

NOTA TÉCNICA 01/2025

Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE)

Grupo Nacional de Atuação do Ministério Público em Apoio Comunitário, Participação e Inclusão Sociais, e Combate à Fome (GNA-Social)

EMENTA: Nota Técnica 01/2025. GNA-Social. Direito à alimentação e nutrição adequadas. Orientação aos membros do Ministério Público brasileiro.

O Grupo Nacional de Atuação do Ministério Público em Apoio Comunitário, Participação e Inclusão Sociais, e Combate à Fome (GNA-Social) integra o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE), e tem por objetivo, dentre outros, colaborar na qualificação do Ministério Público para a promoção da inclusão social e do direito humano a estar livre da fome, em especial de grupos historicamente vulnerabilizados, como atingidos por grandes empreendimentos, povos e comunidades tradicionais, catadores de materiais recicláveis e pessoas em situação de rua.

No que diz respeito ao direito humano à alimentação e nutrição adequadas (DHANA), a Lei Federal n.º 11.346/2006 criou, no Brasil, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O direito à alimentação e nutrição adequadas é direito fundamental de toda pessoa, 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 respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a segurança alimentar e nutricional da população (art. 2º, Lei Federal n.º 11.346/2006).

Ao Ministério Público atribuiu-se a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e dos interesses difusos e coletivos (arts. 127 e 129, III, Constituição Federal).

Com base nisso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Recomendação n.º 97, de 30 de maio de 2023, dispôs sobre a atuação do Ministério Público para a efetivação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, recomendando às unidades e ramos do Ministério Público que:

I - atue de forma articulada com os poderes públicos e a sociedade civil organizada para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios brasileiros adiram ao SISAN;

II - zele para que sejam observados os requisitos mínimos para a formalização do termo de adesão ao SISAN, nos termos do §2º do art. 11 do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010;

III - avalie se a legislação de criação dos conselhos de segurança alimentar e nutricional está em harmonia com as diretrizes do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional e com a política nacional correlata, e acompanhe a implantação dos programas sociais correspondentes; e

IV - acompanhe a inserção, em lei orçamentária, da previsão de recursos para o regular funcionamento dos conselhos segurança alimentar e nutricional e para a execução dos planos de segurança alimentar e nutricional, no âmbito estadual, distrital ou municipal

Assim sendo, o CNPG, por meio do GNA-Social, elaborou a presente nota técnica com o objetivo de fornecer subsídios à atuação finalística do Ministério Público na concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas.

A iniciativa visa dar cumprimento ao Enunciado n.º 08/2022, da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos (COPEDH) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), segundo o qual "O Ministério Público Brasileiro deve intervir, de forma integrada e interdisciplinar, para a efetivação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, direito social e estruturante do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), indispensável à realização dos outros direitos consagrados na Constituição Federal e cuja consecução, nos termos da Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, deve ocorrer por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)."

1. O Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas

No âmbito internacional, o direito humano à alimentação e nutrição adequadas foi previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ano de 1948, quando, em seu artigo 25, estabeleceu 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, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

Em 1992, por meio do Decreto Federal n.º 591, o Brasil promulgou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que reconheceu, no ano de 1966, em seu artigo 11, o Direito à Alimentação Adequada, bem como o dever do Estado de promover e assegurar este direito para todos:

Artigo 11

1. 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.
2. 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:
 - a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
 - 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.

No ano de 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), ao divulgar o Comentário Geral n.º 12, entendeu que o Direito à Alimentação Adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa

humana e é indispensável para a realização dos outros direitos consagrados na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Além do respaldo nos documentos internacionais citados, o Direito à Alimentação, que já havia sido previsto para crianças e adolescentes (artigo 227, da CF), foi inserido em 2010, por meio da Emenda Constitucional n.º 64, no artigo 6º, da Constituição Federal, passando a constar no rol de direitos sociais, devendo ser garantido a todos pelo Estado.

