



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00080949/2019

Nota Técnica nº 04/2019-PFDC, de 19 de fevereiro de 2019

Tema: Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Artigo 85, III, que revoga dispositivos da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, concernentes a atribuições e composição do CONSEA. Inconstitucionalidade. Inviabilidade de funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ofensa aos artigos 3º e 6º da Constituição da República, bem como ao princípio da proibição de retrocesso.

I – OBJETO DA NOTA TÉCNICA

A Medida Provisória nº 870/2019 foi editada para estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, por conta da gestão que se iniciava naquela data.

De acordo com a literalidade do texto, o inciso III do artigo 85 dessa MP revogou “o inciso II do *caput* e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006”. Eis o teor dos dispositivos revogados:

Art. 11 Integram o SISAN:

I - [...]

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

[...]

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Aparentemente, a hipótese é de extinção do CONSEA, já que houve supressão de suas atribuições e a inviabilidade de seu funcionamento, uma vez que os dispositivos pertinentes à sua composição também foram revogados. Permanecem, no entanto, no texto da Lei 11.346/2006, de forma descontínua e confusa¹, normas, de algum modo, atinentes ao CONSEA. A alteração normativa, com essa peculiaridade, desorganizou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei 11.346/2006, seja porque a ele faltou um dos seus componentes operacionais – o CONSEA – seja pela repercussão dessa falta nos sistemas homólogos instituídos nos âmbitos estadual, distrital e municipal.

A tese a ser defendida nessa nota é a de que o artigo 85, III, da MP 870/2019 viola, direta e expressamente, o artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal,

1 Art. 7º. A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

[...]

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II- [revogado]

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

[...]

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

que coloca como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais, bem como o seu artigo 6º, *caput*, que consagra o direito à alimentação. Por fim, se demonstrará que a medida legislativa afronta o princípio da vedação de retrocesso.

II – O COMBATE À FOME E À MISÉRIA

O CONSEA foi instituído no governo Itamar Franco por meio do Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. A transcrição na íntegra desse ato normativo é suficiente à compreensão da finalidade do órgão e da razão de ser de sua composição:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, da Constituição, e

Considerando a prioridade absoluta conferida à política de segurança alimentar, em especial às medidas que visem à redução dos problemas da fome e do desemprego;

Considerando a complexidade e o inter-relacionamento dos fatores que determinam o quadro carencial das pessoas e comunidades menos favorecidas;

Considerando a multiplicidade de instituições governamentais e não-governamentais envolvidas nas atividades de atendimento às necessidades alimentares da população;

Considerando a necessidade de serem estabelecidos mecanismos eficazes de coordenação intersetorial e interinstitucional para assegurar coerência e consistência à programação;

Considerando a imprescindibilidade de uma instância capaz de propor estratégias de mobilização, programação e articulação das ações a serem implementadas pelos setores governamentais e não-governamentais,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA, de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República.

Art. 2º Compete ao CONSEA propor e opinar sobre:

I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;

III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

IV - iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

Art. 3º O regimento interno do CONSEA, a ser adotado pela maioria absoluta dos seus membros e aprovado pelo Presidente da República, disciplinará o funcionamento do conselho.

Art. 4º O CONSEA será integrado:

I - pelo Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;

II - pelo Ministro de Estado da Fazenda;

III - pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;

IV - pelo Ministro de Estado da Saúde;

V - pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;

VI - pelo Ministro de Estado do Trabalho;

VII - pelo Ministro de Estado do Bem-Estar Social;

VIII - pelo Ministro de Estado da Agricultura;

IX - por 21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil, designados pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Os trabalhos do conselho serão considerados relevantes e o exercício da função de Conselheiro não será remunerado, vedada a percepção de vantagens pecuniárias de qualquer natureza.

Art. 5º A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República assegurará o apoio técnico e administrativo indispensável ao funcionamento do CONSEA.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Ou seja, a criação do CONSEA tinha por propósito vencer a fome e a miséria extremas de forma responsável, o que demandava multiplicidade e articulação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de instituições, órgãos e atores sociais, nos diferentes níveis de governo. Sandro Pereira Silva² anota:

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).

