que dita legislação atendeu ao item 29 da Orientação Geral nº 12 do CDESC, que indica aos Estados nacionais a criação de uma lei marco dentro da estratégia nacional para o Direito à Alimentação;

CONSIDERANDO que o Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito exigível e justiciável, gerando obrigações para o Estado brasileiro, o qual deve realizá-lo por meio de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a alteração da nomenclatura do texto constitucional e submissão do direito aos preceitos da segurança alimentar e nutricional é imprópria e não alinhada ao Sistema Internacional dos Direitos Humanos, perante o qual o Brasil assumiu compromissos jurídicos;

CONSIDERANDO que a alteração constitucional nos termos propostos significa regressividade no Direito Humano à Alimentação Adequada, violando compromisso de Direitos Humanos voluntariamente assumido pelo Estado;

CONSIDERANDO o teor da Recomendação nº 29/2023 do Conselho Nacional de Direitos Humanos^[1], dirigida ao Senado Federal;

CONSIDERANDO que, posteriormente, dentro do trâmite legislativo, a Comissão de Constituição e Justiça-CCJ do Senado Federal modificou a proposta original e aprovou em substituição novo texto, que objetiva a inclusão de parágrafo ao artigo 6º da Constituição Federal com o seguinte teor: **“O direito social à alimentação observará os preceitos da segurança alimentar e nutricional, com a garantia de que todos, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico regular e permanente a uma alimentação adequada, saudável, cultural, social, econômica e ambientalmente sustentável (NR).” (grifo nosso)**;

CONSIDERANDO que a segurança alimentar refere-se à **política pública de realização** do Direito Humano à Alimentação Adequada e, o próprio conteúdo do Direito, conforme teor da Orientação Geral nº 12, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-CDESC, prevê que os alimentos devem ser adequados, sustentáveis, culturalmente aceitos, acessíveis e disponíveis, estando já contemplada no ordenamento jurídico brasileiro a justificativa apresentada na proposta de alteração do texto constitucional;

CONSIDERANDO que, ademais da inclusão da alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, consagração de intensa luta da sociedade civil organizada, a Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) prevê tanto o Direito à Alimentação como à forma de realizá-lo, ao tratar da Segurança Alimentar e Nutricional, nominando elementos referentes ao conteúdo do direito à Alimentação;

CONSIDERANDO que a submissão do Direito Humano à Alimentação Adequada aos preceitos da Segurança Alimentar e Nutricional, inverte a ordem estabelecida de, ao Direito social seguir-se a política pública que o realiza;

CONSIDERANDO que a proposta original da PEC 17/2023 motivou Nota Técnica do

CONSEA Nacional, encaminhada ao Exmo. Sr. Davi Alcolumbre, DD. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, onde encontrava-se a referida PEC. Na oportunidade, a posição do CONSEA Nacional foi pela **rejeição** da referida proposta;

CONSIDERANDO que em uma análise superficial a gravidade do substitutivo aprovado pode passar despercebida, constituindo-se o referido em uma **séria ameaça ao Direito à Alimentação**, com lesividade comparável ao texto original que objetivava a retirada do termo “alimentação” e substituí-lo por “segurança alimentar”, sobre o qual este Conselho manifestou publicamente sua contrariedade por meio da Recomendação nº 29/2023, sendo de relevância a constatação da manutenção da intencionalidade da proposta original da PEC 17/2023, **uma vez que desloca a posição do Direito para uma relação de subordinação à Segurança Alimentar;**

CONSIDERANDO que a inversão pretendida constitui-se em impropriedade técnico-jurídica, **uma vez que submete um direito constitucionalmente assentado aos preceitos da segurança Alimentar e Nutricional**, esta de ordem da política de realização do direito, sendo que **são as políticas de SAN que devem observação ao direito, e não o inverso;**

CONSIDERANDO que sob o aspecto constitucional e da legislação infraconstitucional, o Direito à Alimentação conta com um sólido amparo legislativo;

CONSIDERANDO que a introdução do artigo 6º da CF foi uma conquista da sociedade brasileira, e que a subordinação pretendida no texto substitutivo representa alto risco para as conquistas obtidas, com reflexos na exigibilidade do direito nas esferas administrativa, política, extrajudicial e judicial, portanto na exigibilidade das próprias políticas de segurança alimentar e nutricional.

RECOMENDA:

Ao Senado Federal.

- A rejeição do substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, pela motivação acima alinhada, uma vez que a previsão do Direito à Alimentação, nos termos em vigor, constitui-se em garantia suficiente em nível constitucional.

- Ou, alternativamente, seja corrigida a impropriedade técnica-conceitual e hierárquica entre o Direito à Alimentação e a Segurança Alimentar, exemplificando-se a redação abaixo como sugestão, invertendo-se a ordem de inserção do direito e da segurança alimentar e nutricional:

*Parágrafo 2º - **A segurança alimentar e nutricional observará os preceitos do Direito Humano à Alimentação Adequada**, com a garantia de que todos, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico regular e permanente, a uma alimentação adequada, saudável, cultural, social, econômica e ambientalmente sustentável (NR).*

Documento assinado eletronicamente

MARINA RAMOS DERMMAM

Presidenta

Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH

[1] Registra-se que considerável parte dos considerandos ora apresentados constam originalmente na Recomendação nº 29/2023 do CNDH e, que por dizerem respeito a compreensão da gravidade da alteração da Proposta de

modificação constitucional e seu substitutivo encontram-se ora reproduzidos.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Ramos Dermmam, Presidente**, em 14/10/2024, às 19:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4583062** e o código CRC **C087A639**.

Referência: Processo nº 00135.222374/2024-34

SEI nº 4583062

Setor Comercial Sul, Edifício Parque Cidade Corporate, Quadra 9, Lote C, Torre A, 9ª Andar, Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907

CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>