



5183934

00135.234583/2025-10



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

RECOMENDAÇÃO Nº 17, DE 10 DE OUTUBRO DE 2025

Recomenda à Prefeitura de Florianópolis a revogação do Decreto Municipal n. 28.550, de 22 de setembro de 2025, que dispõe o Programa Marmita Legal e regulamenta a distribuição voluntária e não onerosa de alimentos em logradouros públicos do município de Florianópolis e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH, no exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei n. 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação *ad referendum* da 93ª Reunião Ordinária,

CONSIDERANDO que o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), reconhece que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, e que a proteção da dignidade humana constitui o núcleo axiológico do sistema internacional de direitos humanos;

CONSIDERANDO que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), ratificado pelo Brasil em 1992, em seu art. 11, reconhece “o direito fundamental de toda pessoa a estar protegida contra a fome” e impõe aos Estados a obrigação de adotar medidas apropriadas, inclusive no plano interno, para assegurar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada (DHAA);

CONSIDERANDO que o Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, responsável pela supervisão do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ao interpretar o artigo 11 do tratado no Comentário Geral n. 12, manifestou que os Estados não podem estabelecer obstáculos ao acesso à alimentação adequada, mas sim facilitar o acesso às atividades destinadas a fortalecer esse direito;

CONSIDERANDO que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969), em conjunto com o Protocolo de San Salvador (1988), reforça o dever dos Estados em garantir os direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais o direito de toda pessoa a se ver livre da fome;

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional n. 64/2010 incluiu a alimentação no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da República (art. 3º, III) e com os fundamentos da ordem econômica (art. 170, caput e III);

CONSIDERANDO que a garantia do direito à alimentação está intrinsecamente relacionado ao direito à vida e à saúde, previstos no arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput*, ambos da CF/88, e que esses direitos constituem o mínimo existencial a toda pessoa humana;

CONSIDERANDO que a solidariedade e a fraternidade são princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, estando garantido o direito de livre locomoção e de reunião em locais abertos ao público, independentemente de autorização (arts. 3º, I, e 5º, XVI e XVI, da CF/88);

CONSIDERANDO que a Lei n. 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN) estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e reconhece a alimentação como requisito básico para a realização dos direitos humanos, impondo ao Estado a responsabilidade de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada;

CONSIDERANDO que a Lei Federal n. 15.224/2025 institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos, a qual promove e incentiva a doação direta de alimentos, inclusive por meio de programas e parcerias entre os entes federados e organizações da sociedade civil;

CONSIDERANDO que o Decreto Federal n. 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, tem como objetivo a implementação de ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua;

CONSIDERANDO que a Resolução n. 40 deste Conselho Nacional dos Direitos Humanos estabelece que cabe à gestão pública, com apoio da sociedade civil, ampliar a capacidade de oferta e distribuição de alimentos à população em situação de rua (art. 154);

CONSIDERANDO que as Diretrizes Voluntárias da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada (2004) reforçam o dever dos Estados de não criminalizar nem restringir iniciativas solidárias da sociedade civil, mas sim integrá-las e apoiá-las, em especial em contextos de vulnerabilidade extrema;

CONSIDERANDO que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 2 (ODS 2) da Agenda 2030 da ONU consagra o compromisso internacional de “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição”;

CONSIDERANDO que a jurisprudência internacional, a exemplo do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Observação Geral n. 12/1999), esclarece que o direito à alimentação adequada exige não apenas acesso físico e econômico, mas também a não obstrução de práticas sociais de solidariedade;

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.682.836/SP) consolidou a compreensão de que o direito à alimentação é fundamental e indisponível, cabendo ao Estado a implementação de políticas públicas adequadas, não sendo admissível medidas que o dificultem ou restrinjam;

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal n. 28.550, de 22 de setembro de 2025, extrapola o poder regulamentar ao criar regime jurídico e ao instituir obrigações, restrições e sanções não amparados em lei, o que fere o dever meramente regulamentar da figura normativa em exame;

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal n. 28.550, de 22 de setembro de 2025, extrapola o poder regulamentar ao pretender restringir a atuação e ao impor condições sanitárias não previstas na Lei Municipal n. 10.884/2022, a qual regulamenta a atuação das cozinhas solidárias e comunitárias em Florianópolis;

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal impõe um cadastramento prévio dos doadores de alimentos, estabelecendo uma burocracia excessiva ao rever uma tripla validação (pela Fundação Rede Solidária Somar Floripa, pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Vigilância Sanitária Municipal);