Convém também lembrar que o CONSEA nasce muito fortemente inspirado pelo movimento “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”,

2 SILVA, 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. Acesso em 12 fev



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho³. Foi um movimento articulado por vários setores da sociedade civil, baseado:

na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. A resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela⁴.

Sandro Pereira Silva⁵ aponta alguns êxitos do período, como “o retorno do programa de distribuição de leite, agora de forma descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, a distribuição também descentralizada da merenda escolar, e o fornecimento de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca”. Além disso, os recursos financeiros destinados aos diversos programas mais que dobraram em relação ao ano anterior, alcançando valores próximos a US\$ 0,5 bilhão.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA veio a ser extinto pelo Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que criou o Programa Comunidade Solidária. A insuficiência desse Programa é evidenciada pelo fato de o Brasil ter entrado no ano 2000 com 27% da população em situação de extrema pobreza

3 SILVA, Sandro Pereira. op. cit..

4 MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. Revista Cadernos de Debate. v. IV, p 66-88, 1996. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em 18 fev. 2019.

5 SILVA, Sandro Pereira. op. cit..



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

e 7% dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave (35% com algum grau de insegurança alimentar)⁶.

O CONSEA foi restabelecido pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, com a sua concepção originária. A essa altura, o direito fundamental à alimentação estava não só consolidado (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, e Protocolo de San Salvador), mas contava, cada vez mais, com a ideia de sua realização sempre progressiva:

Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷

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.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸

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”

6 Documento que integra o processo de monitoramento das Diretrizes Voluntárias desenvolvido pelo CONSAN, Conselho Regional de Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade de Países de Língua Portuguesa e facilitado pelo Mecanismo da Sociedade Civil -CONSAN.Elaboração: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA (Elisabetta Recine, Thais Lopes Rocha); FIAN-Brasil (Valéria Burity, Mariana Santarelli); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional/FBSSAN (Maria Emilia Pacheco, Francisco Menezes, Renato Maluf) e Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares/CONTAG (Alberto Broch,Nemo Amaral); Instituto de Estudos Socioeconômicos/INESC (Nathalie Beghin). Maio 2018.

7 Disponível em https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 12 fev. 2019.

8 Promulgado 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 Salvador⁹

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.

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-estar¹⁰. 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 Culturais¹¹, ressaltou, na vigésima sessão, ocorrida em 1999, que:

9 Promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm. Acesso em 12 fev. 2019.

10 Disponível em: <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.

11 Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em 13 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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.

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”¹². Todas essas diretrizes estão atravessadas pela ideia central de participação, em especial dos grupos mais afetados. Eis algumas delas:

Diretriz 3 – Estratégias

3.8 Ao elaborarem estas estratégias, estimula-se os Estados a consultarem organizações da sociedade civil e outras partes interessadas fundamentais nos planos nacional e regional, incluindo as associações de agricultores que praticam uma agricultura tradicional em pequena escala, o sector privado, e associações de mulheres e de

12 Disponível, em espanhol, em http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf. Acesso em 18 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

jovens, com vista a promover a sua participação ativa em todos os aspetos das estratégias de produção agrícola e alimentar.

Diretriz 5 - Instituições

5.1 Os Estados, quando apropriado, deveriam avaliar o mandato e o desempenho das instituições públicas pertinentes e, caso seja necessário, criá-las, reformá-las ou melhorar a sua organização e estrutura para contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

5.2 Para tal fim, os Estados talvez desejem assegurar a coordenação dos esforços dos ministérios, organismos e instituições públicas pertinentes. Poderiam estabelecer-se mecanismos nacionais de coordenação intersectorial para garantir a implementação, o monitoramento e a avaliação concertados das políticas, planos e programas. Incentiva-se os Estados a fomentarem a participação das comunidades pertinentes em todos os aspetos da planificação e da execução de atividades nas esferas mencionadas.

5.4 Os Estados deveriam assegurar que as instituições pertinentes possibilitem a participação plena e transparente do sector privado e da sociedade civil, e em particular de representantes dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar.

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)¹³”. 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;

13 CSA, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- d) eles devem ser simples, mas abrangentes, acurados, atuais e compreensíveis a todos, com indicadores discriminados por sexo, idade, região, etc., que capturem 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”.