Vale destacar que, antes mesmo da Emenda Constitucional n.º 64/2010, o artigo 2º, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Federal n.º 11.346/2006), já reconhecia a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano, prevendo a obrigação do poder público de adotar as políticas e ações necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população.

Também no ano de 2010, o Decreto Federal n.º 7.272, regulamentando a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de favorecer não apenas o acesso à alimentação adequada aos indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também de promover a soberania alimentar ao incentivar a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, gerando, inclusive, maior desenvolvimento econômico.

O rol normativo acima exposto, demonstra que a efetivação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas exige do Estado postura negativa, no sentido de não causar violações a esse direito, mas, principalmente, requer também por parte dos poderes públicos federal, estadual e municipal, prestação positiva para a sua efetivação, por meio de mecanismos que facilitem, promovam e provejam esse direito.

Insista-se, sendo a alimentação adequada um direito social, elencado como tal no artigo 6º, da Constituição da Federal, necessário que o Estado execute medidas efetivas no sentido de sua implementação, vale dizer, atue de forma positiva para que esse direito seja efetivamente alcançado por todas as pessoas¹, e mais urgentemente na sua dimensão de estar livre da fome.

Também nesse sentido, segundo o Alto Comissariado da ONU, para que o direito humano à alimentação e nutrição adequadas seja de fato observado, é indispensável que o poder público atenda às obrigações de : 1) respeitar (deixe de adotar "quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de

¹ Conforme leciona (MOTTA, 2021 p. 412) "os direitos sociais encartam-se entre os direitos fundamentais de segunda geração, exigindo uma atuação positiva dos poderes públicos. (...) Como anota Jean Rivero, os direitos sociais são "direitos de crédito", pelo fato de poderem ser exigidos do poder público, a quem incumbe as medidas necessárias para seu atendimento."

indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação”); 2) proteger (“deve agir para impedir que terceiros [...] interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do DHAA das pessoas ou grupos populacionais”); 3) promover (“deve criar condições que permitam a realização efetiva do DHAA”), e 4) prover (“deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo”).²

Em tal diapasão, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Federal n.º 11.346/2006), em seu artigo 2º, também estabelece que é “dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”.

Ou seja, a identificação de violações ao Direito à Alimentação e Nutrição Adequadas pode se dar quando observadas situações nas quais as pessoas estejam, dentre outras, passando fome, em insegurança alimentar e nutricional, desnutridas, mal nutridas, perdendo sua cultura alimentar, consumindo alimentos de má qualidade ou sendo expulsas de sua terra e desempregadas.³

Nesse contexto, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) apresenta-se como meio eficaz para garantir a observância das quatro obrigações que compõem o conteúdo do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, porquanto prevê, entre seus componentes, mecanismos de controle, exigibilidade e promoção desse direito social, além de também explicitar “outras obrigações que se relacionam com essas, tais como: informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização desse direito”.⁴

2. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Como já mencionado, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação e nutrição adequadas, a Lei n.º 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, deve formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o referido direito.

O artigo 11, da mencionada lei, estabelece como componentes federais, distritais e municipais do SISAN:

² ABRANDH. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. p. 62.

³ Ibidem, p. 69.

⁴ Ibidem, p. 59.

1. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: responsável pela indicação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) das diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar (SAN), e pela avaliação do SISAN;
2. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁵ é a instância que articula o governo e a sociedade civil no referente a SAN, com caráter consultivo e de assessoramento ao Presidente da República (aos Governadores e Prefeitos no caso de Estados e Municípios respectivamente) na formulação de políticas e orientações relacionadas à efetivação do direito humano à alimentação adequada;
3. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) integrada por Ministros de Estado, cuja missão é articular e integrar ações e programas de governo a partir das proposições emanadas do CONSEA, de acordo com as diretrizes surgidas a partir das conferências de SAN;
4. Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
5. Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁶, segundo o artigo 8º, do Decreto Federal n.º 7.272/2010, é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁵ No ano de 2019, no início do governo de Jair Messias Bolsonaro, a Medida Provisória n. 870/2019, cujo objetivo era reorganizar as estruturas do Governo Federal, retirou o CONSEA do rol dos componentes do SISAN. O Congresso Nacional, por sua vez, apresentou o Projeto de Lei de Conversão, que originou a Lei Federal no 13.844/2019 incluiu, no inciso XVI, do artigo 24, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA como integrante da estrutura básica do Ministério da Cidadania. Ou seja, recriou o Conselho. Todavia, o referido inciso foi vetado pelo Chefe do Executivo, com a justificativa de suposta invasão de prerrogativas, cujo veto foi mantido pelo Congresso Nacional. Em 2023, o CONSEA foi reativado. Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-27-de-fevereiro-de-2023-466469927>.