CONSIDERANDO que o Decreto apenas autorizará o cadastramento de doadores de alimentos mediante a apresentação de um plano de distribuição, com indicação de agendamento prévio

de local e horário, impedindo a atuação de iniciativas espontâneas, reduzindo a capacidade alimentar do território municipal;

CONSIDERANDO que o Decreto apenas autoriza a doação de alimentos pelas entidades previamente cadastradas em um limitado número de Pontos de Distribuição Organizados (PDOs);

CONSIDERANDO que o Decreto transfere às iniciativas voluntárias o ônus de disponibilizar pontos de distribuição de alimentos, bem como os custos, a limpeza, a segurança e a logística necessária à utilização de espaços privados para promover o acesso à alimentação de grupos vulneráveis;

CONSIDERANDO que a disponibilização da Passarela da Cidadania como único ponto de distribuição de alimentos custeado pelo Município de Florianópolis não é capaz de atender a descentralização das ações que a política de segurança alimentar e nutricional impõe, além de o serviço se limitar ao atendimento de pessoas em situação de rua, dificultando o acesso de outros grupos vulneráveis da oferta alimentar;

CONSIDERANDO que as restrições impostas afetam diretamente a população em situação de rua, em sua característica mobilidade pelo território, reduzindo-lhe drasticamente a oferta de alimentos;

CONSIDERANDO a inexistência de uma política de segurança alimentar e nutricional no município de Florianópolis (SC) e de nenhum programa de combate à fome em favor da população vulnerável;

CONSIDERANDO que a Passarela da Cidadania é o único serviço que oferta alimentação, exclusivamente a pessoas em situação de rua, limitando-se a distribuição de até 400 marmitas por refeição, enquanto o número de pessoas na rua é de mais de 3.000 em Florianópolis, conforme dados do CadÚnico;

CONSIDERANDO que o Município de Florianópolis não promove qualquer fomento ou custeio às iniciativas voluntárias, às cozinhas solidárias e comunitárias de Florianópolis;

CONSIDERANDO que a existência de um único Restaurante Popular não chega a constituir uma política de segurança alimentar e nutricional e que não se revela suficiente para atender a toda a população do município, especialmente pessoas idosas e com deficiência, que têm dificuldades de locomoção;

CONSIDERANDO que o único Restaurante Popular, sito à Av. Mauro ramos, 722, Centro de Florianópolis/SC, encontra-se atualmente fechado, sem que tenham sido adotadas quaisquer medidas alternativas para subsistência da população vulnerável, especialmente a de baixa renda; e

CONSIDERANDO que as restrições à doação voluntária de alimentos, estabelecidas pelo Decreto Municipal n. 28.550/2025 vêm em momento em que, estando o Restaurante Popular fechado, as doações de alimentos pelas organizações da sociedade civil se tornam ainda mais importantes para a alimentação não apenas de pessoas em situação de rua, mas também de baixa renda,

RECOMENDA:

À Prefeitura Municipal de Florianópolis:

1. A imediata revogação do Decreto Municipal n. 28.550, de 22 de setembro de 2025, que dispõe o Programa Marmita Legal e regulamenta a distribuição voluntária e não onerosa de alimentos em logradouros públicos do município de Florianópolis e dá outras providências;

2. A implementação de fomento e auxílio às atividades das cozinhas solidárias e comunitárias em Florianópolis, bem como não seja adotada qualquer medida capaz de obstaculizar ou embaraçar as iniciativas voluntárias de doações de alimentos; e

3. O estabelecimento de uma política de segurança alimentar e nutricional, consonância da

Política Municipal com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), descentralizada para todas as regiões do município de Florianópolis, que transcenda a regulação da solidariedade e não exclua qualquer segmento populacional, inclusive a população em situação de rua, pessoas com deficiência e pessoas idosas, com qualquer dificuldade de locomoção, evitando-se a substituição da responsabilidade estatal por iniciativas privadas, mas sim integrando e fortalecendo a ação conjunta.

IVANA CLÁUDIA LEAL DE SOUZA

Vice-Presidenta no exercício da Presidência
Conselho nacional dos Direitos Humanos - CNDH



Documento assinado eletronicamente por **Ivana Claudia Leal de Souza**, Vice-Presidente, em 28/10/2025, às 17:16, 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 **5183934** e o código CRC **2881F29B**.

Referência: Processo nº 00135.234583/2025-10

SEI nº 5183934

SSAUS Quadra 5, Bloco A, 3º andar, sala 304. Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907
CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>