Essa evolução do regime da segurança alimentar e nutricional no plano internacional também é verificada no âmbito interno. Primeiro, pelo restabelecimento do CONSEA, em 2003, com suas características centrais de articulação, intersetorialidade, descentralização e participação social. Reflexões e debates realizados no restaurado CONSEA dão ensejo à Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN. Seu artigo inaugural estabelece:

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O sistema, tal como concebido pela Lei, assenta-se em três órgãos de todo interdependentes entre si: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 11, cuja redação veio a ser revogada pela MP 870/2019).

Em missão ao Brasil ocorrida entre 12 e 18 de outubro de 2009, o então Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter¹⁴, ressaltou “o nível de comprometimento do Brasil para com a plena realização do direito à

14 Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>. Acesso em 12 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

alimentação”, tendo em conta as políticas públicas então adotadas. Na ocasião, destacou:

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.

Além da criação do SISAN, o direito à alimentação foi inserido na Constituição Federal por meio da EC nº 64/2010. A justificativa do Projeto de Emenda Constitucional nº 21/2001¹⁵, 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 ela borada 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 es

15 Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/08/2001&paginaDireta=15894>. Acesso em 13 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

colar. 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 brasileiro possa usufruir de uma alimentação adequada à sua sobrevivência.

Em relatório intitulado “Superação da Fome e da Pobreza Rural – Iniciativas Brasileiras”¹⁶, 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

16 BOJANIC, Alan Jorge; FRANÇA, Caio Galvão de; MARQUES, Vicente Penteadado 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>. Acesso em 12 fev 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 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.

Esse quadro, no entanto, não mais subsiste. A redução de programas de governo voltados ao combate à fome e à transferência de renda, cortes em benefícios sociais e o aprofundamento da crise política e econômica do País provocaram, nos últimos anos, um aumento significativo no número de pessoas em 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)¹⁷:

Número de brasileiros na pobreza e na extrema pobreza (em milhões): 1992-2017



¹⁷ Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/08/13/aumenta-a-pobreza-e-a-extrema-pobreza-no-brasil-artigo-de-jose-custaquio-diniz-alves/>. Acesso em 12 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Consta do Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe, publicado pela FAO¹⁸, que o Brasil tem aumentado gradativamente a sua população em situação de subalimentação, como se observa do quadro abaixo:

CUADRO 1
SUBALIMENTACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PREVALENCIA (%) Y MILLONES DE PERSONAS, EN TRIENIOS DEL 2000-02 A 2015-17

	Prevalencias					Millones de personas				
	2000-2002	2010-2012	2013-2015	2014-2016	2015-2017	2000-2002	2010-2012	2013-2015	2014-2016	2015-2017
Argentina	4,1	3,9	3,4	3,6	3,8	1,5	1,6	1,5	1,6	1,7
Barbados	5,8	4,9	4,0	3,8	3,7	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Belice	5,0	5,8	6,7	6,6	6,5	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	31,6	24,6	19,9	19,6	19,8	2,7	2,5	2,1	2,1	2,2
Brasil	10,6	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	18,8	<5,0	<5,1	<5,1	<5,2
Chile	4,4	4,0	3,6	3,3	3,3	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Colombia	9,4	10,9	7,9	7,1	6,5	3,9	5,0	3,8	3,4	3,2
Costa Rica	5,3	5,2	5,4	4,9	4,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Cuba	2,8	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	0,3	<0,3	<0,3	<0,3	<0,3
Dominica	4,4	5,6	5,9	5,6	5,2	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Ecuador	18,8	9,1	8,2	8,0	7,8	2,4	1,4	1,3	1,3	1,3
El Salvador	9,3	12,5	11,3	11	10,3	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7
Guatemala	18,1	15,8	16,5	16,1	15,8	2,2	2,4	2,6	2,6	2,6
Guyana	7,9	10,5	8,1	7,8	7,5	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Haití	56,0	49,5	48,8	47,5	45,8	4,9	5,0	5,2	5,1	5,0
Honduras	18,5	15,2	15,6	15,5	15,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4
Jamaica	6,8	9,0	9,3	9,0	8,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
México	4,4	4,6	4,2	4,0	3,8	4,5	5,5	5,2	5,0	4,8
Nicaragua	29,3	20,0	17,0	16,4	16,2	1,5	1,2	1,0	1,0	1,0
Panamá	26,2	11,8	9,1	9,2	9,2	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4
Paraguay	12,2	11,9	12,2	11,7	11,2	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Perú	21,7	10,2	9,3	9,0	8,8	5,7	3,0	2,9	2,8	2,8
República Dominicana	27,1	14,6	11,9	11,1	10,4	2,4	1,5	1,2	1,2	1,1
San Vicente y las Granadinas	14,8	6,4	5,9	5,9	5,7	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Suriname	12,9	8,1	7,8	7,6	7,6	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Trinidad y Tobago	11,2	8,6	6,0	5,5	4,9	0,1	0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Uruguay	4,1	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	16,3	3,6	7,9	9,8	11,7	4,1	1,1	2,4	3,1	3,7
América Latina y el Caribe	11,4	6,6	6,2	6,1	6,1	60,6	39,7	38,7	38,7	39,0
Caribe	23,7	19,5	18,5	17,8	17,2	8,9	7,9	7,7	7,5	7,2
Mesoamérica	7,9	7,2	6,8	6,5	6,3	11,0	11,8	11,6	11,3	11,1
Sudamérica	11,5	5,0	4,7	4,8	4,9	40,7	20	19,4	19,9	20,7