⁶ A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é responsável por indicar as diretrizes e prioridades do Plano Nacional de SAN. Também o CONSEA tem a função de propor ao Poder Executivo, considerando as deliberações da Conferência de SAN, “diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução”. Por fim, é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional a responsável por elaborar, a partir das diretrizes emanados do CONSEA, o Plano Nacional de SAN.

Por esse motivo, o referido Decreto, no inciso III, §2º, do artigo 11, estabelece que, além da instituição dos componentes acima elencados, também compõe os requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão ao SISAN “o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura”.

Sendo assim, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, somado aos demais componentes do SISAN, é requisito essencial para a concretização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

3. Os Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

Segundo o artigo 7º, da Lei Federal n.º 11.345/2006, a consecução do direito humano à alimentação e nutrição adequadas e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, composto 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.

Isso significa que, no âmbito de cada Estado-membro e de cada Município, deve ser instituída a respectiva política local que preveja ações capazes de efetivar o direito humano à alimentação e nutrição adequadas e da segurança alimentar e nutricional de sua população.

Assim, o membro de cada unidade do Ministério Público, para cumprimento de suas atribuições, deve verificar a respectiva lei estadual e municipal que regulamenta e cria a política local referente ao direito à alimentação e nutrição adequadas.

4. A efetivação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA) pelos Municípios e a adesão ao SISAN

A adesão ao SISAN ocorre com a assinatura do Termo de Compromisso e pressupõe a criação dos seguintes componentes:

1. Câmara de Articulação Intersetorial (CAISAN);
2. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA);
3. Realizar a Conferência Municipal de SAN.

Para que a adesão dos Municípios ao SISAN seja concluída, estes, após a criação dos componentes acima descritos, devem assinar Termo de Compromisso para elaboração do Plano Municipal de SAN, em até um ano após a assinatura da adesão.

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) representa grande importância para o controle e promoção do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, vez que permite ao poder público e à sociedade civil organizada criar e organizar, de modo conjunto, ações e programas adequados, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), bem como monitorar de maneira organizada eventuais violações e ameaças à segurança alimentar e nutricional da população.

A inexistência de qualquer dos componentes do SISAN nos Municípios, quais sejam, a CAISAN, o COMSEA, a realização de Conferência e a elaboração do Plano Municipal de SAN, significa contundente indicador de possível ausência da promoção do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, visto que demonstra a falta de acesso da população local a importantes mecanismos de exigibilidade desse direito.

Isso porque o SISAN, além de ser a forma eleita pelo Estado brasileiro para concretizar o DHANA, mostra-se efetivo para realizar tal direito não apenas em sua dimensão negativa, ou seja, com a finalidade de prevenir violações, mas também, especialmente, em sua dimensão positiva, isto é, em prol de sua promoção, já que possui mecanismos adequados de monitoramento e exigibilidade.

Mesmo que se argumente ser a adesão ao SISAN pelos Municípios apenas voluntária, a realização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas é obrigatória. Isso significa dizer que aos Municípios não é facultado eximir-se de garantir a efetivação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, em seus diferentes níveis de obrigação, quais sejam, de respeitar, proteger, promover e prover.

Assim, em caso de posição, por parte da municipalidade, de desinteresse na adesão ao SISAN, o gestor público ainda assim estará obrigado a criar mecanismos e instrumentos de realização do DHANA que possibilitem a

promoção, a divulgação de informações, o monitoramento, a fiscalização, a avaliação e a realização desse direito social.

Nesse contexto, o CNPG, por meio do GNA-Social, entende que eventual decisão do Município em não aderir ao SISAN deve ser motivada e acompanhada da apresentação de formas e mecanismos criados no âmbito da municipalidade que cumpram as mesmas funções às quais o Sistema se propõe, fazendo as vezes dos componentes do SISAN.

Ainda, compreende-se que, para comprovar que está sendo efetivado o DHAA, o Município precisa garantir meios e promover amplo diálogo com a população local, pela via, por exemplo, de contato com as cooperativas de agricultores familiares, as universidades, as entidades socioassistenciais e os demais atores envolvidos na temática, considerando a importância da participação da sociedade civil na formulação dos mecanismos e instrumentos de promoção do DHAA.

Em resumo, para avaliar se os Municípios estão cumprindo o direito humano à alimentação e nutrição adequadas, faz-se necessário observar não apenas violações a esse direito, mas também intervir para que o gestor público cumpra o DHAA em seu viés positivo. E é por esse motivo que o SISAN, enquanto sistema, propõe-se como facilitador para o administrador público gerir as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, já que ele organiza todas as dimensões de efetivação do DHANA.

Além disso, é importante pontuar a existência de outras vantagens conferidas aos Municípios que efetuem a adesão ao SISAN.

Como exemplo, cite-se, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a Portaria n.º 899/2023, que dispõe sobre os procedimentos operacionais para execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade Compra com Doação Simultânea e prevê, no parágrafo 2º, do artigo 2º, que “somente poderão solicitar a adesão ao PAA os entes federativos aderidos ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN”.

Dessa forma, a adesão ao SISAN se apresenta como um meio de facilitar a participação do poder municipal em editais e projetos de Segurança Alimentar e Nutricional que objetivam a efetivação do DHANA.

O CNPG, por meio do GNA-Social, entende que não está no âmbito da discricionariedade da administração pública a realização ou não do direito humano à alimentação e nutrição adequadas (DHANA): a efetivação desse direito social, previsto na Constituição Federal, é obrigatória, sendo o SISAN uma forma eficaz e adequada de promovê-lo.

5. Conclusão

Com base no exposto, a presente Nota Técnica fixa o entendimento no sentido de que:

1. Os entes federativos brasileiros devem adotar todas as medidas para a garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequadas à sua população, seja abstendo-se de praticar ações que violem o direito, seja, principalmente, promovendo ações com o intento de efetivar o direito humano à alimentação e nutrição adequadas e à segurança alimentar e nutricional da população (promovendo, informando, monitorando, fiscalizando e avaliando a realização desse direito, ou mesmo provendo-o), notadamente por meio da implementação e manutenção dos seguintes mecanismos no âmbito municipal:
 - a. Instituição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
 - b. Instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; e
 - c. Compromisso de elaboração do plano municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir de sua assinatura, com base nas diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PSAN e nas proposições das respectivas conferências de Segurança Alimentar Nutricional.
2. Em caso de desinteresse do Município em instituir os componentes acima mencionados, devem ser criados, ou indicada a existência de mecanismos próprios cuja função seja promover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a implementação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, garantindo-se a participação da sociedade civil nesses espaços.
3. Em razão de dever funcional, cabe aos membros do Ministério Público brasileiro:
 - a. acompanhar a inserção, em lei orçamentária, da previsão de recursos para o regular funcionamento dos conselhos segurança alimentar e nutricional e para a execução dos planos de segurança alimentar e nutricional, no âmbito estadual, distrital ou municipal;
 - b. instaurar procedimentos administrativos (PAs) e/ou outros procedimentos tendo como objeto acompanhar a adesão e permanência do município no SISAN.

Brasília, 25 de junho de 2025.