



**Ao Excelentíssimo Senhor Doutor Procurador da República do Ministério Público Federal**

A **Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos – ACT Promoção da Saúde**, organização não governamental que realiza ações de advocacy para contribuir com políticas públicas para o controle dos principais fatores de risco das doenças crônicas não transmissíveis. As atividades são exercidas através da atuação em rede nas quatro áreas-chave da organização: controle do tabagismo e do consumo nocivo do álcool, e promoção da alimentação adequada e saudável e da atividade física.

O **Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor** – é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. Nossa missão é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica. Entre as atividades desenvolvidas pelo Idec encontram-se a realização de testes e pesquisas relacionados à qualidade e segurança de produtos e serviços, o acompanhamento de legislações pertinentes às relações de consumo e participação no seu processo de discussão, a elaboração de ações judiciais de caráter coletivo e a manutenção do portal [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br), que é um canal importante de orientação e informação ao consumidor e a todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil.



O **Projeto REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar** – projeto de extensão/pesquisa vinculada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora que atua como uma clínica jurídica especializada em direito humano à alimentação adequada e tem como objetivo institucional promover pesquisas científicas sobre a temática, bem como propor ações e propostas acerca da elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no âmbito municipal, estadual e federal;

A **ABRASCO –Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, associação civil que tem como missão institucional apoiar indivíduos e instituições ocupados com o ensino de Graduação e Pós-Graduação, a pesquisa, a cooperação e a prestação de serviços em Saúde Pública/Coletiva, objetivando a ampliação da qualificação profissional o fortalecimento da produção de conhecimento e o aprimoramento da formulação de políticas de saúde, educação e ciência e tecnologia para o enfrentamento dos problemas de saúde da população brasileira

Vem à presença de V. Exa. apresentar esta **REPRESENTAÇÃO** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, inscrita no CNPJ nº 46.395.000/0001-39, localizada no Viaduto do Chá, 15, Edifício Matarazzo, Centro, São Paulo, nos termos do artigo 37 e 129,III da Constituição da República, do artigo 6º,VII,b com o objetivo de requerer o acompanhamento e averiguação da **Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos** e do **Projeto Alimento para Todos**, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir:



Considerando que a alimentação adequada é um direito humano reconhecido no artigo 6º da Constituição da República, artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o artigo 12 do Protocolo de San Salvador e a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial;

Considerando que o artigo 2º da Lei 11.346/06 estabelece que a “alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”;

Considerando que a informação clara e objetiva sobre a alimentação adequada constitui um direito difuso que se materializa no dever de transparência e lealdade do Estado e dos agentes privados, nos termos do artigo 5º,XXXII e 37 da CR;

Considerando que o artigo 143 da Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece o Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo;

Considerando que o artigo 2º da Lei Municipal 15.920/13 determina que cabe ao Município adotar as políticas e ações que se façam necessárias para respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional de toda a sua população;

Considerando que a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira – documento que estabelece as diretrizes alimentares oficiais para a nossa população – recomenda a adoção de alimentos *in natura* ou minimamente processados como a base de uma alimentação nutricionalmente balanceada.



## **1 - POLÍTICA MUNICIPAL DE ERRADICAÇÃO DA FOME E DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS ALIMENTOS – PMEFSa: UMA INOVAÇÃO LEGISLATIVA NO AMBITO DO SISTEMA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

1.1 – No dia 08 de Outubro de 2017, o Prefeito de São Paulo sancionou a lei 16.704/17 que estabelece as diretrizes para a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa. De forma resumida, a política municipal visa promover, em um único programa, a erradicação da fome, a diminuição do desperdício de alimentos e uma nova destinação dos resíduos orgânicos. Na lógica PMEFSa, a erradicação da fome será concretizada por meio da adoção de técnicas de transformação industrial de restos orgânicos em novos produtos alimentares a serem destinados à população em situação de insegurança alimentar;

1.2 – A lei introduz um conceito inédito no âmbito do Sistema brasileiro de segurança alimentar e nutricional: a função social do alimento. Nos termos da nova legislação, a função social dos alimentos “é cumprida quando os processos de produção, beneficiamento, transporte, distribuição, armazenamento, comercialização, exportação, importação ou transformação industrial tenham como resultado o consumo humano de forma justa e solidária”;

1.3 – Destaca-se, assim, que a nova legislação adota um conceito estrito de função social do alimento, na medida em que o relaciona exclusivamente com a adoção de técnicas de beneficiamento (limpeza, secagem, polimento, descascamento, descaroçamento, parboilização ou outras operações por que passam certos produtos antes de serem processados ou distribuídos para consumo) ou processamento (processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação dos alimentos, agregando-lhes valor e estabilidade). Apesar da Lei federal 11.346/06 que institui a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN - reconhecer que as políticas de segurança alimentar e nutricional devem reconhecer as múltiplas dimensões do



alimento (culturais, econômicas, regionais e sociais), a PMEFSa reduz a função social do alimento ao processamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização.

1.4- Na lógica da PMEFSa, a erradicação da fome depende, essencialmente, da combinação da racionalização do manejo de alimentos, adoção de técnicas e métodos de beneficiamento e processamento de alimentos e a conscientização e comprometimento dos agentes econômicos no sentido de promover uma destinação final dos alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização de acordo com os fundamentos da função social do alimento.

1.5 – Apesar de se apresentar como uma política pública de erradicação da fome, a PMEFSa atua na delimitação dos contornos institucionais de um novo mercado de processamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização. De fato, mercados não são ordens espontâneas, mas construções sociais enraizadas no seio de uma comunidade política. O Município de São Paulo assume, nessa perspectiva, a posição de regulador desse novo mercado de processamento de alimentos, de modo a fomentar e incentivar os agentes econômicos a desenvolverem tecnologias e processos de manejos de alimentos mais eficientes.

1.6 – Nos termos da nova lei, os incentivos econômicos a serem adotados são as políticas de crédito (financiamento em condições favoráveis), programas de financiamento à pesquisa e isenção de Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Ao regular indiretamente a economia por meio de políticas de créditos e políticas fiscais, o Município transfere parte dos recursos públicos aos agentes privados visando a indução de ações que promovam o processamento dos restos orgânicos e, posteriormente, a distribuição dos novos produtos alimentícios aos grupos vulneráveis.



## **2 - DA PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A PLATAFORMA SINERGIA**

2.1 – A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos será efetivada por meio do programa **Alimento para Todos**, lançado também no dia 08/10/2017, a partir de uma parceria entre o Município e a Plataforma Sinergia.

2.2 – Apesar da escassez de informações sobre os termos da parceria, a nota da assessoria de comunicação do Município esclarece que a parceria “prevê a destinação de todos os tipos de alimentos de boa qualidade e dentro do vencimento para a produção do Alimento, um granulado nutritivo que será entregue às populações que enfrentam carências nutricionais no município”; Segundo a comunicação oficial, o granulado seria distribuído nas cestas básicas distribuídas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);

2.3 – O granulado em questão é o Farinata (rebatizado agora como Alimento), um composto que é resultado do beneficiamento e processamento de alimentos que não seriam comercializados pelo varejo em razão da proximidade do vencimento. Após o processamento dos restos orgânicos, a Farinata ou Alimento transforma-se em um granulado pronto para o consumo cuja validade é de até dois anos de vida útil.

2.4 – Interessante notar que a própria nota reconhece a participação ativa da Plataforma Sinergia na elaboração do projeto de lei. Segundo a comunicação oficial, a “instituição possui notória especialização em processos que eliminam os prejuízos decorrentes do desperdício de alimentos e é coautora do projeto de lei 550/2016, que estabelece a Função Social do Alimento para a Erradicação da Fome – a qual demanda regulamentação devidamente prevista em sua elaboração, além de patentes e “know-how” em processos e tecnologias de beneficiamento de alimentos, que permitem maior longevidade a eles, segurança e qualidade nutricional.”



2.5 – De fato, a Plataforma Sinergia atuou de modo ativo na elaboração do referido projeto de lei, conforme consta na ata da 19ª Audiência Pública da Comissão de Constituição e Justiça, na qual Rosana Perroti da Plataforma Sinergia é uma das convidadas da referida audiência pública. No próprio site oficial do autor do projeto, o vereador Gilberto Natalini, consta a afirmação que a “proposta é da Plataforma Sinergia, sob a liderança de Rosana Perroti e Ivan Baldini e conta com o apoio do Cardeal Arcebispo Dom Odilo Pedro Scherer e de muitas outras entidades e instituições”.

### **3 - DA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ERRADICAÇÃO DA FOME E DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS ALIMENTOS E DO PROJETO ALIMENTO PARA TODOS**

A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos são flagrantemente inconstitucionais e ilegais pelos motivos expostos a seguir: a) violação ao direito humano à alimentação e a dignidade humana; b) ausência de legitimidade democrática em razão da não deliberação nos órgãos colegiados de controle social; c) descumprimento do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN; d) incompatibilidade com o Guia Alimentar para a População Brasileira.

#### **3.1 - Violação ao direito humano à alimentação adequada e a dignidade humana**

3.1.1 – A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos violam flagrantemente o direito humano à alimentação adequada. O Comentário Geral N.12 sobre o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece explicitamente, no item 4, que “o direito a uma alimentação adequada está inseparavelmente vinculado à dignidade inerente da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos”. E, logo a seguir, no item 6, o direito à alimentação adequada “é exercido quando todos os



homens, mulheres e crianças, estejam só ou em comunidade, têm acesso físico e económico, em qualquer momento, a uma alimentação adequada ou a meios para a obter. Deste modo, o direito a uma alimentação adequada não deve ser interpretado de uma forma estreita ou restritiva, que o equacione a um conjunto mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos.”;

3.1.2 – Os instrumentos normativos internacionais rejeitam expressamente uma visão estreita e simplificadora do ato de se alimentar segundo a qual a comida é representada apenas como uma manifestação unidimensional da vida, reduzindo-a ao simples ato de ingestão de nutrientes. Ocorre que esta concepção adotada pela Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos, oculta as múltiplas interações e significados do alimentar, seja de ordem social, cultural, econômica e histórica. A tradição do Direito Internacional, ao contrário, reconhece que o ato de comer, em sua multidimensionalidade, significa a própria manifestação da existência humana em sua plenitude.

3.1.3 – Há uma relação interdependente e indivisível entre a dignidade humana e a dignidade do ato de comer. Por um lado, o direito humano à alimentação – compreendido em sua concepção ampla e multidimensional – é condição para o exercício da dignidade humana. Por outro lado, apenas um alimento digno (saudável, seguro, justo e culturalmente diverso) é que poderá satisfazer o ser humano em sua plenitude;

3.1.4 – A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa reproduz uma lógica que ignora a dimensão cultural do ato de comer, ou seja, o reconhecimento que não se ingere apenas nutrientes, mas também memória, sentimento de pertencimento social, as raízes culturais de uma região e justiça intergeracional, como bem indica o Guia Alimentar para a população brasileira. A comida reflete os valores fundantes de uma determinada comunidade política.





3.1.5 – Nesse aspecto, a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos violam a dignidade humana, pois ferem a noção básica segundo a qual uma vida digna depende de um reconhecimento intersubjetivo, isto é, uma relação interdependente de respeito, estima e alteridade. O direito à alimentação não se confunde com o direito de receber alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização.

3.1.6 – Evidentemente, a fome e a desnutrição representam uma das graves formas de violações ao direito humano à alimentação. É verdade que o direito humano à alimentação contempla o acesso físico ao alimento, mas não a qualquer tipo de alimento. A alimentação deve ser saudável, diversificada, segura e apta a promover a saúde de forma integral. A erradicação da fome não é um problema de ausência de tecnologia em processamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização. Ao contrário, a fome é um subproduto de um modelo político e econômico reproduzido a partir da dinâmica econômica de um determinado sistema alimentar. Na condição de um problema político, a erradicação da fome depende da construção política de um novo modelo de produção e consumo de alimentos.

3.1.7 – O respeito ao direito humano à alimentação não é uma faculdade, mas um dever do Estado e da sociedade civil. As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional – como é o caso da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos e do projeto Alimento para Todos – estão subordinados aos princípios inerentes ao direito humano à alimentação adequada. Uma política ou um projeto que viole essa concepção ampla e multidimensional do direito humano à alimentação adequada é uma política pública que deve ser declarada inconstitucional.

3.1.8 – Por fim, cabe ressaltar que, apesar de se tratar de um programa de erradicação de pobreza municipal, a política pública de processamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para



comercialização possui um impacto nacional, sendo imprescindível a atuação do Ministério Público Federal.

3.1.9 – Caso seja realmente executada no âmbito local, a política de erradicação da fome causará um forte abalo nas premissas e dinâmicas de funcionamento de todo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), pois viola os princípios da intersetorialidade, institucionalidade, equidade e controle social inerentes ao próprio Sistema Nacional. Nesse sentido, do ponto de vista preventivo, a atuação do Ministério Público Federal pode evitar graves danos difusos, na medida em que, atualmente, projetos de lei ou propostas de políticas públicas com o mesmo teor tramitam em diversos municípios e Estado brasileiros e, inclusive no Senado Federal.

3.1.10 – Uma vez que se trata aqui do direito humano à uma alimentação adequada, os danos aos consumidores tem potencial de extrapolar os limites do Estado, inclusive em relação à natureza do Município de São Paulo cuja uma das características é o intenso fluxo migratório/população flutuante que são potencialmente consumidores deste alimento ultraprocessado via a utilização dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional (restaurantes populares e outros)

## **3.2 - Ausência de legitimidade democrática em razão da não deliberação nos órgãos colegiados de controle social**

3.2.1–A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos e o projeto Alimento para Todos desrespeitam a Lei federal 11.346/06 que institui a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN –, bem como o Guia Alimentar para a População Brasileira;

3.2.2– A LOSAN estabelece que o direito humano à alimentação adequada será concretizado por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN. De forma resumida, o SISAN constitui um arranjo



institucional formado por órgãos públicos e privados, no âmbito federal, estadual e municipal, que tem por objetivo formular, implementar e monitorar as políticas, programas, ações e planos de segurança alimentar e nutricional;

3.2.3 – O SISAN, nos termos do artigo 11 da LOSAN, é formado pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (órgão responsável pela indicação das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse em participar do SISAN;

3.2.4 – No âmbito municipal, a lei 15.920, de 18 de dezembro de 2013 reproduz o arranjo institucional criado pela LOSAN, ao definir que integram o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional: a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CMSAN, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN-SP, a Câmara Intersecretarial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN-Municipal e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que respeitem os princípios e as diretrizes do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 5º). O Município de São Paulo adotou claramente uma perspectiva que reconhece a centralidade da participação popular na formulação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

3.2.5– É importante registrar que a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CMSAN representa a instância máxima de formulação de diretrizes gerais e prioridades do planejamento e das políticas de segurança alimentar e nutricional nos termos do artigo 6º da referida lei municipal. Neste sentido, as políticas públicas devem ser o resultado direto do processo democrático de deliberação das pré-conferências locais e, posteriormente, da Conferência Municipal.

3.2.6 – A VI Conferência Municipal foi realizada entre os dias 26 e 27 de junho de 2015 e se estruturou em três grandes eixos temáticos: 1) Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e



saudável e da soberania alimentar; 2) Dinâmicas em curso e escolhas estratégicas para a política pública em Segurança Alimentar e Nutricional em São Paulo; 3) São Paulo: adesão, participação social e intersetorialidade na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

3.2.7–A Declaração Política da Conferência, em seu item 11, reconhece a necessidade de assegurar políticas específicas e universais para os grupos vulneráveis no Município, de modo a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Entretanto, a Conferência em nenhum momento deliberou que a garantia do direito à alimentação da população vulnerável poderia ser efetivada por meio da distribuição de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização processados. Ao contrário, a Conferência reconhece a importância de uma política de segurança alimentar centrada na valorização da comida de verdade. Além disso, a Conferência deliberou que a população em situação de insegurança alimentar deveria receber políticas públicas de diferentes naturezas, tais como, o fortalecimento e ampliação dos bancos de alimentos, institucionalização dos locais de alimentação coletiva nos CRSANs (itens 7 e 10, eixo II – Abastecimento), o fomento, ampliação e garantia dos programas de transferência de renda (itens 1 e 5 do eixo II – Abastecimento).

3.2.8 – O item 2, letra D, do eixo II estabelece que o Município deve “promover, ampliar e garantir nas 3 esferas de governo a grupos populacionais socialmente vulneráveis aos programas de transferência de renda, distribuição de alimentos e economia solidária.”. A distribuição de alimentos, nesse caso, deve ser interpretada de forma sistemática com os demais princípios e diretrizes da Conferência, ou seja, a distribuição de comida de verdade.

3.2.9– Não resta dúvida que em nenhum momento a Conferência delibera sobre a possibilidade de processamento e beneficiamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização como forma de suprir a necessidade da população carente. A Conferência reconhece



que a erradicação da fome é um problema político e, como tal, deve ser enfrentado pela adoção de políticas públicas garantidoras do direito humano à alimentação e dignidade da população vulnerável.

3.2.10 – É importante ressaltar que a Conferência em nenhum momento adota o instituto da “função social do alimento”, tal como definido na Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa. Este instituto é absolutamente estranho a toda lógica e dinâmica do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

3.2.11 – Se não bastasse a ausência de deliberação no âmbito da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o programa Alimento para Todos não foram discutidos ou aprovados no âmbito do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN-SP. Ora, uma das funções legais do COMUSAN-SP é exatamente propor ao Poder Executivo, de acordo com as deliberações da Conferência Municipal, as diretrizes e prioridades relacionadas às políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como acompanhar, monitorar e fiscalizar os projetos e programas inerentes ao Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 2º, III e IV do Decreto municipal 55.867/15);

3.2.12- O Poder Executivo tem discricionariedade para propor as políticas de segurança alimentar e nutricional. Entretanto, esta discricionariedade é limitada aos próprios contornos estabelecidos pela lei. No caso, as políticas de segurança alimentar e nutricional do Município de São Paulo estão condicionadas aos princípios estruturantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao desprezar os espaços institucionais de deliberação de políticas públicas de SAN, a Administração Pública Municipal transforma os Conselhos em arenas formais destituídas de qualquer poder efetivo. Caso seja realmente implementado, o projeto Alimento para Todos representará um marco histórico na desconstrução da democracia participativa e no controle social da SAN no Município de São Paulo.



3.2.13—Em um Estado Democrático de Direito, a concretização do direito humano à alimentação adequada depende da construção de um projeto de democracia alimentar. Em outras palavras, a luta permanente pelo direito de se decidir quem cultiva, como se produz e, principalmente, o que comemos. A democracia alimentar é, em última instância, uma disputa pela apropriação do conceito de comida, do modelo de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, de um sistema alimentar mais justo e inclusivo.

3.2.14 - A inobservância aos procedimentos de deliberação no âmbito da Conferência Municipal e do Conselho Municipal revela-se uma decisão jurídico-política de profunda gravidade, pois retira qualquer lastro de legitimidade democrática do programa Alimento para Todos.

### **3.3 - Descumprimento do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN**

3.3.1 - A Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos estão em desacordo com as diretrizes, metas e ações propostas pelo Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN.

3.3.2 –Entre os estudiosos do Direito – em especial, do Direito Econômico – muito se debate sobre a importância do planejamento e a sua natureza jurídica. Washington Albino de Souza diferencia o planejamento (relacionado ao ato de planejar com objetivo de racionalizar os recursos visando atingir determinados fins) e o plano (peça técnica representada por um conjunto de atos de natureza política, econômica, administrativa e jurídica, daí se falar em um ato complexo). Eros Roberto Grau define o Plano como um “ato-regra”, na medida em que implica o arranjo de um conjunto de normas e instituições do Poder Executivo para atingir os seus objetivos.

3.3.3 – Na Constituição da República, a natureza jurídica do planejamento é regulamentada, de forma a estabelecer que o plano é indicativo para o setor privado e determinante para o setor público (art. 174). Tal regra é de



fundamental importância, pois define que o particular possui a faculdade de seguir ou não as diretrizes do plano, mas ao Poder Executivo o plano é uma regra vinculante.

3.3.4 – A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu artigo 143, determina que o Município exercerá suas atividades administrativas com base no processo de planejamento permanente, descentralizado e participativo. A Constituição e a Lei Orgânica reafirmam a hipótese segundo a qual o planejamento não é uma simples carta de intenções políticas, mas um “ato-regra” cujo conteúdo vincula objetivamente as políticas públicas do Executivo Municipal;

3.3.5 – No dia 29 de junho de 2016, o Município de São Paulo apresentou o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN. O documento foi fruto de um amplo levantamento das demandas da sociedade civil por meio da realização de pré-conferências a partir de abril de 2015. O PLAMSAN apresentou um amplo diagnóstico acerca da segurança alimentar no Município de São Paulo sobre (I) produção, abastecimento, disponibilidade e consumo de alimentos; (II) Vulnerabilidade de grupos específicos (III) acesso universal à água (IV) Educação Alimentar e Nutricional (V) experiências e ações institucionais no Município de São Paulo.

3.3.6 – Em relação aos grupos vulneráveis, o PLAMSAN reconhece a existência de uma relação direta entre desigualdade social e insegurança alimentar. De fato, as regiões com maiores níveis de desigualdade social apresentam problemas de carências nutricionais em razão da falta de acesso regular aos alimentos ou situações de excesso de consumo de alimentos inadequados.

3.3.7 – O certo é que o PLAMSAN define estratégias e metas específicas para os grupos vulneráveis com o objetivo de minimizar os riscos da insegurança alimentar. O objetivo 1.2 do PLAMSAN define como meta “ampliar as condições de acesso à alimentação adequada e saudável e água para famílias mais vulneráveis e em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, por



meio do provimento de refeições e alimentos em equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos”.

3.3.8 – O PLAMSAN define, então, ações específicas para alcançar a referida meta: (I) fortalecer o Programa Banco Municipal de Alimentos; (II) consolidar a Rede Metropolitana de Bancos de Alimentos; (III) garantir os serviços socioassistenciais por meio do atendimento à população vulnerável com oferta de alimentação saudável e segura segundo a faixa etária e tempo de permanência nos serviços, proporcionar suporte alimentar às famílias de pessoas em vulnerabilidade social com impossibilidade temporária via cesta básica; (IV) Equipar as escolas com equipamentos necessários e suficientes para assegurar a qualidade e a diversificação na forma de preparo e propiciar um melhor controle no recebimento dos alimentos; garantir a Avaliação do Programa Leve Leite (PLL);

3.3.9 – O processo de beneficiamento e processamento de alimentos próximos ao vencimento da validade ou impróprios para comercialização não consta como dos objetivos PLAMSAN em relação aos grupos vulneráveis. Como um problema político, a erradicação da fome deve ser enfrentada por meio das políticas e programas positivadas no PLAMSAN. Repita-se: o plano é um ato jurídico-político que vincula a Administração Pública.

3.3.10 – Ao implementar a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos, o Município de São Paulo reproduz uma lógica que Giovani Clark denominou de “desplanejamento”, ou seja, uma ação governamental pontual e desestruturada na formulação ou implementação de uma política pública. Não resta dúvida que o desplanejamento do Município de São Paulo em relação à segurança alimentar e nutricional fere frontalmente a Constituição e a Lei Orgânica Municipal.





### **3.4 - Incompatibilidade com o Guia Alimentar para a População Brasileira.**

3.4.1 – Por fim, a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e o projeto Alimento para Todos são incompatíveis com o Guia Alimentar para a População Brasileira;

3.4.2 –O Guia Alimentar para a População Brasileira é um documento oficial do Ministério da Saúde que visa reunir um conjunto de princípios, informações e recomendações sobre a escolha, manipulação e preparo dos alimentos, bem como o ato de comer. Nesse sentido, o Guia Alimentar visa, por um lado, a ampliação da autonomia individual por meio de uma maior conscientização alimentar e nutricional da população em geral e, ao mesmo tempo, influenciar de modo tecnicamente qualificado o processo de deliberação da agenda de formulação das políticas públicas;

3.4.3 –O Guia Alimentar é um documento central na afirmação do direito humano à alimentação, na medida em que se constitui como a mais importante referência apta a estabelecer as bases de fundamentação técnica para a agenda política de uma alimentação saudável. Nesta linha de raciocínio, o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015 estabeleceu como meta a atualização do Guia Alimentar para a população brasileira, sendo que a nova versão do Guia foi publicada em 2014;

3.4.4 O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, por sua vez, estabelece como meta “implementação das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para crianças menores de dois anos, reforçando o consumo de alimentos regionais e as práticas produtivas sustentáveis que respeitem a biodiversidade”.

3.4.5 – O Guia Alimentar para a População Brasileira não é apenas um documento técnico, mas também político-jurídico, na medida em que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A questão fundamental aqui é compreender a vinculação material, no plano jurídico, entre as recomendações do Guia e as políticas de segurança alimentar e nutricional.



3.4.6 – Ao definir metas e estratégias relacionadas à segurança alimentar e nutricional, União, Estados e Municípios devem propor medidas que visem a implementação das diretrizes do Guia Alimentar. As recomendações do Guia Alimentar não são diretrizes facultativas ao gestor público, mas um novo paradigma definidor de princípios norteadores para elaboração de políticas públicas. O Guia Alimentar possui um poder vinculante que limita, juridicamente, a liberdade de ação do administrador público.

3.4.7 – Compreender a relação entre o Guia Alimentar e o Sistema (nacional, estadual e municipal) de segurança alimentar e nutricional é fundamental para se compreender as razões pelas quais o projeto Alimento para Todos não possui lastro de legitimidade e legalidade em nosso atual ordenamento jurídico. De fato, o Guia Alimentar de 2014 inova ao propor uma nova classificação de alimentos em seu capítulo 2. De um modelo anterior centrado na classificação dos alimentos pautada em nutrientes ou grupos de alimentos, o Guia Alimentar adota um novo critério baseado em nível de processamento de alimentos, ou seja, alimentos in natura ou minimamente processados; óleo, sal e açúcar, alimentos processados e, por fim, alimentos ultraprocessados. A regra de ouro do Guia Alimentar consiste em recomendar “sempre alimentos in natura ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados.

3.4.8 – Ocorre que o projeto Alimento para Todos despreza as diretrizes do Guia Alimentar ao inverte a dinâmica da priorização dos alimentos in natura ou minimamente processados. Assim, os grupos vulneráveis, em situação de insegurança alimentar, receberão um tipo de alimento ultraprocessado não recomendado pelo Guia Alimentar. Trata-se de uma seletividade perversa, pois o grupo social que mais carece de comida saudável é aquele que receberá um alimento que o próprio Estado – por meio do Guia Alimentar – não recomenda o consumo.

3.4.9–O Estado Democrático de Direito caracteriza-se, dentre outras coisas, pelo reconhecimento de igual consideração e respeito aos cidadãos



independente da raça, gênero, cor ou renda. Ora, como uma política pública municipal direcionada aos grupos vulneráveis pode estimular o consumo de um tipo de produto alimentar não recomendado para o restante da população?

3.4.10 – Evidentemente, o Chefe do Poder Executivo tem toda a liberdade para propor uma agenda de política alimentar e erradicação da fome. Entretanto, essa liberdade é materialmente limitada aos próprios princípios norteadores do Guia Alimentar. Uma política pública que nega frontalmente as recomendações do Guia Alimentar está em desacordo com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e, conseqüentemente, se apresenta como uma violação do direito humano à alimentação adequada.

## **4 -DA PROTEÇÃO E DEFESA DOS CONSUMIDORES**

### **4.1 - Os donatários de alimentos são consumidores**

4.1.1 - É inegável que as pessoas que, por razões diversas, mas em especial, por ações humanitárias, recebem alimentos por doação para seu consumo, são consumidoras, à luz do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Lei 8.078/1990, em face dos profissionais produtores desses alimentos.

4.1.2 - O CDC estabelece que são consumidores toda “pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º). Além disso, “produto é qualquer bem móvel ou imóvel, material ou imaterial” (art. 3º, § 1º). Independente de pagamento, ou remuneração, as pessoas destinatárias finais de alimentos ou subprodutos que venham a ser destinados ao consumo humano, sempre serão tratados como consumidores em relação aos fabricantes desses alimentos.

4.1.3 - Tal tratamento se justifica porque a lógica histórica, econômica e social das regras de defesa do consumidor estão em vigor para a tutela da saúde e segurança de todos aqueles que estão submetidos aos riscos de danos causados pelas falhas de produção ou de concepção de produtos de consumo,



sendo indiferente a origem da relação (se comercial ou de doação). Desde que o fornecedor (fabricante que fornece mediante remuneração ou mediante doação) do alimento seja um ente profissional, haverá relação de consumo perante aqueles foram destinatários finais do produto.

4.1.4 - Além disso, em casos de acidente de consumo, ainda que se entenda que os destinatários do alimento não devam ser tratados como consumidores, ainda assim, serão protegidos por se considerarem consumidores por equiparação, já que serão vítimas de um evento danoso provocado por produto defeituoso (como são os alimentos impróprios ao consumo provocadores de danos), nos termos do artigo 17 do CDC.

4.1.5 - Aqueles que se alimentam de alimentos doados, são titulares de todos os direitos básicos previstos no Código de Defesa do Consumidor perante seus fabricantes e fornecedores profissionais.

## **4.2 - A Política Nacional das Relações de Consumo e a proteção dos donatários de alimentos**

4.2.1 - Diante da indisponível aplicação do Código de Defesa do Consumidor para proteção dos interesses dos sujeitos de direito destinatário de produtos alimentícios doados, qualquer política pública desenvolvida nesse sentido deve se pautar pelo respeito absoluto dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo.

4.2.2 - A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o **respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a melhoria da sua qualidade de vida**, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, dentre outros princípios e valores (art. 4º, CDC).

4.2.3 - Nenhuma intervenção do Estado nas condições sociais e econômicas de consumo pode ser concebida nem se realizar ignorando a vulnerabilidade e



risco que todo consumidor se encontra perante produtores e fornecedores de alimentos.

4.2.4 - A oferta de um produto para consumo humano estimulada inclusive pelo Poder Público, em desacordo com as políticas nacionais e locais de alimentação adequada e saudável, especialmente quando se trata de grupos hipervulneráveis e hipossuficientes, ofende toda a ordem de defesa do consumidor e seus pressupostos de dignidade, de saúde e segurança e qualidade de vida.

### **4.3 - Da impropriedade dos produtos que querem destinar ao consumo humano**

4.3.1 - Nada se sabe (e presume-se que não exista) a respeito de autorização da ANVISA sobre os produtos que se pretendem fabricar e oferecer ao consumo de pessoas por meio do programa “Alimento para Todos”.

4.3.2 - Inexistindo autorização ou aprovação do órgão regulador da produção de alimentos no Brasil, a oferta desses produtos para consumo humano, sob qualquer ótica ou natureza jurídica, representa grave ameaça às garantias legais de saúde e segurança dos indivíduos atingidos.

4.3.3 - A ordem jurídica de defesa do consumidor impede que alimentos impróprios ao consumo, assim entendidos os inadequados em razão da ausência de cumprimento das normas e regulamentos de prestabilidade, sejam distribuídos aos consumidores brasileiros.

4.3.4 - Prevê a Lei 8.078 de 1990 que são impróprios ao uso e consumo os produtos nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação (art. 18, § 6º).

4.3.5 - Assim, inexistindo segurança sobre a qualidade ou adequação desses produtos, o fornecedor não poderá colocá-los no mercado de consumo, posto



que configuram como produtos com alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança (art. 10, CDC).

4.3.4 - Por fim, àquele que colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes incide em prática abusiva e deve ser severamente penalizado por ação promovida pelo Ministério Público.

## 5 - REQUERIMENTOS

5.1 – As organizações que subscrevem a presente representação, comprometidas com a defesa dos princípios da segurança alimentar e nutricional vem, respeitosamente, requerer:

- a) Recebimento da presente representação e instauração de inquérito administrativo visando a apuração das ilegalidades relacionadas ao programa Alimentos para Todos;
- b) Caso seja reconhecida a inconstitucionalidade e ilegalidade da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa e do projeto Alimento para Todos adotar as medidas cabíveis, no âmbito administrativo e judicial, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação da população do Município de São Paulo.

**Leonardo Alves Corrêa**  
Coordenador do REAJA

**Paula Johns**  
Diretora Presidente da ACT

**Gastão Wagner de Sousa Campos**  
Presidente da ABRASCO

**Igor Rodrigues Britto**  
Advogado do Idec