Fuente: FAO, FIDA, UNICEF, WFP y OMS, 2018. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición.

18 Disponível em: <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>. Acesso em 12 fev 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nesse contexto, normativo e factual, a extinção do CONSEA é de todo inconstitucional, como se demonstrará nos capítulos seguintes.

III – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E LIMITES CONSTITUCIONAIS

Veio do direito anterior à Constituição de 1988 a ideia de que a organização administrativa era matéria de ampla discricionariedade, praticamente imune ao controle judicial. Esse pensamento, que se prolongou pelo efeito inercial, não resiste ao seu confronto com dois princípios básicos do constitucionalismo contemporâneo: a supremacia constitucional e a unidade do ordenamento jurídico.

Significa dizer que há, na Constituição, um conjunto de normas que vão orientar toda a compreensão do Direito, de forma a lhe conferir uma unidade.

Um desses princípios está na forma como se organiza a sociedade brasileira. O artigo 3º da Constituição da República é uma espécie de convocação de uma coletividade que, pela primeira vez, presta contas de um passado colonial e escravocrata. 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”.

Esse objetivo central, de uma sociedade progressivamente de iguais, é um desafio de tal forma gigantesco que não permite imaginar um ramo do Direito que lhe seja indiferente. E muito especialmente no que diz respeito ao funcionamento dos órgãos orientados a implementar políticas públicas vocacionadas a cumprir tal objetivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Quando se fala, então, em combate à fome e à miséria, propósito inicial de qualquer política de igualdade, imediatamente se exige da Administração Pública a mobilização do máximo de esforço em organização e investimento.

A essa altura, já fica claro que o artigo 85, III, da MP 870/2019, ao desorganizar por completo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituído pela Lei 11.346/2006, compromete seriamente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no artigo 3º da CR.

É importante destacar, quanto a esse ponto, algumas evidências: (i) o Sistema relaciona três órgãos – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – e a ausência de qualquer deles retira a funcionalidade dos demais; (ii) não se substituiu o CONSEA por qualquer outro órgão, de modo que a execução da Lei 11.346/2006 fica inviável; (iii) o SISAN, e muito particularmente o CONSEA, é reconhecido internacionalmente pela capacidade de retirar o Brasil, em 2014, do Mapa Mundial da Fome; (iv) o desmonte dessa estrutura, se já impensável em tempos de bonança, mais impacta o combate à fome e à miséria num cenário de baixo investimento público nas políticas pertinentes.

Mas não é só. Tal como previsto no artigo 6º da CR, a alimentação é um direito fundamental. E os direitos fundamentais, todos eles, têm uma dimensão subjetiva e outra objetiva. Ingo Sarlet¹⁹ anota a propósito:

Ainda neste contexto há que reconhecer a pertinência da lição de Gomes Canotilho, ao ressaltar a dupla dimensão da vinculação do legislador aos direitos fundamentais. Assim num sentido negativo (ou proibitivo), já se referiu a proibição da edição de atos legislativos contrários às normas de direitos fundamentais, que, sob este ângulo, atuam como normas de competência negativas. Na sua acepção positiva, a vinculação do legislador implica um dever de conformação

19 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais - uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre RS: Livraria do Advogado, 2009, p. 368



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de acordo com os parâmetros fornecidos pelas normas de direitos fundamentais e, neste sentido, também um dever de realização destes, salientando-se, ademais, que, no âmbito de sua faceta jurídico-objetiva, os direitos fundamentais também assumem a função de princípios informadores de toda a ordem jurídica.¹ É justamente com base na perspectiva objetiva dos direitos fundamentais que a doutrina alemã entendeu que o legislador possui deveres ativos de proteção, que englobam um dever de aperfeiçoamento (Na chbesserrungspflichten) da legislação existente, no sentido de conformá-la às exigências das normas de direitos fundamentais.

Portanto, também aqui, há um mandato para o Estado de se conformar administrativamente de tal maneira que dê conta de garantir, a cada pessoa, o direito a uma alimentação adequada. Consta da Observação Geral nº 12²⁰ do Comitê PIDESC, acima transcrita em maior amplitude:

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;

Mais uma vez tomando de empréstimo o ensinamento de Ingo Sarlet²¹:

[...] a fruição de diversos direitos fundamentais não se revela possível ou, no mínimo, perde em efetividade, sem que sejam colocadas à disposição prestações estatais na esfera organizacional e procedimental. [...] Retoma-se aqui a ideia já referida de que organização e o procedimento de um modo geral (e não apenas no aspecto prestacional) se encontram a serviço dos direitos fundamentais e, neste sentido, pode ser considerada até mesmo uma das condições de sua efetivação.

É preciso reter que, sendo lados de um mesmo fenômeno, ou seja, material e organizacional se interpelando para a concretização do direito, ambos se

²⁰ Ver nota 10

²¹ *ob. cit.*, p. 214



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

orientam igualmente pelo princípio da progressividade, o que veio a ser assinalado com muita ênfase no capítulo anterior.

O princípio do não retrocesso social visa à proteção de direitos sociais concretizados por normas anteriores contra medidas regressivas legislativas e atos governamentais posteriores, a fim de ampliá-los ou, ao menos, preservá-los, pois, do contrário, “equivaleria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma proibição de destruir a situação instaurada pelo legislador”²².

A partir da regulação dos direitos fundamentais, surge uma legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente, nem substituída por uma disciplina normativa menos realizadora dos direitos fundamentais.²³

José Adércio Leite Sampaio²⁴ refere que essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, “revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o 'legislador de configuração' essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito *cliquet* (Favoreu)”.

O papel dos poderes constituídos, em especial do Poder Judiciário, é tornar efetivas as normas de proteção aos direitos fundamentais. A jurisprudência do STF endossa a posição ora defendida:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS

22 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 397.

23 LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.

24 SAMPAIO, José Adércio. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.²⁵

O artigo 85, III, da Medida Provisória 870/2019, é um absurdo, porque desorganiza a administração pública exatamente no ponto em que mais investimento, de toda ordem, se requer. Tampouco houve qualquer proposta de uma nova organização, eventualmente mais eficiente do que a anterior para o combate à fome e à miséria. Recorde-se que aqui é o espaço onde o tempo pode ser definitivo. A fome e a miséria têm pressa, não podem esperar que alguma mente engenhosa, por capricho, proponha algo em substituição àquilo que funcionava, mas que tem o selo político adversário.

O Supremo Tribunal Federal²⁶ vê, na hipótese, o chamado “abuso de poder” normativo:

APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes

25 ARE 639.337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/8/2011, DJe 15-9-2011

26 STF, ADI nº 2.667-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso Mello, julg. em 19/06/2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.

Portanto, sobram argumentos para demonstrar a impossibilidade jurídica do artigo 85, inciso III, da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019.

IV– PEDIDO

Pelo exposto, a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão submete essas considerações ao Parlamento brasileiro, para eventual subsídio na análise do artigo 85, III, da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019.

Brasília, 19 de fevereiro de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão