

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA (UNICEUB)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO**

**CLÉA MARA COUTINHO BENTO**

**ANÁLISE TRIDIMENSIONAL DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO  
CONSUMIDOR CELÍACO: Direito, Dever e Responsabilidade**

**BRASILIA**

**2020**

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA (UNICEUB)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO

CLÉA MARA COUTINHO BENTO

**ANÁLISE TRIDIMENSIONAL DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO  
CONSUMIDOR CELÍACO: Direito, Dever e Responsabilidade**

Tese apresentada à Banca do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) para obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de concentração: Direito e Políticas Públicas  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Doutora Alice Rocha da Silva

**BRASÍLIA**

**2020**

CLÉA MARA COUTINHO BENTO

**ANÁLISE TRIDIMENSIONAL DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO  
CONSUMIDOR CELÍACO**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília, na área de concentração em Direito e Políticas Públicas, como requisito para alcançar o título de doutora.

Aprovada em: 05/05/2020.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alice Rocha da Silva (Orientadora – UNICEUB)

---

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes (UNICEUB)

---

Prof. Dr. Ardyllis Alves Soares Oliveira (UNICEUB)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Auricélia do Nascimento Melo (UESPI/ UNINOVAFAPI)

---

Prof. Dr. Macell Leitão Cunha (UNINOVAFAPI)

Dedico este trabalho ao Levi Bento Monteiro, meu adorável filho, razão de minha imersão na investigação do Direito à Alimentação da Pessoa Celíaca e, por extensão, a todos que como ele são consumidores e vivem os desafios da realidade da (in)segurança alimentar.

## AGRADECIMENTOS

“Que importa que ao chegar eu nem pareça pássaro. Que importa que ao chegar eu venha me arrebatando, caindo aos pedaços, sem apuro e sem beleza. Fundamental é cumprir a missão. E cumpri-la até o fim” (Dom Helder Câmara).

Assim, ao cumprir esta missão, preciso, primeiramente, AGRADECER a Deus pela vida, pela proteção a minha família, pela graça de me permitir persistir na caminhada e não desistir nunca. Agradecimento a Nossa Senhora, minha intercessora junto a Deus e ao Santíssimo Filho Nosso Senhor Jesus Cristo, a quem recorro sempre, seja nos momentos de insegurança, medo, gratidão, amor, alegria e/ou felicidade, sentimentos frequentes em minha vida.

Também ao cumprir esta missão gostaria de AGRADECER aos que foram presença e me apoiaram, pois sozinha e sem ajuda delas eu não conseguiria chegar ao fim:

- ao *Joaquim Monteiro* pelo amor e companheirismo e mais ainda pela compreensão durante as minhas ausências e reclusões para dedicação aos compromissos do doutorado; e, ao *Levi Bento Monteiro*, minha fonte de inspiração e amor incondicional, sem ele nada disso teria sentido;
- à minha Mãe, *Maria Elta da Cruz Coutinho Bento*, que sempre me ofertou os melhores exemplos de amor, força e perseverança e, que ao meu lado, tem me ensinado a ser paciente. Aos meus diletos irmãos, sobrinhos e cunhadas, inspirações constantes em minha vida. Em, especial, para a minha irmã *Clézia Maria Coutinho Bento* pelo imenso apoio e ajuda durante este processo; e, também, de modo especial, à *Maria Antônia Correia*, pelo suporte e cuidados dispensados a mim e minha família; a *Camila Carvalho* pela ajuda na hora certa!
- à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> *Cristina Miranda*, empreendedora educacional, por ter sido a mentora do convênio celebrado entre a UniCEUB e o Centro Universitário UNINOVAFAPI, oportunizando a concretização deste doutorado;
- ao UniCEUB nas pessoas do Prof. Dr. *Marcelo Varela*, *Marley Antiste Ribeiro* e *Fernando de Araújo Portela* por toda atenção, competência e zelo despendidos a minha pessoa como aluna deste doutorado;

- a todos os *docentes* do Doutorado UniCEUB que me oportunizaram crescimento, acrescentando mais conhecimentos a minha pessoa e a mim como profissional, obrigada, saibam que muito aprendi com vocês. Acrescento, ainda, agradecimentos especiais à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> *Alice Rocha da Silva*, minha professora orientadora, acredite: seus ensinamentos ficarão em mim para sempre (gratíssima). Também, especialmente, agradeço ao Prof. Dr. *Jefferson Carús Guedes* e à Prof. Dr. *Ardyllis Alves Soares* por aceitarem compor a banca examinadora deste trabalho e com seus conhecimentos contribuírem para o engrandecimento do mesmo;
- aos *docentes/amigos* do curso direito do UNINOVAFAPI e, em especial, à Coordenadora do Curso de Direito, Dra. *Joana Moares Souza Machado*, aos professores doutores e companheiros de profissão Dr<sup>a</sup> *Auricélia do Nascimento Melo* e Dr. *Macell Leitão Cunha* pela disponibilidade em contribuir com a materialização deste estudo. Também ao Prof. Dr. *Hector Valverde Santana* pelos ensinamentos e contribuições recebidos durante o período de qualificação desta tese;
- aos *amigos e companheiros* do doutorado com quem compartilhei inúmeros desafios, aprendizagens e palavras de incentivo e encorajamento, em especial, *Gillian Santana, Paulo Paiva e Marília Martins*;
- à prof<sup>a</sup>. Msc *Norma Sueli Alberto* e na pessoa dela agradeço a todos os integrantes do Grupo de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - GPSSAN/Uninovafapi pelas parcerias, ensinamentos e aprendizagens que tanto tem oportunizado visibilidade às questões da segurança alimentar e das relações de consumo das pessoas celíacas em Teresina - Pi;
- aos meus *alunos* (do presente e do passado) do curso de Direito do Centro Universitário UNINOVAFAPI por me incentivarem e atuarem junto a mim em atividades de incentivo, discussão, produção e divulgação de conhecimentos acerca dos direitos das pessoas celíacas bem como na divulgação das Leis Estaduais vigentes;
- a *Federação Nacional das Associações de Celíacos* (FENACELBRA), especialmente, à *Ester Benatti* com quem sempre aprendo a não desistir nunca e ao Grupo de Celíacos do Piauí por acreditarem e comporem comigo um conjunto de possibilidades de congregar e mobilizar as pessoas com Doença Celíaca para atuar na divulgação, conscientização e esclarecimentos acerca de sua existência, dos

procedimentos para seu diagnóstico, dos cuidados e, principalmente, na identificação da alimentação adequada ao seu tratamento;

- Aos colegas de trabalho e amigos da SEDUC/PI; e,
- a *todos* que direta e indiretamente me incentivaram e me deram forças para que eu cumprisse a caminhada até o fim: o doutorado.

Muito obrigada!

2020 tem sido um ano desafiador para toda a espécie humana.

Que nosso aprendizado como celíacos nos sirva de referência naquilo que tem sido exigido de toda a Sociedade: solidariedade, disciplina, autocuidado, planejamento, empatia, paciência, resiliência e criatividade para lidar com nossa nova realidade e desafios que estão por vir.

MAIO MÊS DA CONSCIÊNCIA CELÍACA  
@rio\_sem\_gluten



## RESUMO

O presente estudo sobre a análise tridimensional da (in)segurança jurídica do consumidor celíaco, propôs uma investigação acerca do direito à alimentação adequada da pessoa celíaca, o dever do Estado e a responsabilidade empresarial, no controle do risco do processo produtivo e da oferta dos alimentos e produtos alimentícios isentos de glúten/aptos para a dieta celíaca sob a perspectiva jurídica do aporte teórico, normativo e jurisprudencial. A tese sustentada nesta pesquisa é que a alimentação adequada é um direito fundamental e individual do consumidor celíaco e que a segurança alimentar desse grupo é dever do Estado e responsabilidade da empresa. A pesquisa foi delineada como revisão bibliográfica e documental e, trouxe exemplos reais de rótulos e cardápios. No estudo se comprovou o direito à alimentação adequada do consumidor celíaco como um direito fundamental e individual de expressão coletiva (primeira dimensão da pesquisa); e que a segurança alimentar desse grupo de consumidores é dever do Estado, cabendo-lhe o papel de incentivar a produção de alimentos sem glúten e criar mecanismos de regulação, fiscalização e controle da produção dos alimentos sem glúten desde a agricultura, com vistas a garantir que a oferta dos alimentos sem glúten seja segura e economicamente acessível (segunda dimensão). Constatou ser responsabilidade da Empresa a adoção de Boas Práticas de Fabricação com vistas a atender a informação adequada, a transparência e boa-fé na oferta desses produtos ou serviços (terceira dimensão). Verificou-se a não observância, falhas e infrações ao Direito Fundamental à Alimentação Adequada e DHAA dos Consumidores Celíacos na realização do direito em todas as suas vertentes, que tem revelado na legislação um campo utópico das discussões e para o ‘chamamento’ de que os consumidores celíacos tem passado fome e sede, seja pela falta de segurança, inacessibilidade de alimentos ou pela usurpação de seus direitos. Identificou ser dever do Estado brasileiro como regulador e fiscal da atividade econômica fazer uso do interesse público como ferramenta para exigir da empresa privada o exercício de sua função social, no que se refere às Boas Práticas na produção e oferta de alimentos isentos de glúten. Concluiu-se pela necessidade de intervenção estatal tanto no incentivo à produção de alimentos isentos de glúten, quanto na regulamentação da Lei do Glúten, no que se refere ao máximo de PPM de glúten permitido para a rotulagem “não contém glúten”, a exemplo do Codex Alimentarius ou da Lei Nacional Argentina, bem como a criação de um Programa Nacional de Assistência à Pessoa Celíaca, que permita o diagnóstico, o tratamento e o acesso econômico dos celíacos aos produtos especialmente formulados para esse público.

**Palavras-chave:** Consumidor Celíaco. Direito à Alimentação. Dever do Estado. Responsabilidade da Empresa

## ABSTRACT

This study, on the three-dimensional analysis of the legal (in)security of the celiac consumer, proposed an investigation into the celiac person's right to adequate food, the duty of the State and corporate responsibility in controlling the risk of the production process and the supply of foods and food products that are gluten-free/suitable for celiac diet under the legal perspective of theoretical, normative and jurisprudential support. The thesis sustained in this research is that adequate food is a fundamental and individual celiac consumer's right and that this groups' food security is a duty of the State and a company's responsibility. The research was designed as a literature and documentary review and also based on a sample of real examples of labels and menus. This work has proven the celiacs consumer's proper food entitlement as a fundamental, subjective and individual right of collective expression (first dimension); The study proved the celiac consumer's right to adequate food as a fundamental, subjective and individual right of collective expression (first dimension); and that the food security of this group of consumers is a duty of the State, whose roles are to encourage the production of gluten-free foods and to create mechanisms for regulating, inspecting and controlling the production of gluten-free foods from agriculture to the final offer, looking to ensure that the supply of gluten-free food is safe and affordable (second dimension). It was found that the company is responsible for adopting good manufacturing practices in order to present adequate information, transparency and good faith in the offer of these products or services (third dimension). Non compliance, failures and violations of the Fundamental Right to Adequate Food and DHAA of celiac consumers were observed, further corroborating the existence of hunger - qualitative hunger, hunger for lack of access, hunger for the non-commitment of the community - and thirst - thirst for attitudes, thirst for responsibilities, thirst for the application of the law in all its aspects -, which have revealed in the legislation a utopian field of discussions and the need for the call that celiac consumers have been hungry and thirsty, be it for lack of security, the inaccessibility of food or the usurpation of their rights. There was identified that it is up to the Brazilian State as a regulator and auditor of economic activity to make use of the public interest as a tool to require the private company to exercise its social function, with regard to Good Practices in the production and supply of gluten-free food. The conclusion was that there was a need for state intervention both in encouraging the production of gluten-free foods and in the regulation of the Gluten Law, with regard to the maximum PPM of gluten allowed for the label "does not contain gluten", as in the case of Codex Alimentarius or the Argentine National Law, as well as the creation of a National Assistance Program for the Celiac Person, which allows the diagnosis, treatment and economic access of celiacs to products specially formulated for this public.

Keywords: Celiac Consumer. Right to Food. Duties of the State. Company Responsibility.

## Résumé

La présente étude sur l'analyse tridimensionnelle de l'(in)secrété juridique du consommateur coeliaque a proposé une   nquete par rapport au droit à l'alimentation adéquate de la personne coeliaque, le devoir de l'état et la responsabilité des entreprises dans la maîtrise des risques du processus de production, de l'offre alimentaire et la production des aliments exempts de gluten/ appropriés à la di  te coeliaque dans la perspective juridique du soutien théorique, normatif et jurisprudentielle. La thèse soutenue dans cette recherche est que l'alimentation adéquate est un droit fondamental et individuel du consommateur coeliaque et la securité alimentaire de ce groupe est devoir de l'état et responsabilité de l'entreprise. La recherche a été ébauchée comme revue bibliographique, documentaire et aussi structur  e sur l'affichage des éléments pratiques des étiquettes et des menus. Elle a été principalement basée sur des théories: les Droits de l'Homme et les Droits Fondamentaux ( "Faim Qualitative"), la Société du Risque, " l'égalité et les Inégalités", la Securité Alimentaire et la Souveraineté Alimentaire et aussi dans les règles exprimées dans la Constitution Fédérale (le "Droit Fondamental), la Loi du Gluten ( le Droit à l'Information), LOSAN ( le Droit Humain à une Alimentation Adéquate), aux Principes de la Dignité de la Personne Humaine, la Fonction Sociale et la Responsabilité Social de l'Entreprise (la Prestation de Services de Dépistage et ( la prestation de services à la société dans le respect des principes de précaution, prévention, transparence, dépistage et la responsabilité stricte des fournisseurs de denrées alimentaires), le Code de Protection des Consommateurs et les réglementations de l'ANVISA ( BPF, APPCC,POP, PIQ, PCA), entre autres. L'étude a confirmé le droit à un aliment adéquat du consommateur coeliaque en tant que droit fondamental, subjective et individuel de l'expression collective (première dimension); et que la securité alimentaire de ce groupe de consommateurs est devoir de l'état, c'est à lui de jouer le rôle d'encourager la production des aliments sans gluten et créer des mécanismes de régulation, fiscalisation et contrôle de la production des aliments sans gluten de l'agriculture à la demande finale, en vue d'assurer que l'offre des aliments sans gluten soit assurée et économiquement accessible ( deuxième dimension). On a constaté d'être responsabilité de l'entreprise l'adoption de bonnes pratiques de fabrication afin de répondre   ux renseignements appropriés, la transparence et la bonne foi de l'offre de ces produits ou services ( troisième dimension). On a vérifié la non observance, fautes et infractions au Droit Fondamental à la alimentation adéquate et DHAA des consommateurs coeliaques, corroborant d'avantage l'existence de la faim qualitative, la faim pour manque d'accès, la faim pour non engagement de la collectivité et la soif, la soif d'attitudes, la soif de responsabilités, la soif de réalisation du droit dans tous les volets qui a révélé dans la legislation un champ utopique de discussions et à l'appel que les consommateurs coeliaques ont été affamés et assoiffés, soit pour la manque de securité, l'inaccessibilité d'aliments ou pour l'usurpation de leurs droits. On a identifié que c'est à l'état autant que regulateur et fiscal de l'activité économique de faire usage de l'intérêt public comme outil pour exiger de l'entreprise privée l'exercice de sa fonction sociale par rapport aux Bonnes Pratiques dans la production et l'offre des aliments exempts de gluten. Il a été conclu la nécessité de l'intervention de l'état pour encourager la production des denrées alimentaires sans gluten et dans la réglementation de la loi sur le gluten en ce qui se concerne le maximum de PPM autorisé pour l'étiquetage "ne contient pas de gluten", à l'exemple du Codex Alimentarius ou de la Loi Nationale Argentine, ainsi que la création d'un Programme National de l'Assistance à la Personne Coeliaque, permettant le diagnostique, le traitement et l'accès économique des personnes coeliaques aux produits spécialement formulés pour ce public.

Mots-clés: Consommateur Coeliaque, Droit à l'Alimentation, Devoir de l'  tat, Responsabilité de l'Entreprise,

## LISTA DE SIGLAS

- ABIA** – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
- ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AESA** – Autoridade Europeia para Segurança Alimentar
- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADOC** – Associação de Defesa e Orientação do Consumidor
- ANVISA** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APPCC** – Avaliação dos Perigos em Pontos Críticos de Controle
- BPF** – Boas Práticas na Fabricação
- CAE** – Conselho de Alimentação Escolar
- CAISAN** – Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CF** – Constituição Federal
- CMA** – Cúpula Mundial de Alimentação
- CMA + 5** – Cúpula Mundial de Alimentação - 5 anos depois
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria
- CNA** – Confederação Nacional da Agricultura
- CNBS** – Conselho Nacional de Biossegurança
- CNC** - Confederação Nacional do Comércio
- CODEX** – Codex Alimentarius
- CGU** – Controladoria Geral da União
- CONDECON** – Conselho de Defesa do Consumidor
- CONSEA** – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
- DC** – Doença Celíaca
- DHAA** – Direito Humano à Alimentação Adequada
- ELISA** – Enzyme-Linked Immunosorbent Assay / Ensaio de Imunoabsorção Ligado a Enzima
- FAO** – Food and Agriculture Organization / Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FDA** – Administração Federal de Alimentos e Medicamentos
- FENACELBRA** – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil
- FIAN** – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
- FIOCRUZ** – Fundação Oswaldo Cruz

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FTP** – Ficha Técnica do Produto

**GATT** – Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio

**IDEC** – Instituto de Defesa dos Consumidores

**INCQS** – Instituto Nacional de Qualidade da Saúde

**INMETRO** – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

**MAPA** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**MCT** – Ministério da Ciência e Tecnologia

**MDIC** – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

**MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul

**MJ** – Ministério da Justiça

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**ODS** – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**OMS** – Organização Mundial de Saúde

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OTC** – Obstáculos Técnicos ao Comércio

**PCAL** – Programa de Controle de Alergênicos

**PIDESC** – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**PIQ** – Padrão de Identidade e Qualidade

**PNAE** – programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNSAN** – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**POP** – Procedimentos Operacionais Padronizados

**PPM** – Partes por milhão

**PROCON** – Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor

**RDC** – Resolução da Diretoria Colegiada

**SPS** – Disposições sanitárias e Fitossanitárias

**SISAN** – Sistema Nacional de segurança Alimentar e Nutricional

**SNVS** – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

**TCU** – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1 PRIMEIRA DIMENSÃO: ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CONSUMIDOR CELÍACO .....</b>	<b>28</b>
<b>1.1 Construção da Teoria dos Direitos Humanos e Fundamentais .....</b>	<b>28</b>
1.1.1 Princípios Fundamentais dos Direitos Humanos – Construção e Afirmação Histórica.....	28
1.1.2 Interfaces entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais.....	31
1.1.3 Construção da Teoria dos Direitos Fundamentais.....	33
1.1.4 Perspectivas das Dimensões dos Direitos Fundamentais.....	38
1.1.5 Objetividade e Subjetividade dos Direitos Fundamentais.....	40
1.1.6 Eficácia dos Direitos Fundamentais.....	41
<b>1.2 Direitos Fundamentais Sociais Prestacionais.....</b>	<b>50</b>
1.2.1 Desafios dos Direitos Humanos no Século XXI.....	50
1.2.2 Eficácia e Titularidade dos Direitos Fundamentais Sociais Prestacionais.....	57
1.2.3 Economicidades das Prestações Positivas dos Direitos Fundamentais – Reserva do Possível .....	60
1.2.4 Direitos Prestacionais Sociais e o Mínimo Existencial.....	65
<b>1.3 Interfaces entre Direito Humano à Alimentação Adequada e Direito Fundamental a Alimentação.....</b>	<b>66</b>
1.3.1 Construção Histórica do Direito a Alimentação.....	66
1.3.2 Direito Humano à Alimentação Adequada como Direito Fundamental.....	69
1.3.3 Direito à Alimentação com Natureza de Direito Fundamental.....	70
<b>1.4 Direito à Alimentação Adequada como Direito Fundamental e Individual de Expressão Coletiva do Consumidor Celíaco.....</b>	<b>72</b>
1.4.1 Direito à Alimentação Adequada Aplicado ao Consumidor Celíaco.....	72
1.4.2 Subjetividade e Objetividade do Direito à Alimentação do Consumidor Celíaco.....	73
1.4.3 Titularidade do Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco.....	74
1.4.4 Perspectiva da Dimensão do Direito à Alimentação do Consumidor Celíaco.....	77

<b>2 SEGUNDA DIMENSÃO: SEGURANÇA ALIMENTAR DO CONSUMIDOR CELÍACO COMO DEVER DO ESTADO.....</b>	<b>79</b>
<b>2.1 Segurança Alimentar e Soberania Alimentar.....</b>	<b>79</b>
2.1.1 Eixos Econômico, Securitário e Social da Sociedade de Alimentação e Segurança Alimentar.....	80
2.1.2 Segurança Alimentar como Dever do Estado.....	83
2.1.3 Desdobramento do Dever do Estado na Segurança Alimentar.....	85
2.1.4 Segurança Alimentar em Documentos dos Organismos Internacionais.....	86
<b>2.2 Dever do Estado na Segurança Alimentar Adequada .....</b>	<b>97</b>
2.2.1 Níveis de Obrigações Estatais na Segurança Alimentar.....	97
2.2.2 Do Combate à Fome a Busca da Segurança Alimentar no Brasil.....	100
2.2.3 Política Pública de Segurança Alimentar no Brasil.....	102
2.2.4 Avanços e Retrocessos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).....	103
<b>2.3 Controle do Risco Alimentar pelo Estado.....</b>	<b>114</b>
2.3.1 Segurança Alimentar, Sociedade de Risco e Risco Alimentar.....	114
2.3.2 Considerações sobre Segurança Alimentar na Pandemia do Covid-19.....	117
2.3.3 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).....	119
2.3.4 Controle do Risco Sanitário dos Alimentos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).....	123
<b>2.4 Gestão do Risco nas Relações de Consumo: (In)Segurança Alimentar.....</b>	<b>128</b>
2.4.1 Construção da Defesa do Consumidor e Gestão de Risco.....	128
2.4.2 Risco Alimentar do Consumidor Celíaco.....	133
2.4.3 Riscos na insegurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....	136
2.4.4 Políticas Públicas de Proteção de Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....	141
2.4.5 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....	150

<b>3 TERCEIRA DIMENSÃO: RESPONSABILIDADE DA EMPRESA NA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO CONSUMIDOR CELÍACO.....</b>	<b>154</b>
<b>3.1 A Relação da Empresa com a (In)segurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....</b>	<b>154</b>
3.1.1 Interfaces da Empresa, Empresário e Sociedade Empresária.....	154
3.1.2 Função Social da Empresa no Estado Constitucional.....	157
3.1.3 A Responsabilidade Social da Empresa (RSE) na construção da identidade empresária.....	160
<b>3.2 Eficácia dos Direitos Sociais nas Relações Privadas e o Direito à Diferença.....</b>	<b>162</b>
3.2.1 Eficácia Horizontal do Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco e Mínimo Existencial.....	162
3.2.2 Direito à Diferença nas Relações Privadas como Decorrente do Princípio da Solidariedade.....	164
3.2.3 Interfaces entre o Direito de Empresa e o Direito do Consumidor.....	167
<b>3.3 Responsabilidade da Empresa na Proteção da Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....</b>	<b>168</b>
3.3.1 Dever de Segurança positivado no Código de Defesa do Consumidor como Responsabilidade da Empresa.....	168
3.3.2 Dever Informacional positivado no Código de Defesa do Consumidor como Responsabilidade da Empresa.....	170
3.3.3 Ampliação do dever informacional na rotulagem dos alimentos na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.....	173
<b>3.4 Princípios Jurídicos Aplicados na Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco.....</b>	<b>176</b>
3.4.1 Princípios Jurídicos aplicados na gestão dos riscos da (in)segurança alimentar do Consumidor Celíaco.....	176
3.4.2 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana aplicado ao Consumidor Celíaco.....	180
3.4.3 (In)segurança Alimentar do Consumidor Celíaco: Rotulagem “Contém Glúten” e “Não Contém Glúten”.....	184



3.4.4 Nova Resolução de Alergênicos e a Inconsistência nas Rotulagens das Informações “Contém Glúten” e “Não Contém Glúten.” .....	189
<b>3.5 Construção da Acessibilidade Alimentar do Consumidor Celíaco.....</b>	<b>192</b>
3.5.1 Do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) ao Direito Fundamental à Alimentação: Discurso Normativo versus Utopia.....	192
3.5.2 Análise da Mostra de Exemplos da Rotulagem “Contém Glúten” e “Não Contém Glúten”: Buscando a Inclusão dos Consumidores Celíacos .....	195
3.5.3 Reescrevendo a História da (In)Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco em Busca da Realização do Direito Fundamental à Alimentação Adequada.....	207
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>221</b>
<b>REFERÊNCIAS. ....</b>	<b>232</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo sobre o direito fundamental à alimentação adequada e segurança alimentar do consumidor celíaco, propõe uma investigação acerca do dever do Estado e da responsabilidade empresarial, no controle do risco do processo produtivo e oferta dos alimentos e produtos alimentícios isentos de glúten/aptos para celíacos, sob a perspectiva jurídica do aporte teórico, normativo e jurisprudencial.

A categoria de consumidor celíaco é formada pelo conjunto de pessoas que têm a Doença Celíaca (DC), condição que acomete na média de 1:100 pessoas da população mundial de todas as faixas etárias.<sup>1</sup> Nessa perspectiva, estima-se que no Brasil exista mais de dois milhões de pessoas celíacas, o que implica dizer que mais de dois milhões de famílias brasileiras, convivem direta ou indiretamente com questões referentes ao acesso seguro de alimentos isentos de glúten, aptos para celíacos.<sup>2</sup>

A DC é uma doença sistêmica, crônica, não transmissível e está definida na Portaria do Ministério da Saúde (MS) nº 1149, de 11 de novembro de 2015, como “*uma enteropatia crônica do intestino delgado, de caráter autoimune, desencadeada pela exposição ao glúten.*”<sup>3</sup> O glúten, por sua vez, é uma proteína vegetal presente no trigo, centeio, no malte da cevada e na maioria dos grãos e farinhas de aveia.

O único tratamento existente para a Doença Celíaca, particular que levou à inserção do tema na segurança alimentar e relações de consumo, consiste em dieta alimentar permanente de abstinência do glúten,<sup>4</sup> o que significa uma dieta de gêneros alimentícios sem a referida proteína em sua composição, com controle de contaminação cruzada da agricultura à oferta final.

Uma vez não tratada, a DC está “*associada a significativo aumento na morbidade e mortalidade.*”<sup>5</sup> A dieta de isenção do glúten, portanto, reduz os riscos de morbidade e mortalidade aos mesmos níveis da população não portadora da enfermidade.

---

<sup>1</sup>FASANO, A. et al. Federation of International Societies of Pediatric Gastroenterology, Hepatology, and Nutrition Consensus Report on Celiac Disease. **Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition**. v. 47, n. 2, p. 214-219, 2008

<sup>2</sup>FENACELBRA, Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil. **Guia orientador para celíacos**; elaboração de Almir Correa Moraes, et al. São Paulo: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, Ministério da Justiça, 2010, p. 10.

<sup>3</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 1149, de 11 de novembro de 2015. **Protocolo Clínico da Doença Celíaca**. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/13/Portaria-SAS-MS---1149-de-11-de-novembro-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>4</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 1149, de 11 de novembro de 2015. **Protocolo Clínico da Doença Celíaca**. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/13/Portaria-SAS-MS---1149-de-11-de-novembro-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>5</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 1149, de 11 de novembro de 2015. **Protocolo Clínico da Doença Celíaca**. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/13/Portaria-SAS-MS---1149-de-11-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

O cumprimento da dieta de isenção ao glúten é um grande desafio, pois se traduz na restrição a uma gama de gêneros alimentícios cuja composição apresenta os grãos e farinhas proibidas, sobretudo por conta do trigo ser ingrediente comum na alimentação humana, ao ponto de ocupar lugar de destaque em volume de produção mundial de grãos.<sup>6</sup>

A segurança alimentar das pessoas celíacas depende, portanto, do acesso à dieta isenta de glúten, vale dizer, de ações que favoreçam a acessibilidade na oferta de alimentos elaborados especialmente para esse grupo de consumidores, bem como aos alimentos naturalmente isentos de glúten, com segurança.

Essa acessibilidade se torna um desafio, na medida em que exige manejo de boas práticas de produção em toda a cadeia produtiva, tendo-se, práticas de prevenção e de precaução da contaminação cruzada dos alimentos isentos de glúten, o que engloba os produtos e serviços especiais voltados ao público celíaco, bem como a oferta segura dos produtos e serviços não especializados, mas que são de origem naturalmente isenta de glúten.

O *Codex Alimentarius*, documento elaborado pela FAO/OMS indica o teste ELISA e, estabelece como seguro a presença menor do que 20 partículas por milhões (PPM) de glúten nos produtos ofertados ao público celíaco (naturalmente isentos) e até 20 PPM para os produtos especiais (processados especialmente). Sendo essa a linha de corte na União Europeia para os fornecedores de alimentos indicarem na rotulagem que o produto é isento de glúten, apto ao consumo das pessoas celíacas.<sup>7</sup>

Na proteção jurídica específica da segurança alimentar do consumidor celíaco, no âmbito nacional, encontra-se vigente a Lei nº 10.674, de 16 de maio de 2003, conhecida como Lei do Glúten, que como medida preventiva e de controle da doença celíaca, obriga que os produtos alimentícios industrializados informem sobre a presença ou não de glúten, através da rotulagem das expressões: ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten’.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ (FIEP). **Panorama setorial: indústria do trigo**: Paraná 2016. / Federação das Indústrias do Estado do Paraná e Sindicato da Indústria do Trigo no Estado do Paraná. Curitiba: FIEP, 2016. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama\\_do\\_Trigo\\_final\\_Alta\[76388\].pdf](http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama_do_Trigo_final_Alta[76388].pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

<sup>7</sup>BENATTI, Raquel. Contaminação cruzada por glúten em produtos sem glúten: o que são traços de glúten. **Codex Padrão 118-1979** (revisado em 2008). Disponível em: <[https://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_por\\_gluten.htm](https://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_por_gluten.htm)>.

<sup>8</sup>BRASIL. **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/10.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/10.674.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018. “Art. 1º Todos os alimentos industrializados deverão conter em seu rótulo e bula, obrigatoriamente, as inscrições "contém Glúten" ou "não contém Glúten", conforme o caso. § 1º A advertência deve ser impressa nos rótulos e embalagens dos produtos respectivos assim como em cartazes e materiais de divulgação em caracteres com destaque, nítidos e de fácil leitura. § 2º As indústrias alimentícias ligadas ao setor terão o prazo de um ano, a contar da publicação desta Lei, para tomar as medidas necessárias ao seu cumprimento [...]”.

Com efeito, as inscrições ‘contém glúten’ e ‘não contém glúten’ nas embalagens dos produtos alimentícios industrializados são essenciais para a segurança alimentar das pessoas celíacas, e definem a avaliação do risco quanto à aquisição ou não dos produtos ofertados.

A Lei do Glúten não estabeleceu nenhum percentual mínimo de presença do glúten para a rotulagem ‘não contém glúten’ nos produtos industrializados e, não existe regulamentação administrativa da ANVISA acerca da quantidade mínima de partículas de glúten nos produtos alimentícios que autorizam a inscrição ‘não contém glúten.’<sup>9</sup>

Como o Codex Europeu não tem condão vinculativo no ordenamento jurídico nacional fica à escolha do fornecedor a aferição do percentual da presença do glúten nos produtos ofertados.

No Brasil, inexistente política pública de âmbito nacional de incentivo à produção de alimentos isentos de glúten, ou de incentivo a práticas de prevenção e precaução de contaminação cruzada por glúten, ou mesmo protocolo que permita a rastreabilidade da cadeia produtiva do produto de origem naturalmente isenta de glúten, cingindo-se, a política pública nacional atual, ao dever de rotulagem do ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten’ na embalagem dos produtos industrializados.

Nas esferas estaduais e municipais, observam-se pequenos avanços na ampliação da segurança alimentar dos consumidores celíacos, como é o caso da Lei das Gôndolas Separadas em supermercados e estabelecimentos afins, que objetiva diminuir o risco de contaminação cruzada na oferta final dos produtos alimentícios elaborados especialmente para o público com restrições alimentares, dentre os quais, os consumidores celíacos.<sup>10</sup>

Na oferta de serviços de alimentos para consumidores celíacos, o vazio legislativo é ainda maior, cingindo-se ao âmbito da Alimentação Escolar, através da Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014<sup>11</sup> que deu nova redação à Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009,<sup>12</sup> que normatiza o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

---

<sup>9</sup>BRASIL. **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/110.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/110.674.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>10</sup>PIAUI (Estado). **Lei nº 7.007**, de 24 de julho de 2017. Dispõe sobre obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam produtos alimentícios disporem em local único, específico e com destaque os produtos destinados aos indivíduos celíacos, diabéticos, com intolerância à lactose e vegetarianos. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346676>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>11</sup>BRASIL. **Lei nº 12.982**, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>12</sup>BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

Nas esferas estaduais e municipais cabe destacar algumas iniciativas de ampliação do acesso desse grupo de consumidores aos serviços de alimentação, como é o caso da Lei dos Cardápios,<sup>13</sup> que obriga os serviços de alimentação a informarem no cardápio a presença de leite, açúcar, sódio e glúten nos ingredientes dos pratos ofertados.

Diante do contexto fático, teórico e normativo anteriormente explicitado, os questionamentos desta pesquisa serão os seguintes:

- a) A alimentação adequada é direito fundamental da pessoa celíaca?
- b) Qual é a extensão do risco alimentar dos consumidores celíacos?
- c) Qual é o dever do Estado na Segurança Alimentar dos consumidores celíacos?
- d) A atual regulação de controle de risco na produção e oferta de alimentos isentos de glúten garante a segurança alimentar desse grupo de consumidores?
- e) No que consiste o dever vigente de cumprimento da função social da empresa no controle do risco na produção e na oferta de alimentos isentos de glúten para consumidores celíacos?
- f) Qual é a responsabilidade da empresa frente a (in)segurança alimentar do consumidor celíaco?
- g) Como os princípios da prevenção e da precaução podem contribuir para a segurança alimentar do consumidor celíaco?
- h) Como os princípios da rastreabilidade e da transparência podem ampliar a segurança alimentar do consumidor celíaco?
- i) No que consiste a acessibilidade alimentar para os consumidores celíacos?

Nesse sentido, o problema investigado consiste em verificar o direito da pessoa celíaca à alimentação adequada, o papel do Estado e a responsabilidade empresarial, no controle do risco da produção à oferta dos alimentos isentos de glúten, de forma a garantir a segurança alimentar desse grupo de consumidores.

A tese sustentada nesta pesquisa é que a alimentação adequada é um direito fundamental e individual do consumidor celíaco e que a segurança alimentar desse grupo é dever do Estado, que deve incentivar a produção de alimentos sem glúten e criar mecanismos de fiscalização e controle da produção à oferta final dos alimentos isentos de glúten; e responsabilidade da empresa (agente econômico privado), quanto à transparência na

---

<sup>13</sup>PIAUÍ. (Estado). **Lei nº 7.028**, de 22 de agosto de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, cantinas escolares, hospitais, confeitarias, padarias, sorveterias, hotéis e congêneres, e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348142>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

informação e no controle de boas práticas de produção, inclusive dos alimentos isentos de glúten, não somente os especiais, mas, também os tradicionais que são naturalmente isentos de glúten.

Diante do exposto, apresentar-se-ão neste estudo, as seguintes hipóteses:

- ✓ O risco alimentar do consumidor celíaco é exponencialmente maior e complexo, na medida em que pressupõe adoção de boas práticas pelas empresas do segmento alimentício em todas as fases da cadeia produtiva, tanto no que se refere à segurança de pureza do produto naturalmente isento de glúten, quanto à informação adequada na oferta final ao consumidor celíaco;
- ✓ O panorama normativo atual, tanto no âmbito das leis, quanto da regulação administrativa, não garante a segurança alimentar do consumidor celíaco, na medida em que inexiste o controle do Estado quanto à adoção pelas empresas do segmento alimentício de boas práticas em todas as fases da cadeia produtiva dos alimentos isentos de glúten;
- ✓ As empresas alimentícias, como dever de função social, limitam-se a obedecer ao determinado na Lei do Glúten e em algumas esparsas leis estaduais e regulamentações administrativas hoje vigentes no Brasil, que, em resumo, consistem no cumprimento do dever de registrar nos rótulos e/ou cardápios de alimentos ofertados a existência ou não de glúten, inclusive, valendo-se das inscrições ‘contém glúten’ ou ‘pode conter traços de glúten’ nos produtos naturalmente isentos de glúten, em face do risco de contaminação cruzada durante o processo produtivo;
- ✓ Os instrumentos judiciais e extrajudiciais amparados na política pública de proteção ao consumidor celíaco garante apenas o direito à informação acerca da presença ou não do glúten na rotulagem de produtos industrializados e/ou em cardápios das empresas do segmento alimentício;
- ✓ O cumprimento do dever de informação não é suficiente para garantir a segurança alimentar do consumidor celíaco, por ser elementar que a pessoa celíaca precisa mais do que simplesmente a informação adequada acerca da presença ou não do glúten nos produtos ofertados. Ela precisa, sobretudo, da existência dessa oferta segura e economicamente acessível; e,
- ✓ A adoção de boas práticas na produção, industrialização e oferta dos alimentos sem glúten aptos para celíacos, pelos diversos segmentos do setor alimentício,

é o único meio tangível de precaver ou prevenir a contaminação cruzada na oferta de alimentos naturalmente isentos de glúten, de forma que a acessibilidade alimentar desse grupo de consumidores depende das ações de responsabilidade da empresa.

Assim, o presente estudo, tem como objetivo geral identificar a alimentação adequada como direito fundamental da pessoa celíaca e a segurança alimentar desse grupo como dever do Estado e responsabilidade das empresas do segmento alimentício. Além de especificamente de objetivar:

- a) Apontar o direito à alimentação adequada como um direito fundamental da pessoa celíaca;
- b) Identificar a extensão do risco alimentar do consumidor celíaco no panorama da atual sociedade de risco;
- c) Analisar a aplicação do princípio da diferença na garantia da segurança alimentar do celíaco;
- d) Analisar o ordenamento jurídico vigente e os instrumentos judiciais e extrajudiciais existentes para a proteção do consumidor celíaco no Brasil e no Direito Comparado, no que trata à segurança alimentar desse consumidor;
- e) Identificar a segurança alimentar do celíaco como dever do Estado;
- f) Identificar a responsabilidade empresarial na garantia da segurança alimentar do consumidor celíaco;
- g) Verificar como os princípios da prevenção e da precaução podem contribuir para a segurança alimentar do consumidor celíaco;
- h) Verificar como os princípios da rastreabilidade e transparência podem ampliar a segurança alimentar do consumidor celíaco;
- i) Demonstrar como a acessibilidade alimentar dos consumidores celíacos poderá ser atingida.

A investigação se justifica no fato de que as transformações tecnológicas e o surgimento do mercado de produção e consumo globalizados não trouxeram apenas benefícios aos consumidores. Paralelo a isso, colocou os mesmos numa situação mais vulnerável, pois, segundo Grinover et al.<sup>14</sup>, agora é o fornecedor que assume a posição de força e dita as regras na relação de consumo.

---

<sup>14</sup>GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 06.

A relação consumidora das pessoas celíacas com os segmentos alimentícios exige proteção diferenciada tanto do Estado como da empresa, por se tratar de uma minoria que reclama necessidades especiais, ou seja, essa categoria de consumidor assume uma posição extremamente fragilizada, hipervulnerável,<sup>15</sup> principalmente diante da realidade atual de sociedade de risco.<sup>16</sup>

Desta feita, a pesquisa se mostrará inovadora, no sentido de sistematizar o estudo da defesa do consumidor para além do modelo que serviu de paradigma ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), pois propõe analisar a proteção jurídica de um grupo de consumidores, cuja restrição alimentar severa, impõe-lhes uma condição de hipervulnerabilidade<sup>17</sup> nas relações de consumo, junto aos fornecedores do segmento alimentício.

Com efeito, para esse grupo de consumidores, a oferta de alimentos com segurança adequada, ou seja, sem contaminação por glúten, é fundamental para a saúde e qualidade de vida dos mesmos.

A pesquisa também partirá de constatação de estudo anterior que apontou a contaminação cruzada dos alimentos isentos de glúten, como um dos grandes empecilhos de oferta segura pelas indústrias alimentícias, ao público de consumidores com doença celíaca<sup>18</sup> para responder a esses novos questionamentos, de modo a avançar na discussão jurídica acerca da relação de consumo do celíaco com o segmento alimentício, alavancada pelos agentes envolvidos, no panorama normativo atual.

Isso porque o acesso dos consumidores celíacos aos alimentos livres de glúten depende do controle da contaminação cruzada por parte das empresas que atuam no segmento alimentício, cabendo ao Estado fomentar e garantir essa acessibilidade, uma vez que a alimentação adequada é um direito fundamental e, portanto, dever do Estado.

É fato que, mesmo que no Brasil a prática de informação nas rotulagens e cardápios dos produtos alimentícios naturalmente isentos de glúten, fosse adequada, e não o é, não garantiria aos consumidores celíacos a segurança alimentar. É cediço que pessoas celíacas não precisam tão somente da informação adequada nos rótulos e cardápios dos alimentos ofertados,

---

<sup>15</sup>MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012

<sup>16</sup>BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

<sup>17</sup>MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012

<sup>18</sup>BENTO, Cléa Mara Coutinho. **A proteção jurídica do celíaco**. 2013, p. 13. Disponível em:

<[http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha\\_celiaco\\_protecao\\_juridica.pdf](http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha_celiaco_protecao_juridica.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018.



mas igualmente necessitam da oferta de alimentos de forma segura e economicamente acessível.

Ademais, muito embora a indústria sem glúten de alimentos específicos para esse público constitua um mercado crescente no país, não é capaz de suprir a efetiva necessidade dessas pessoas, que, obviamente, vai além da oferta de farinhas e produtos especiais. A pessoa celíaca necessita, por exemplo, alimentar-se fora do âmbito do seu lar. Isso exige, no mínimo, o conhecimento e a adoção de boas práticas por parte dos profissionais atuantes no setor alimentício, o que inclui as indústrias alimentícias, restaurantes, hotelaria, lanchonetes, cantinas escolares, cantinas hospitalares e congêneres, relacionada à adequada manipulação dos produtos isentos de glúten.

Com efeito, a adoção de boas práticas na produção, industrialização e manipulação pelos diversos segmentos do setor alimentício é o único meio tangível de prevenir ou precaver a contaminação cruzada na oferta de alimentos naturalmente isentos de glúten.

Diante da ausência de uma política pública de efetiva inclusão dos consumidores celíacos junto aos diversos segmentos alimentícios no Brasil, as ações de responsabilidade da empresa são essenciais à segurança alimentar do consumidor celíaco.

Para tanto, é preciso mudar o olhar para essa categoria de consumidores, passar a enxergá-los como um *stakeholder*<sup>19</sup> que necessita de uma diferenciação positiva no produto ou serviço ofertado no mercado, o que exige mais do que estratégias pontuais, demanda um planejamento sistematizado e perene.

Nas práticas de responsabilidade empresarial, incluem-se a produção de bens ou prestação de serviços com qualidade e adequação ao uso, de forma que contribua para a satisfação das necessidades dos consumidores, buscando um ambiente de lealdade com o consumidor como destinatários finais.<sup>20</sup>

O Estado age através da política pública e exige uma modificação na própria estrutura do Estado, das instituições e da política, que “*passa a ser uma política de construção de novas práticas sociais*”, que a partir de uma construção normativa, atinge todos os sujeitos que com ela se relacionam, ou seja, “*o Estado e as pessoas de direito privado, físicas e jurídicas.*”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>SIGNIFICADOS. **Significado de stakeholder**. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 20 jan. 2020. Em inglês *stake* significa interesse, participação, risco. *Holder* significa aquele que possui. Assim, *stakeholder* também significa parte interessada ou interveniente. É uma palavra em inglês muito utilizada nas áreas de comunicação, administração e tecnologia da informação cujo objetivo é designar as pessoas e grupos mais importantes para um planejamento estratégico ou plano de negócios, ou seja, as partes interessadas. O termo *stakeholder* foi criado pelo filósofo americano Robert Edward Freeman.

<sup>20</sup>SCWERTNER, Isadora Minotto Gomes. **Responsabilidade social empresarial**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 156.

<sup>21</sup>DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In.: BUCCI, Maria Paula Dellari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.131-140.

Nessa compreensão, a adoção de políticas públicas específicas é uma imposição do Estado Social, que fala através de seus princípios programáticos, impondo condutas políticas ao Estado, que deve atender a esse comando através de normas específicas que estabeleçam regras, programas e ações governamentais em prol dos tutelados, atingindo tanto as pessoas de direito público quanto as pessoas de direito privado.

A destinação pelo Estado de incentivos de natureza fiscal para fomentar a produção de alimentos isentos de glúten, por exemplo, poderia, e muito, incentivar o empresariado a criar estratégias de boas práticas, na produção e oferta de alimentos isentos de glúten, com a segurança necessária aos consumidores celíacos, o que potencializaria ganhos simultâneos para os consumidores e para as empresas.

Este estudo tem como aporte a literatura existente sobre o Direito do Consumidor e Hipervulnerabilidade, como, por exemplo, Marques (2004), Nishiyama (2010), Benjamin, Marques e Bessa (2010), Schimitt (2014), busca suprir a lacuna quanto à proteção da segurança alimentar do consumidor celíaco, no atual contexto de sociedade de risco delineada a partir Beck (1998), e da teoria sobre os institutos da função e responsabilidade empresarial, desenvolvidas por Karkotli (2007), Zanoti (2009), Amaral (2008) e Schwertner (2011), entre outros.

Na investigação da responsabilidade empresarial na proteção da segurança alimentar do consumidor celíaco, serão adotados como procedimentos técnico-instrumentais a pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica consistirá em estudos sobre:

- Direito do Consumidor, no contexto da proteção da segurança alimentar na atual sociedade de risco, que sem esgotar a lista, foram referenciais: Ulrich Beck (1998); Ada Pellegrini Grinover et al. (2007); Rizzato Nunes (2005); Cláudia Lima Marques (2004); Benjamin, Marques e Bessa (2010); Adolfo Mamoru Nishiyama (2010); Cristiano Heineck Schimitt (2014), entre outros;

- Segurança Alimentar que teve como referência, principalmente, os estudos de Flávio Luiz Schieck Valente (2002); Josué de Castro (2006); Roberto Grassi Neto (2013); Caroline Vaz (2015), entre outros;

- Direitos Fundamentais, subsidiado na literatura proposta por: Robert Alexy (2003; 2008); Fábio Konder Comparato (2008); Ingo Wolfgang Sarlet (2007); Joaquin Herrera Flores (2009); Virgílio Afonso da Silva (2011), entre outros;

- Função Social e Responsabilidade Empresarial, fundamentados em teorias desenvolvidas por: Gilson Karkotli Gilson (2007); Luiz Fernando de Camargo Prudente de

Amaral (2008); Gladston Mamede (2009); Luiz Antônio Ramalho Zanoti (2009); Isadora Minotto Gomes Scwertner (2011), entre outros.

A pesquisa documental, por sua vez, consistirá na verificação da legislação nacional, legislação de Estados e municípios da federação e normativas do Ministério da Saúde (MS); da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); e, de Organismos Internacionais.

A legislação nacional envolverá o estudo da Constituição Federal (BRASIL, 1988); do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969); e, das leis: Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990a); Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990b); Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999); Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002); revogada Lei nº 8.543, de 23 de dezembro de 1992 (BRASIL, 1992); e, Lei nº 10.674, de 16 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a).

As legislações estaduais estudadas serão as seguintes: (1) do Estado de Santa Catarina: Lei nº 12.385, de 16 de agosto de 2002 (SANTA CATARINA, 2002); Lei nº 12.904, de 22 de janeiro de 2004 (SANTA CATARINA, 2004); e, Lei nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011 (SANTA CATARINA, 2011); (2) do Estado do Rio de Janeiro: Lei nº 4.480, de 05 de setembro de 2006 (RIO DE JANEIRO, 2006); (3) do Estado do Paraná: Lei nº 15.537, de 12 de junho de 2007 (PARANÁ, 2007); e, a Lei nº 16.496, de 12 de maio de 2010 (PARANÁ, 2010); do estado do Piauí: Lei nº 6445, de 16 de dezembro de 2013 (PIAUI, 2013); Lei nº 7.007, de 24 de julho de 2017 (PIAUI, 2017a); e, Lei nº 7.028, de 22 de agosto de 2017 (PIAUI, 2017b), entre outras.

Também serão analisadas portarias e resoluções como: Portaria SVS/MS nº 1.428, de 26 de novembro de 1993 (BRASIL, 1993); Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997 (BRASIL, 1997); Portaria MS/SAS nº 307, de 17 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009); Resolução da ANVISA RDC nº 40, de 8 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002b); Resolução da ANVISA RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002c); e, Portaria do MINISTÉRIO DA SAÚDE nº 1149, de 11 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015).

Esse arcabouço normativo será verificado a partir de consulta e estudo dos diplomas legais, de modo a identificar a proteção que confere ao consumidor celíaco quanto à garantia da sua segurança alimentar, no contexto da atual da sociedade de risco.

O estudo traz exemplos reais de rótulos de embalagens de consumo e de cardápios de empresas do segmento alimentício, para ilustrar as informações prestadas acerca do processo de produção e oferta de alimentos isentos de glúten.

Após o estudo dos autores de referência científica, a pesquisa identificará a extensão da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco no atual contexto da sociedade de risco, sob o enfoque do dever do Estado e da responsabilidade empresarial, o que permitirá a construção

do conceito jurídico de acessibilidade alimentar da pessoa celíaca, contribuição da presente tese para o meio jurídico.

Nesta perspectiva, a questão da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco exige uma análise jurídica tridimensional: (1) O reconhecimento do direito à alimentação como um Direito fundamental do consumidor celíaco; (2) A segurança alimentar como dever do Estado; e, (3) A responsabilidade da empresa (segmento alimentício) junto a esse grupo de consumidores.

A pesquisa será estruturada da seguinte forma: o primeiro capítulo, que compreenderá o resgate da construção da Teoria dos Direitos Humanos e sua relação com os Direitos Fundamentais, objetivando servir de aporte teórico para o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada como Direito Fundamental e, sua relação com a Soberania e Segurança Alimentar, para ao final, estabelecer a alimentação adequada como um direito fundamental da pessoa celíaca e, portanto, a *Primeira Dimensão* do tratamento jurídico da questão da (in)segurança alimentar desse grupo de pessoas.

Prosseguindo com o segundo capítulo, em que a pesquisa enfocará a *Segunda Dimensão* do tratamento jurídico da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco, como dever do Estado, sob a ótica da normatividade e da jurisprudência e, ainda, identificando as políticas públicas atuais de proteção ao consumidor celíaco, bem como os instrumentos judiciais e extrajudiciais para o acesso desses consumidores celíacos aos alimentos isentos de glúten.

Depois, o terceiro e também último capítulo, que analisará a *Terceira Dimensão* da questão da (in)segurança alimentar desse grupo de consumidores, sob a ótica da responsabilidade da empresa (segmento alimentício), apontando os caminhos para a construção da acessibilidade alimentar desse grupo de consumidores.

E, por fim, a Conclusão, em que se apresentarão uma síntese dos principais resultados da pesquisa, a resposta ao problema de investigação com a confirmação ou refutação das hipóteses levantadas e as potencialidades e fragilidades da pesquisa no que se relaciona ao alcance dos objetivos propostos.

## **1 PRIMEIRA DIMENSÃO: ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CONSUMIDOR CELÍACO**

Este capítulo propõe a análise da primeira dimensão da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco, trazendo uma retrospectiva da Teoria dos Direitos Humanos e sua relação com os Direitos Fundamentais, bem como o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e sua positivação na Constituição Federal, objetivando sustentar que a alimentação adequada é um direito fundamental de todas as pessoas e, por conseguinte, da pessoa celíaca.

### **1.1 Construção da Teoria dos Direitos Humanos e Fundamentais**

A ideia do presente tópico é resgatar a teoria dos direitos humanos, como aporte para a compreensão não só da afirmação histórica desses direitos, como para relacioná-los com os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, para no decorrer do capítulo, identificar o direito à alimentação adequada do consumidor celíaco, como um direito humano fundamental.

Os direitos humanos são os direitos inerentes à condição de existência digna de todos os seres humanos numa conotação universal. Essa universalidade ganhou força normativa a partir do reconhecimento de documentos internacionais,<sup>22</sup> como a Declaração Universal da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948; a Declaração Europeia dos Direitos Humanos, de 1951; e, a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969, que sistematizam a tutela jurídica dos direitos humanos, numa perspectiva global.

#### **1.1.1 Princípios Fundamentais dos Direitos Humanos – Construção e Afirmação Histórica**

Comparato<sup>23</sup> propõe a análise dos princípios fundamentais de proteção aos direitos humanos sob dois enfoques: o primeira, quanto aos valores éticos supremos (princípios axiológicos), e o segunda, se concentra na lógica estrutural do conjunto (princípios estruturais).

---

<sup>22</sup>MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. v. IV. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 51-53.

<sup>23</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 63-64.

Segundo o autor, os princípios supremos axiológicos correspondem à tríade famosa da tradição republicana francesa: *liberté, égalité et fraternité* e, os princípios estruturais se referem a irrevocabilidade e a complementariedade solidária das regras sobre direitos humanos.

Os princípios axiológicos se referem ao reconhecimento dos três valores nucleares da dignidade da pessoa humana: “*Liberdade, Igualdade e Fraternidade (solidariedade)*”<sup>24</sup> reconhecidos no primeiro artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como direitos supremos.

O Princípio da Liberdade é centrado na ideia de sociedade livre, sob o império da lei, no sentido de submissão da sociedade às normas por ela editadas, e aos governantes também por ela escolhidos. Esse autogoverno dentro do Estado democrático é um dos elementos que compõem essa liberdade e consiste no exercício alternado de “*governar e ser governado.*”<sup>25</sup>

Posteriormente, nas declarações de direitos do final do século XVIII,<sup>26</sup> se estabeleceu a distinção entre liberdade pública (autogoverno) e ‘liberdades privadas,’ que passaram a ser ferramentas de defesa do cidadão contra as interferências governamentais.

Comparato faz uma reflexão acerca das liberdades, para defender a complementariedade da relação entre elas, uma vez que a realização da liberdade privada desconectada da liberdade política é por ele considerada: “*engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários.*” Assim como, a realização das liberdades privadas, sem a efetiva participação política do povo, representa tão somente “*a dominação oligárquica dos mais ricos.*”<sup>27</sup>

O Princípio da Igualdade, por sua vez, surgiu com a abolição dos privilégios hierárquicos, pós-revoluções do final do século XVIII, e o apogeu das ideias iluministas centradas no individualismo, que acabou por criar a divisão da sociedade em proprietários e trabalhadores e a conseqüente luta de classes.<sup>28</sup>

Somente no século XIX é que se reconheceu o Princípio da Solidariedade, inspirado no movimento socialista, como resposta ao individualismo fortalecido pela autonomia e igualdade, onde as relações eram consideradas entre iguais e não havia a consciência de

---

<sup>24</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020. Artigo 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

<sup>25</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 63. Constrói a ideia da supremacia do princípio da liberdade inspirado na obra de Aristóteles (Política 1317 a 40) e de Lock (*Second Treatise of Government, Cap.IV*). Comparato aqui se inspira na doutrina aristotélica,

<sup>26</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 63. (Refere-se o autor as revoluções do apogeu das ideias iluministas).

<sup>27</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 64.

<sup>28</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 64. Pontua o autor que em 1847, *Tocqueville* já antevia que: “*dentre em pouco, a luta política irá estabelecer entre homens de posses e homens desprovidos de posses/ o grande campo de batalha será a propriedade*”.

vulnerabilidade, equidade e isonomia. “[...] *Prende-se a ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social.*”<sup>29</sup>

Os direitos sociais são reflexos desse movimento de busca da isonomia e compreendem desde os direitos ao trabalho, à seguridade social, à educação até o núcleo geral da dignidade da pessoa humana, proclamado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 com o reconhecimento do “*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.*”<sup>30</sup>

O reconhecimento dos direitos sociais passaram a exigir dos Estados ações, medidas, políticas, programas, instrumentos de “proteção social aos mais fracos e mais pobres,” com vistas a lhes permitir uma vida digna.<sup>31</sup>

É também fundamentado no Princípio da Solidariedade que os ordenamentos jurídicos passaram a exigir da propriedade privada, uma função social. Os direitos sociais se revelam como deveres para o Estado e responsabilidades de toda a coletividade, com vistas a contribuir para a melhoria de vida das minorias, no sentido de vulnerabilidades, econômicas e sociais.<sup>32</sup>

Dentre os princípios axiológicos fundamentais, o Princípio da Solidariedade se apresenta como evolução da própria afirmação histórica dos direitos humanos, pois se valeu de ideais socialistas como contraponto para a mitigação do individualismo liberal.

Quanto aos princípios estruturais dos direitos humanos, Comparato<sup>33</sup> os apresenta em duas ordens: (1) irrevocabilidade e (2) complementariedade solidária. O princípio da irrevocabilidade é pautado no reconhecimento da indisponibilidade dos direitos humanos e dos seus deveres correlatos, de forma a ser “*juridicamente inválido, suprimir direitos fundamentais já positivados,*” por via de novas regras constitucionais ou convenções internacionais.

Essa proibitiva de retrocesso normativo no âmbito dos direitos humanos deve ser aplicada tanto aos Estados e seu regramento infraconstitucional e constitucional, como, ao regramento internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de Organizações Regionais de Estados.

<sup>29</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 65.

<sup>30</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**, ARTIGO11. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>31</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 65.

Segundo o qual: “*a solidariedade, prende-se à ideia de responsabilidade pelas carências e necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. É a transposição, no plano da sociedade política, da obligatio in solidum do direito privado romano*”.

<sup>32</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 66.

<sup>33</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 66-67.

O princípio estrutural da complementaridade solidária dos direitos humanos, por sua vez, centra na justificativa de que a essência humana é única, uma só humanidade e que, portanto, todos os seres humanos merecem igual proteção, de forma que a comunidade internacional tem o dever de “*considerar os direitos humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase.*”<sup>34</sup>

A indivisibilidade e interdependência anunciada por Comparato foi reconhecida por Piovesan,<sup>35</sup> na perspectiva de que não obstante os Direitos Civis<sup>36</sup> tenham sido reconhecidos em documentos separados dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,<sup>37</sup> a realização desses direitos não é tangível de forma dissociada, pois entre eles existe uma correlação de reciprocidade.

Essa interdependência e unicidade entre os direitos Civis e os direitos Econômicos Sociais e Culturais foram reconhecidas na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993.<sup>38</sup> De maneira que, essas normas exigem uma atenção e até mesmo uma hermenêutica integrada, para que se consiga atingir a maior proteção possível da dignidade da pessoa humana.

### 1.1.2 Interfaces entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais

A distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais foi elaborada pela doutrina germânica, pela qual os direitos fundamentais são os direitos humanos reconhecidos nas Constituições, nas leis e nos tratados internacionais.<sup>39</sup>

<sup>34</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência Mundial de Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>35</sup>PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 176.

<sup>36</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto internacional dos direitos civis e políticos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/docs/direitoshumanos/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

<sup>37</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>38</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência Mundial de Direitos Humanos**, Viena, 1993.

Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020. [...] 5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

<sup>39</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 58-59. Direitos fundamentais (Grundrechte), expressão elaborada pela doutrina jurídica germânica para indicar os direitos humanos positivados.



Alexy<sup>40</sup> argumenta que a transição dos direitos do homem, como direitos morais, para o direito positivo é a transformação “*dos direitos do homem em direitos fundamentais de conteúdo legal,*” o que agrega à validade moral inerente aos direitos humanos à validade jurídico-positiva dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais seriam, portanto, a parte dos direitos humanos positivados no conjunto normativo vigente, dotados de validade moral e legal, muito embora o seu conteúdo seja idêntico aos dos direitos humanos.

Assim, quando o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,<sup>41</sup> acrescentou o ‘direito à alimentação’ como parte do núcleo de dignidade da pessoa humana, transportou-se o direito à alimentação da área da validade moral dos direitos humanos para a categoria dos direitos fundamentais, portanto dotado do *plus* da validade jurídico-positiva, ou no dizer de Alexy,<sup>42</sup> saiu do “*passo do império das ideias para o império da história*”, no sentido de sua consolidação positiva definitiva.

A positivação jurídica do direito humano à alimentação e sua conseqüente categorização como direito fundamental em diversos documentos internacionais, bem como na Constituição Federal do Brasil, suscita uma reflexão acerca da teoria dos direitos fundamentais.

É interessante lembrar que essa distinção não encontra unicidade na doutrina e, que autores, como Herrera Flores,<sup>43</sup> não adotam essa distinção jurídica, pois acreditam que “*os direitos não podem ser reduzidos a normas*”, por compreender que o direito, nacional ou internacional, constitui-se como “*uma técnica procedimental para ter acesso aos bens por parte da sociedade*” e que essa técnica não é neutra e não funciona por si mesma.

Nessa perspectiva os direitos humanos ou fundamentais, ganham o mesmo significado e são compreendidos como “*processos institucionais e sociais que possibilitem a abertura e a consolidação de espaços de luta pela dignidade humana.*”<sup>44</sup>

Para melhor compreensão do fio condutor desta pesquisa, trataremos da teoria clássica dos direitos fundamentais, fazendo o contraponto, quando necessário da posição mais ativista defendida por Herrera Flores.

<sup>40</sup>ALEXYS, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>41</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**. XXI Sessão da Assembleia-Geral, realizada em 19 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>42</sup>ALEXYS, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>43</sup>HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 24.

<sup>44</sup>HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 25.

### 1.1.3 Construção da Teoria dos Direito Fundamentais

Os estudos sobre a teoria dos direitos fundamentais possuem uma doutrina sólida, de forma que não é pretensão deste estudo tratá-lo de forma inovadora, ou mesmo exaurir, apenas apresentar um breve esboço da teoria, valendo-se de alguns autores de destaque para delimitar o aporte teórico da discussão do direito à alimentação como um dos direitos fundamentais.

Uma das sistematizações mais festejadas no âmbito da teoria dos Direitos Fundamentais foi criada por Alexy<sup>45</sup> que inspirado no modelo de *Jeremy Bentham*, propõe uma teoria analítica dos direitos fundamentais em três vertentes: “(1) *direitos a algo*, (2) *liberdades* e (3) *competências*.”

No que refere aos ‘*direitos a algo*’ argumenta, que tais direitos, possuem como objeto, uma ação do destinatário. Assim pode, sob o aspecto do seu objeto, refletir numa ação negativa do destinatário, no sentido de abstenção, deixar de fazer algo; ou exatamente o contrário, exigir uma ação positiva do destinatário.<sup>46</sup>

O conceito de equivalência lógica de Alexy é construído a partir de *Rudolf Carnap*, no que se refere ao caráter relacional, frisando-o como essencial para a construção da teoria dos direitos subjetivos, uma vez que “*a chave para a análise entre direito e obrigação está na equivalência lógica entre a relação triádica dos direitos e uma relação triádica das obrigações ou dos deveres*.”<sup>47</sup>

No que se refere aos direitos a algo como relações jurídicas, Alexy se fundamenta no trabalho de *Wesley Newcomb Hohfeld*, quanto à existência das relações jurídicas “*estritamente fundamentais*”, sendo elas: as de direito, de dever, de não-direito, de privilégio, de poder, de sujeição, de incapacidade e de imunidade, destacando que apenas as quatro relações jurídicas citadas inicialmente, referem-se aos direitos a algo.

---

<sup>45</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 191-193. Noutras palavras, o autor argumenta, que segundo Karl Larenz “*o direito de uma pessoa é aquilo que lhe cabe ou lhe é devido enquanto pessoa, e aquilo que os outros são obrigados ou vinculados a lhe garantir ou a respeitar*”, enquanto que a *dogmática dos direitos fundamentais é “uma disciplina tridimensional”*, sendo a questão normativa uma das suas dimensões obrigatórias.

<sup>46</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 194. “Como uma relação triádica.”

<sup>47</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 208.

O autor, ainda, dá destaque ao ‘privilégio’ na construção de seu esquema das relações lógicas, adotando a concepção de que se trata da “*mera negação de um dever*”, resumindo-o ao conceito de permissão.<sup>48</sup>

Quanto à descrição das ‘*liberdades*’ Alexy, suscita a presença de três elementos: “*a pessoa que não é livre; o obstáculo a que ela é submetida; e aquilo que esse obstáculo impede ou embaraça.*”<sup>49</sup>

A concepção de Alexy, nesse ponto, vai ao encontro do pensamento elaborado por Gerald C. MaccCallum Jr e Jonh Rawls. Contudo, busca não restringir a liberdade como titularidade exclusiva de pessoas, acrescentando outros elementos como a “*ação ou à vontade*”.<sup>50</sup> Sistematizando que a distinção entre a liberdade positiva e liberdade negativa reside somente no fato de que no caso da primeira, o objeto da liberdade “é uma única ação”; e no caso da segunda, consiste em “uma alternativa de ação.”<sup>51</sup>

A liberdade como ação, chamada de ‘liberdade positiva’, consiste no fazer o que for necessário ou razoável. A ‘liberdade negativa’ é uma alternativa de fazer ou não fazer, que trata da possibilidade de fazer ou não fazer algo.

Para compreensão da liberdade negativa ou jurídica, propõe a partir dos estudos de Thomas Hobbes, Jeremy Benthan e Georg Jelinek, que muito embora as semelhanças desses estudos sejam inegáveis, as designadas ‘liberdades jurídicas’ são de tipos bem diversos, sistematizando, o autor, a divisão das liberdades jurídicas em ‘liberdades não protegidas’ e ‘liberdades protegidas.’<sup>52</sup>

Com efeito, no campo das liberdades não protegidas se encontram também as liberdades não protegidas absolutas e relativas - relacionadas a pessoas e objetos - e a liberdade não protegida como mera negação do dever-ser.

Desta feita, o papel das normas permissivas é também de fundamental importância, na medida em estabelecem frente às normas inferiores “*os limites do dever-ser.*”<sup>53</sup>

No que trata das liberdades protegidas que são aquelas associadas a um direito específico e/ou norma, acrescenta que não obstante a compreensão de inconstitucionalidade das

<sup>48</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 211-213.

<sup>49</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 220.

<sup>50</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 220-221.

<sup>51</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 222.

<sup>52</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 223.

<sup>53</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 232.

“normas infraconstitucionais que ordenem ou proíbem algo que uma norma constitucional permite fazer ou deixar de fazer”, a proteção das liberdades é bem maior, pois é constituída por “um feixe de direitos a algo e também por normas objetivas que garantem ao titular do direito fundamental a possibilidade de realizar a ação permitida.”<sup>54</sup>

Ao destacar a estrutura básica da proteção desses direitos, realça ser mais simples nas relações entre iguais e, reafirmando *Hart* que diferencia ‘liberdades protegidas indiretamente,’ como aquelas que são “protegidas exclusivamente por um perímetro protetor” e ‘liberdades protegidas diretamente’ que seriam “aquelas liberdades protegidas por uma proteção substancialmente equivalente.”<sup>55</sup>

Melhor explicando, uma “proteção positiva” seria o resultado de “uma liberdade com um direito a uma ação positiva,”<sup>56</sup> muito embora alerte para as dificuldades que surgem quando se refere a direitos a prestações.

No que se refere ao conceito de ‘competência’, *Alexy*, sustenta ser diferente do conceito de ‘permissão’ o que se mostra patente na questão da negação delas. Isso porque “a negação de uma permissão é uma proibição”, enquanto que a negação de uma competência traduz-se numa ‘não-competência.’<sup>57</sup>

Assim, sistematiza a distinção entre ‘competências do cidadão e competências do Estado’ para explicar a competência do cidadão, valendo-se o autor da “teoria da garantia dos institutos” criada por *Martin Wolff* e continuada por *Carl Smith*, consistindo numa proibição endereçada ao legislador, ou seja, “a garantia contra a eliminação de determinados competências dos cidadãos.”<sup>58</sup>

Acrescenta o autor que na medida em que o direito cria liberdades ele cria de forma direta ou indireta as não liberdades equivalentes, o que suscita a discussão acerca da “correta distribuição das liberdades.”<sup>59</sup>

No que diz respeito à competência do Estado, as normas de direitos fundamentais consistem em “normas negativas de competência.”<sup>60</sup> Com efeito, elas criam uma espécie de

<sup>54</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 233.

<sup>55</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 234.

<sup>56</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 235.

<sup>57</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 245.

<sup>58</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 222.

<sup>59</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 247.

<sup>60</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 250.

não-competência para o Estado e coloca o cidadão numa situação de não-sujeição. Ou seja, o Estado fica proibido de atuar nesse âmbito de não-sujeição das relações privadas, sob pena de violação de uma proibição.

Alexy<sup>61</sup> propõe a existência do direito fundamental completo, compreendido pelas seguintes relações: uma de especificação, uma de meio-fim e uma de sopesamento. Todas vão além da simples coexistência de feixe normativo. Dá especial destaque a relação de sopesamento, por compreender que poderá ser útil tanto na relação de especificação (ex. a busca da verdade através do conteúdo e forma da norma); bem como no âmbito da relação meio-fim (ex. na exclusão de meios ou na exclusão de fins), bem como existir de forma autônoma.

Ressalta que “a relação de sopesamento ganha importância, na medida em que corresponde à lei de colisão – entre uma “posição prima facie e uma posição definitiva.”<sup>62</sup> Desta feita, o direito fundamental completo tem caráter dinâmico e complexo.

Outra posição importante na teoria de Alexy é a sistematização da diferença entre princípios e regras. Princípios seriam “normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas.” São, portanto, mandamentos de otimização. Como tais eles podem ser preenchidos em graus distintos. Regras, contudo, seriam “normas que, sempre, ou só podem ser cumpridas ou não cumpridas”. Regras contêm com isso mandamentos definitivos.<sup>63</sup>

Alexy apresenta um modelo para solucionar a questão de conflito entre regras e colisão entre princípios. No caso de conflitos entre regras, vale o raciocínio do tudo ou nada, ou seja, aplica-se “a cláusula de exceção em uma das regras.” Quando o conflito for entre princípios (colisão entre princípios), exige-se a definição de relações condicionadas de precedência. Nenhum princípio poderá ser declarado inválido.<sup>64</sup>

*Dworkin* discorda dos critérios apontados por *Alexy* para a solução desses conflitos, pois apesar de compreender que as regras devem ser analisadas no plano da validade, sendo aplicáveis na forma de tudo ou nada. A decisão de saber “qual delas é válida e qual deve ser abandonada ou reformulada,” deve ser tomada se recorrendo a considerações que estão além

---

<sup>61</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 251.

<sup>62</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 252.

<sup>63</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 253.

<sup>64</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 252. “É preciso um sopesamento entre os princípios colidentes para que se decida qual deles terá preferência, que valerá, enquanto precedência condicionada, apenas para aquele caso concreto.”

das próprias regras.<sup>65</sup> O conflito deverá ser resolvido segundo os critérios tradicionais de hierarquia, cronologia e especialidade. Os princípios diversamente das regras possuem uma dimensão de peso ou importância, e isso, inevitavelmente, levará a uma controvérsia acerca do melhor caminho a se seguir, devendo o intérprete do direito, no caso concreto, observar qual deles terá uma precedência em relação ao outro, por meio de uma ponderação.

Bobbio<sup>66</sup> se valeu do critério de análise do grau de abstração para distinguir princípios e regras de direitos fundamentais, afirmando que os princípios são definidos como mandamentos normativos mais abstratos e genéricos e as regras são mandamentos normativos mais específicos.

Dworkin,<sup>67</sup> por sua vez, propõe a identificação de uma comunidade de princípios, ou seja, uma dada sociedade é compreendida por pessoas que consideram sua prática governada por princípios comuns e não somente por regras criadas em conformidade com um acordo político. Assim, o Direito não está restrito ao conjunto de decisões tomadas em âmbito institucional, mas o transborda, devendo ser considerado, em termos gerais, como um sistema de princípios construídos a partir da interpretação da história das práticas sociais.

Na visão de Silva,<sup>68</sup> a maior contribuição da teoria de Alexy foi o “*desenvolvimento do conceito de otimização*”, pois permite a distinção clara. Regras, se válidas, devem ser “*realizadas por completo*”, enquanto que o grau de realização dos princípios “*poderá sempre variar.*”

Em relação às pretensões negativas, estas comportam conflitos voltados à decisão de que direito tem o domínio sobre dada situação. A solução desses conflitos tem natureza delimitadora ou demarcatória, retroagindo para dizer que, em dada situação, sempre prevaleceu ou o não direito.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup>DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 39. Segundo o autor “[...] as regras são aplicáveis à maneira de tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ele fornece deve ser aceita, ou não é válida [...]”.

<sup>66</sup>BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>67</sup>DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 43. “[...] Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância. Quando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que a outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem e o quanto importante ele é.”

<sup>68</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 32-34.

<sup>69</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 71-72. O autor vale-se da expressão: “*direito x e não o direito y.*”

A pretensão positiva, por sua vez, pressupõe, para seu atendimento, o emprego de recursos materiais finitos, do que decorre a constatação da possibilidade de um conflito específico, o conflito pelo emprego desses meios escassos.

#### 1.1.4 Perspectivas das Dimensões dos Direitos Fundamentais

A concepção dos direitos fundamentais ‘em gerações’ foi lançada pelo jurista francês *Karel Vasak* na Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos no ano de 1979, onde os classificou em três gerações, cada uma com uma característica própria.<sup>70</sup> Na atualidade, autores como Bonavides<sup>71</sup> e Sarlet<sup>72</sup> defendem a existência de novos direitos (democracia, informação, pluralismo, entre outros), que se estenderiam a quatro ou cinco dimensões.

É importante frisar que não há uma unicidade no termo “geração” dos direitos fundamentais, e muitos autores preferem usar a terminologia ‘dimensões’, por entender que ‘gerações’ remete a ideia de sucessividade, o que criaria uma espécie equivocada de hierarquização entre os direitos fundamentais. Neste estudo será adotado a classificação dos direitos fundamentais em ‘dimensões.’

A doutrina clássica divide os direitos fundamentais nas seguintes dimensões: a primeira compreenderia os direitos de defesa, frutos da inspiração do iluminismo. São caracterizados pela delimitação de uma área de não intervenção do Estado na esfera da autonomia individual, são os direitos de liberdade, liberdades negativas, liberdades individuais ou direito às prestações negativas.<sup>73</sup>

A segunda dimensão dos direitos fundamentais são direitos, cuja efetivação, demanda atuação estatal, os chamados “*densificadores do princípio da justiça social.*” Aqui estariam os direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>74</sup> Para Ramos são os direitos que representam a modificação do papel do Estado, de quem se passa a exigir uma vigorosa conduta ativa, promotora de bem-estar social.<sup>75</sup>

<sup>70</sup>RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 71-72.

<sup>71</sup>BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>72</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 45.

<sup>73</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 47. São reflexos das revoluções liberais do século XVIII na Europa e nos Estados Unidos, visando proteger o indivíduo dos abusos dos monarcas ou do Estado.

<sup>74</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 48. Seriam os direitos decorrentes dos impactos sociais econômicos causados pela industrialização, que tornaram necessária atuação do Estado, no sentido de assegurar o direito de igualdade, no sentido material.

<sup>75</sup>RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 73.

Enquanto, os direitos fundamentais de terceira dimensão trazem como característica a “*titularidade coletiva ou difusa*.”<sup>76</sup> Visam à proteção de grupos humanos, possuem titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, por isso são chamados de direitos da solidariedade ou da fraternidade. Dentre eles estão o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, a autodeterminação e o meio ambiente equilibrado.<sup>77</sup>

Valendo-se dessa concepção clássica de divisão dos direitos fundamentais em dimensões, o direito à alimentação estaria entre os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão, pertencendo aos direitos ‘densificadores do princípio da justiça social,’ e exigindo para a sua efetiva realização uma prestação de natureza positiva, por parte do Estado.

Comporta frisar que Herrera Flores<sup>78</sup> compreende os direitos fundamentais, como fruto de interações sociais em busca da satisfação de bens materiais e imateriais necessários a uma vida mais digna e rechaça qualquer divisão desses direitos em escalas dimensionais.

Nesse entendimento, seria melhor compreender que nas pretensões negativas comportam conflitos voltados à decisão de qual direito tem o domínio sobre dada situação, enquanto que a pretensão positiva pressupõe, para seu atendimento, o emprego de recursos materiais que são escassos, surgindo possibilidades de conflitos pelo emprego desses meios materiais que são finitos.

Assim, justifica também a adoção de uma perspectiva crítica em decorrência do grande paradoxo que há no terreno dos direitos humanos: de um lado, avançam a consolidação e proliferação de Textos Internacionais, Conferências, Protocolos que ampliam os direitos enquanto do outro, ocorre um maior aprofundamento das desigualdades e injustiças.

Reafirma Herrera Flores que “*não existe desenvolvimento se não se respeitam os direitos humanos no mesmo processo*.” Do mesmo modo, não haverá direitos humanos “*se não se potencializam políticas de desenvolvimento integral, comunitário, local e, logicamente, controlável pelos próprios afetados, inseridos no mesmo processo de respeito e consolidação dos direitos*.”<sup>79</sup>

Herrera Flores também propõe a adoção de uma perspectiva contextualizada em práticas sociais emancipadoras, na perspectiva de que “*os direitos humanos não são*

<sup>76</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 58.

<sup>77</sup>LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. **Revista Estudos Avançados**. v. 11, n. 30, 1997 p. 55-65. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/lafer\\_arendt\\_reconstrucao\\_dh.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/lafer_arendt_reconstrucao_dh.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>78</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 71.

<sup>79</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 72. O autor refere-se as ações das ONGs, associações, movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, iniciativas cidadãs e de reivindicações de grupos minoritários.



*conquistados apenas por meio das normas jurídicas que propiciam seu reconhecimento,*<sup>80</sup> mas também, e de modo muito especial, por meio de práticas sociais por parte de grupos que de um modo ou de outro, restaram tradicionalmente marginalizados do processo de positivação e de reconhecimento institucional de suas expectativas.

### 1.1.5 Objetividade e Subjetividade dos Direitos Fundamentais

As normas de direitos fundamentais tanto podem assegurar direitos subjetivos, como podem impor deveres objetivos.<sup>81</sup> Ao garantir um direito subjetivo, a norma assegura ao seu titular uma posição de exigência da prática de um determinado ato ou conduta dirigida a um destinatário, que deva cumpri-lo.<sup>82</sup>

Desta feita, direitos fundamentais de natureza subjetiva podem compreender tanto os direitos a ‘atos negativos do Estado,’ que seriam os direitos ao ‘não impedimento’; ‘direito a não intervenção’ e o direito ‘a não eliminação de posições jurídicas’ (questão da autonomia individual), como também a ‘atos positivos do Estado’ para a sua efetiva realização.

Noutra linha, as normas que atribuem deveres objetivos não possuem titular concreto. Para elucidar, pode-se mencionar o dever do Estado de organizar e sustentar um sistema de segurança social, sendo assim, um caso de imposição de dever objetivo sem o respectivo correspondente sujeito titular.<sup>83</sup>

Essa perspectiva foi inaugurada pela doutrina alemã, os direitos fundamentais não se restringem a garantia dos direitos subjetivos aos indivíduos, mas também contém ‘decisões valorativas de natureza objetiva, estabelecendo preceitos vinculativos de órgãos estatais.’<sup>84</sup>

Por essa razão, seriam normas de eficácia dirigente, no sentido de buscar uma ação positiva do Estado e teriam efeitos irradiantes, no sentido que exige que as normas

<sup>80</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 73.

<sup>81</sup>NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições a direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 58-126.

<sup>82</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1253-1254 – O autor refere-se ao art. 24 da Constituição da República Portuguesa que trata do proteção à vida (direito à vida), como um direito inviolável e a proibição de pena de morte.

<sup>83</sup>CANOTILHO J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1254. O autor cita o art. 63/2, da Constituição da República portuguesa. PORTUGAL. CONSTITUIÇÃO. Art. 63º [...] 2. *Incumbe ao estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.*

<sup>84</sup>ALEXY, Robert. Constitutional right, balancing and rationality. **Ratio Juris**, Oxford: Blackwell, v. 16, n. 2, jun. 2003, p. 130-140. Disponível em: <[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA\\_WP\\_2012-01.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA_WP_2012-01.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2020.

infraconstitucionais sejam interpretadas à luz da concepção dos direitos fundamentais.<sup>85</sup> Essas garantias institucionais, atingem pessoas de direito público e/ou de direito privado, no sentido de efetividade vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

#### 1.1.6 Eficácia dos Direitos Fundamentais

Quanto à eficácia dos direitos sociais no âmbito de sua possível dimensão “programática”, Sarlet adota a expressão ‘normas constitucionais de “cunho programático”, convicto de que essas normas são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras proclamações de cunho ideológico ou político. Reafirmando Canotilho: “*normas desta natureza correspondem à exigência do moderno Estado Social de Direito*”, impondo de modo especial “ao legislador, a tarefa de concretizar (e realizar) os programas, fins, tarefas e ordens nelas contidas.”<sup>86</sup>

Para Sarlet “*todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da Constituição independentemente de intermediação legislativa.*”<sup>87</sup>

No tocante a problemática dos direitos sociais na qualidade de direitos subjetivos a prestações, o autor aduz que mesmo a partir de normas programáticas que, em princípio reclamam ‘*interpositio legislatoris*’, é possível se deduzir, por vezes, um direito subjetivo individual, o que não significa, por exemplo, que o fato do art. 6º da CF referir-se ao ‘*direito ao trabalho*’, que se pode concluir que o particular possa reclamar do Estado que lhe seja concedido um emprego.<sup>88</sup>

Sarlet, parafraseando Dworkin adverte estar ciente “*de sua posição e significado na arquitetura constitucional*”, de forma que uma teoria geral dos direitos fundamentais tem como ponto crucial o problema da eficácia e, que esse estudo revela múltiplas facetas e, referindo-se a *Laurence Tribe* e *Michael Dorf*, conclui que “*os princípios constitucionais e os direitos fundamentais não devem ser tratados como espelho, no qual todos enxergam o que desejam ver.*”<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 145-149. O autor adota a concepção *alexiana* de garantias institucionais.

<sup>86</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 311.

<sup>87</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 311-312.

<sup>88</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>89</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 470.

Outra consideração relevante para Sarlet é que no estado Social de Direito, o princípio da isonomia serve para “*otimização da liberdade e igualdade, no sentido de igualdade de oportunidades, compreendida aqui como possibilidade de exercício efetivo da liberdade, e não como um dever.*”<sup>90</sup>

Desta feita, “*apenas uma discriminação evidentemente arbitrária e desproporcional pode, constituindo uma efetiva ofensa ao princípio da igualdade, ser tida como fundamento para um direito subjetivo derivado à prestação.*”<sup>91</sup>

Citando W. Martens, Sarlet acrescenta que mesmo no âmbito dos direitos derivados a prestações e desde que não se cuide de posições jurídicas já devidamente asseguradas legalmente, assume relevância o postulado da reserva do possível.<sup>92</sup>

Apoiado no pensamento de Krell e Bonavides, Sarlet afirma que: “*os direitos fundamentais – de modo particular os sociais – não constituem mero capricho, privilégio ou liberdade, engendrados que foram (no caso dos direitos sociais a prestações) no contexto de um constitucionalismo dirigente ‘fracassado e superado’, mas sim premente necessidade*”, uma vez que a ausência de sua implementação transforma “*os Estados Democráticos de Direito em verdadeiros ‘estados neocoloniais.*”<sup>93</sup>

Sarlet adota a expressão ‘normas constitucionais de “cunho programático”, convicto de que essas normas são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras proclamações de cunho ideológico ou político. Reafirmando Canotilho que: “*normas desta natureza correspondem à exigência do moderno Estado Social de Direito*”, impondo de modo especial “*ao legislador, a tarefa de concretizar (e realizar) os programas, fins, tarefas e ordens nelas contidas.*”<sup>94</sup>

Outra consideração relevante para Sarlet, é que no estado Social de Direito, o princípio da isonomia serve para “*otimização da liberdade e igualdade, no sentido de igualdade de oportunidades, compreendida aqui como possibilidade de exercício efetivo da liberdade, e não como um dever.*”<sup>95</sup> Desta feita, “*apenas uma discriminação evidentemente arbitrária e desproporcional pode, constituindo uma efetiva ofensa ao princípio da igualdade, ser tida como fundamento para um direito subjetivo derivado à prestação.*”<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 321.

<sup>91</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 321.

<sup>92</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>93</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 386.

<sup>94</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 311.

<sup>95</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 321.

<sup>96</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 321.

Mais à frente, no que se refere a vinculação dos juízes e tribunais aos direitos fundamentais ressalta, o autor, a avulta importância dos órgãos do Poder Judiciário que vai além da vinculação de suas ações, como no exercício do controle de constitucionalidade dos atos dos demais órgãos estatais.<sup>97</sup>

Assumem, portanto, uma função positiva e negativa da eficácia vinculativa dos direitos fundamentais, na medida em que estão, no dizer de J. Miranda, “obrigados, por meio da aplicação, interpretação e integração, a outorgar às normas de direitos fundamentais a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico,”<sup>98</sup> o que inclui até a esfera cível (normas de direito privado).

Evidencia Sarlet que no concernente aos direitos prestacionais (sociais, por exemplo), a vinculação assume uma esfera diferenciada em virtude da menor densidade normativa, o que não retira “a sujeição à fiscalização do Poder Judiciário e aos ditames da proporcionalidade”. Ademais, é o Supremo Tribunal Federal que exerce a função de autêntica Corte Constitucional a quem incube “*não apenas a guarda, mas o próprio desenvolvimento da nossa Lei Fundamental.*”<sup>99</sup>

Acrescenta que o legislador “*não pode simplesmente eliminar as normas (legais) concretizadoras dos direitos sociais, pois isso equivaleria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica.*”<sup>100</sup> Isso porque seguramente os direitos fundamentais não estão na margem de disponibilidade de novas regras de âmbito infraconstitucional. Negar o núcleo mínimo dos direitos sociais afeta a própria dignidade da pessoa humana, não comportando para tanto nem mesmo o argumento da reserva do possível ou ofensa ao princípio democrático e da separação dos poderes.

Sarlet,<sup>101</sup> também, argumenta que os seguintes princípios matriz-constitucional justificam o Princípio da Proibição de Retrocesso Social: a) Princípio do Estado Democrático e Social de Direito (que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica); b) Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (perspectiva positiva e negativa); c) Princípio da Máxima Eficácia e Efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais; d) Garantia constitucional à “*coisa julgada, direito adquirido e ato jurídico perfeito*” que contribuem para o Princípio da Segurança Jurídica e, e) Princípio da Proteção da Confiança e Boa-fé.

---

<sup>97</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>98</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 396.

<sup>99</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 397-398.

<sup>100</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007 p. 440.

<sup>101</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 467.

Os órgãos estatais se encontram, portanto, vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito de sua concretização no plano infraconstitucional, mas também com relação aos atos anteriores, de forma que uma nova lei pode vir a alterar determinado instituto jurídico, criado para realização de um direito fundamental, mas não pode extingui-lo ou revogá-lo. Noutra linha, o sistema de proteção internacional impõe progressiva implementação efetiva da proteção social, restando vedado implicitamente o retrocesso em relação aos direitos sociais já concretizados.

No que tange a aferição do alcance possível do princípio da proibição de retrocesso, Sarlet<sup>102</sup> aponta que um dos grandes desafios, na seara da proteção dos direitos sociais, é exatamente a adequada hierarquização entre o direito à segurança jurídica e a necessidade de mudanças constitucionais legítimas. Concluindo que levar a sério os direitos fundamentais (parafraçando Dworkin) significa “*estarmos cientes de sua posição e significado na arquitetura constitucional e, referindo-se a Laurence Tribe e Michael Dorf, sintetiza que “os princípios constitucionais e os direitos fundamentais ‘não devem ser tratados como espelho, no qual todos enxergam o que desejam ver’*”<sup>103</sup>

Na vinculação do poder público e dos particulares aos direitos fundamentais não obstante o silêncio da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no que diz respeito à vinculação das entidades particulares e públicas, Sarlet, ressalta, que por força do efeito vinculante do art. 5º, §1º, da CF os órgãos estatais se encontram na “obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais”, o que vale afirmar que “*os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos.*”<sup>104</sup>

Quanto à vinculação do legislador aos direitos fundamentais, citando a doutrina de Dürig, no contexto da renúncia à figura do legislador onipotente, o que nas palavras de Krüger, “*não há mais o que se falar em direitos fundamentais na medida da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais*”<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 467. Acrescenta o autor que no “Estado Social intervencionista e altamente regulador e a nefasta tentativa de implantar um Estado minimalista à feição dos projetos globalizantes do modelo econômico e da ideologia neoliberal, o correto manejo da proibição de retrocesso na esfera dos direitos fundamentais sociais poderá constituir uma importante ferramenta jurídica para afirmação do Estado necessário.”

<sup>103</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 470.

<sup>104</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 388.

<sup>105</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 389.

A respeito da força jurídica dos direitos fundamentais, Silva<sup>106</sup> consiste na proteção da liberdade pessoal e dos demais bens fundamentais contra ingerências indevidas por parte dos poderes públicos ou por parte de outros sujeitos particulares.

Essa vinculação do legislador aos direitos fundamentais tem uma dupla compreensão (negativo e positivo), e, consoante à doutrina alemã “*o legislador possui deveres ativos de proteção, que englobam um dever de aperfeiçoamento da legislação existente, no sentido de conformá-la às exigências das normas de direitos fundamentais.*”<sup>107</sup>

Quanto à abrangência, o efeito vinculativo atinge todos os atos normativos praticados por entidades públicas e atos editados por órgãos privados os quais a lei outorgou força de norma jurídico-pública. Com efeito, os órgãos administrativos do Poder Executivo também se vinculam aos direitos fundamentais, mesmo no âmbito da discricionariedade e das obrigações prestacionais.

Da mesma forma, juízes e tribunais, vinculam-se aos direitos fundamentais e a importância dos órgãos do Poder Judiciário vai além da vinculação de suas ações, cabendo-lhes o exercício do controle de constitucionalidade dos atos dos demais órgãos estatais.

Os órgãos do poder judiciário estão “*obrigados, por meio da aplicação, interpretação e integração, a outorgar às normas de direitos fundamentais a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico,*”<sup>108</sup> o que inclui até as normas de direito privado. A título de exemplo, tem-se o reconhecimento jurídico dos institutos da função social do contrato e de diversos outros limitadores da liberdade do agente econômico privado, como a defesa do meio ambiente e a defesa do consumidor.

No concernente aos direitos prestacionais (sociais, por exemplo), a vinculação assume uma esfera diferenciada em virtude da menor densidade normativa, o que não retira a sujeição à fiscalização do Poder Judiciário e aos “*ditames da proporcionalidade.*”<sup>109</sup>

A compreensão dessa atuação exige a análise de conceitos relevantes, como a doutrina das liberdades públicas positivas e a confirmação da existência de normas constitucionais políticas, próprias da consolidação do Estado Social.

---

<sup>106</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 128.

<sup>107</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 390. Esse dever de constante aperfeiçoamento da legislação à conformidade com os direitos fundamentais é denominado na doutrina alemã de *Nachbesserungspflichten*.

<sup>108</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 396.

<sup>109</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 398. Segundo o autor, não obstante a baixa normatividade dos direitos sociais prestacionais, a aplicação da reserva do possível surge para a efetivação dessas obrigações, das quais o Estado não pode se eximir. Nesse sentido, vale-se da Teoria do Mínimo Existencial defendida por *Jhon Rawls* e os aspectos defendidos no capítulo inicial desse estudo, como critérios de justiça distributiva.

O conceito de liberdade pública como afastamento do Estado cedeu espaço para a doutrina da liberdade pública, em sentido amplo ou, no dizer Grinover et al.,<sup>110</sup> para a doutrina das liberdades públicas positivas, na qual o Estado assume uma nova função, a de operador de uma prestação.<sup>111</sup>

O cumprimento das prestações positivas decorre do próprio modelo de Estado Social que impõe condutas políticas ao Estado (obrigações), que deve atender a esses comandos, através de normas que estabeleçam regras, programas e ações governamentais em favor dos tutelados, atingindo tanto as pessoas de direito público quanto as pessoas de direito privado, numa espécie de “*conformação*” das ações e práticas de todos os agentes com “*o modelo constitucional*.”<sup>112</sup>

Essa posição ativa do Estado se encontra fortemente presente no sistema de proteção ao consumidor e, será abordada na teoria da função social e da responsabilidade da empresa frente à segurança alimentar do consumidor celíaco, objeto de reflexão em capítulo próprio da presente pesquisa.

Quanto à eficácia horizontal verifica Silva<sup>113</sup> que mesmo estando os particulares diretamente vinculados pelas normas definidoras de direitos, também estarão diretamente vinculados os órgãos estatais, especialmente, o legislador e os órgãos jurisdicionais, aos quais, no âmbito dos deveres de proteção, incumbe a obrigação de atuar, justamente pelo fato de os direitos fundamentais terem eficácia (e serem vinculantes) nas relações entre particulares, no sentido de compor os conflitos e/ou tensões entre os direitos fundamentais dos diversos sujeitos privados e de solver os litígios que entre estes vierem a se estabelecer.

A análise da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre “particulares” trata da verificação da vinculação desses direitos nas relações jurídicas dos agentes privados. Admitindo, Silva que os efeitos horizontais dos direitos constitucionais não ameaçam a

<sup>110</sup>GRINOVER, Ada Pelegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 11.

<sup>111</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87-88. Registra, o autor, que a evolução histórica demonstra que o indivíduo julgou insuficiente a garantia dos direitos contra o Estado (liberdade de expressão, liberdade de domicílio, liberdade de sigilo de correspondência), necessitando de uma atuação efetiva do Estado, exigindo dele uma prestação positiva. Desde os primeiros momentos do entusiasmo revolucionário de 1789, até os nossos dias, a ideia de liberdades públicas sofreu grande alteração. Ao lado, portanto, das liberdades negativas (comportamentos garantidos, sem a ingerência do Estado), convivem as liberdades positivas (obrigação de o Estado comparecer para a prestação de certas tarefas).

<sup>112</sup>DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In.: BUCCI, Maria Paula Dellari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 131-140. A política pública exige uma modificação das instituições, da política e da própria estrutura estatal na “*construção de novas práticas sociais*.” Surge de uma base normativa e atinge todos os sujeitos que com ela se relacionam, “*o Estado e as pessoas de direito privado, físicas e jurídicas*.”

<sup>113</sup>DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In.: BUCCI, Maria Paula Dellari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 131-140. A política pública exige uma modificação das instituições, da política e da própria estrutura estatal na “*construção de novas práticas sociais*.” Surge de uma base normativa e atinge todos os sujeitos que com ela se relacionam, “*o Estado e as pessoas de direito privado, físicas e jurídicas*.”

autonomia privada e propõe um modelo mais flexível, se rompendo com a dicotomia entre efeitos diretos e indiretos dos direitos fundamentais.<sup>114</sup> Propondo uma diferença dos efeitos dos direitos fundamentais sob dois aspectos: primeiro, na produção legislativa e segundo, nas relações jurídicas entre os indivíduos.

No que se refere aos direitos fundamentais e a legislação, os efeitos seriam, em tese, indiretos, e consistiriam na necessidade de harmonia e compatibilidade da legislação infraconstitucional com os direitos previstos na constituição. Sabendo, que, muito embora, o reconhecimento de um ‘*direito geral de liberdade*’ consagrado nas constituições ocidentais precisa conciliar direitos fundamentais e direitos privados sem que haja “*um domínio de um pelo outro.*”<sup>115</sup>

No que corresponde aos Direitos fundamentais como sistema de valores destaca, o autor que, a partir da Constituição de *Weimar*, muitas liberdades públicas passaram a ser encaradas não somente como direitos a uma abstenção estatal, mas também a uma prestação positiva.<sup>116</sup>

O modelo de efeitos indiretos realça que as ‘cláusulas gerais’ consistem no principal elo entre os direitos fundamentais com o sistema de valores e o direito privado. De forma que, na maioria das vezes, por meio dessas ‘cláusulas gerais’, os direitos fundamentais se ‘infiltram’ no direito privado e aí produzem seus efeitos.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 51-65. Silva explica os seguintes conceitos-chaves para a compreensão da relação entre direitos fundamentais e relações entre particulares: (p. 51 -65): (1) Ameaça ‘horizontal’ a direitos fundamentais – a insuficiência da dicotomia ação estatal/privada é ‘uma simplificação exagerada em uma sociedade plural. Assim da mesma forma que as ‘forças sociais’ (setores com alta concentração de poder) prejudicam o âmbito jurídico, também, prejudicam o judiciário; (2) Relações privadas, interindividuais e entre particulares – o autor optou por utilizar a nomenclatura ‘relações entre particulares’ sempre que se referir a relações que não sejam entre o “estado e cidadão;” (3) Eficácia, Efeitos e Aplicabilidade – Aplicabilidade seria simplesmente a qualidade do que é aplicável e eficácia a propriedade que habilita a norma jurídica a produzir seus efeitos jurídicos (seriam ambos sinônimos); (4) Previsões Constitucionais – A grande questão é saber se a existência ou não de uma previsão constitucional sobre a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais altera, de alguma forma, o tratamento do tema. É essencial saber também se essa vinculação será direta ou indireta; (5) Renúncia a Direitos Fundamentais – registra que quando tratar de renúncia a direitos fundamentais ou qualquer tipo de transação que os envolvam uma dada relação, a um determinado direito ou, ainda, negociá-lo, em uma determinada situação, seja de direitos fundamentalíssimo ou de direitos patrimoniais.

<sup>115</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 76. Nesse ponto, ao autor defende a posição proposta por *Dürig*, no sentido que a solução proposta é a influência dos direitos fundamentais nas relações privadas por intermédio do material normativo do próprio direito privado.

<sup>116</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>117</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 79-86. Nesse ponto o autor crítica autores como a) Habermas – por entender que valores não impõem deveres incondicionais e inequívocos a seus destinatários, pois não seguem o código binário (lícito/ilícito; válido/inválido) típico das normas jurídicas;” (b) Herse por acreditar na perda da clareza conceitual que a aplicabilidade direta dos direitos fundamentais nas relações entre particulares traria; (c) Forst-hoff e Schmitt, que vêm na ideia de ordem de valores uma tirania dos direitos fundamentais, que passaria a regular todas as relações jurídicas, das mais importantes às mais insignificantes;” (d) Canaris ao afirmar que não há como se esperar que as cláusulas gerais sejam suficientes, pois não podem oferecer proteção suficiente aos direitos fundamentais nas relações entre particulares.



A aplicabilidade direta dos direitos fundamentais nas relações privadas independe de qualquer ação intermediária.<sup>118</sup> Argumentando, Silva, que “*não implica que todo direito fundamental necessariamente seja aplicável às relações privadas.*”<sup>119</sup> Mas, nos casos em que aquele direito fundamental se aplicar na relação privada, isso acontecerá de forma direta, sem intermediação legislativa.

O modelo de aplicação direta dos direitos fundamentais nas relações particulares encontra resistência em parte da doutrina, no que tratam a autonomia privada e a clareza conceitual e, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>120</sup>, ainda não consolidou uma posição clara sobre a questão.

Silva critica as duas principais teorias que tratam da problemática da vinculação dos agentes privados aos direitos fundamentais, com as seguintes argumentações:

a) *A Teoria State action* – que ao invés de negar a aplicabilidade dos direitos fundamentais às relações privadas, “tem como objetivo justamente definir em que situações uma conduta privada está vinculada às disposições de direitos fundamentais.”<sup>121</sup>

b) A teoria de *Schwabe* – que libera o particular da vinculação às disposições de direitos fundamentais. Desta feita, ações privadas que firmam direitos fundamentais somente

<sup>118</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 86-87. A teoria dos efeitos diretos dos direitos fundamentais defendida por Silva foi inaugurada por *Nipperdey*, por acreditar que os direitos fundamentais “têm efeitos absolutos e, nesse sentido, não carecem de mediação legislativa para serem aplicados a essas relações”. Propõe a ruptura com a tese do efeito irradiador dos direitos fundamentais – base da teoria de efeitos indiretos.

<sup>119</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 91.

<sup>120</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Exemplifica o argumento com os enunciando dos Recursos Extraordinários **RE 158.215 COOPERATIVA - EXCLUSÃO DE ASSOCIADO - CARÁTER PUNITIVO - DEVIDO PROCESSO LEGAL.** “Na hipótese de exclusão de associado decorrente de conduta contrária aos estatutos, impõe-se a observância ao devido processo legal, viabilizado o exercício amplo da defesa. Simples desafio do associado à assembleia geral, no que toca à exclusão, não é de molde a atrair adoção de processo sumário. Observância obrigatória do próprio estatuto da cooperativa.” (RTJ 164/757-758, Rel. Min. MARCO AURÉLIO) “2. Cooperativa: exclusão de cooperado: imposição de observância do devido processo legal: precedente (RE 158.215, Marco Aurélio, 2ª T., DJ 7.6.1996). 3. Recurso extraordinário: descabimento: a invocação do artigo 5º, XVIII, da Constituição, relativo à liberdade de criação e à autonomia de funcionamento de associações e cooperativas, não afasta o fundamento do acórdão recorrido referente à inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, verificada à luz de normas estatutárias: incidência das Súmulas 283 e 454.” (AI 346.501-AgR/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) e **RE161.243/DF “CONSTITUCIONAL. TRABALHO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. TRABALHADOR BRASILEIRO EMPREGADO DE EMPRESA ESTRANGEIRA: ESTATUTOS DO PESSOAL DESTA: APLICABILIDADE: AO TRABALHADOR ESTRANGEIRO E AO TRABALHADOR BRASILEIRO.** C.F., 1967, art. 153, § 1º; C.F., 1988, art. 5º, ‘caput’. I. - Ao recorrente, por não ser francês, não obstante trabalhar para a empresa francesa, no Brasil, não foi aplicado o Estatuto do PESSOAL da Empresa, que concede vantagens aos empregados, cuja aplicabilidade seria restrita ao empregado de nacionalidade francesa. Ofensa ao princípio da igualdade: C.F., 1967, art. 153, § 1º; C.F., 1988, art. 5º, ‘caput’. II. - A discriminação que se baseia em atributo, qualidade, nota intrínseca ou extrínseca do indivíduo, como o sexo, a raça, a nacionalidade, o credo religioso, etc., é inconstitucional. Precedente do STF: Ag 110.846 (AgRg)-PR, Célio Borja, RTJ 119/465. III. - Fatores que autorizariam a desigualização não ocorrentes no caso. IV. - R.E conhecido e provido.” (RE 161.243/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

<sup>121</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 99. Essa concepção entra em conflito com a tese de Daniel Sarmento que iguala a *doutrina state action* a uma não-aceitação de efeitos dos direitos fundamentais nas relações entre particulares”.

podem ser imputadas ao próprio particular se o Estado, no exercício do seu poder de legislar, tiver disciplinado a questão, nos demais casos a responsabilidade será apenas estatal.

Sob seu ponto de vista, as duas teorias padecem de falhas semelhantes – como a artificialidade da ‘canalização’ de condutas estritamente privadas ao Estado e argumenta que na Constituição Federal de 1988 existe uma forte tendência à teoria democrático-funcional, mesmo que não declarada explicitamente. Desta feita, relata que os direitos fundamentais “*não são precipuamente direitos individuais contra abusos estatais, mas elementos fundantes da ordem democrática.*”<sup>122</sup>

Silva faz uma reflexão do modelo alexyano “*modelo três níveis*” no qual: O dever estatal seria o primeiro nível em que o modelo de efeitos indiretos se revelaria; o segundo nível, os dos direitos em face do Estado, em que um particular viola um direito fundamental de outro particular; e, o terceiro nível seria a aplicação direta dos direitos fundamentais nas relações particulares.

Contudo, isso não significa “*transplantar um modelo desenvolvido com base noutra sistema jurídico,*”<sup>123</sup> pois a escolha pela aplicação dos efeitos indiretos ou por uma aplicação direta desses efeitos dependerá da existência ou não da mediação legislativa entre os direitos fundamentais e a relação entre particulares.<sup>124</sup>

Silva<sup>125</sup> propõe um modelo diferenciado capaz de enquadrar diversos tipos de situações em que os direitos fundamentais produzem efeitos nas relações entre particulares, que incluiria:

1) A necessidade de fundamentar os referidos direitos fundamentais com base na ideia de otimização e não na ideia de uma ordem objetiva de valores, preservando assim a autonomia do direito privado;

2) O direito privado deve servir de transporte dos direitos fundamentais às relações entre particulares, com base numa ‘*interpretação dos dispositivos jusprivados sempre tendo como base os princípios constitucionais.*’

---

<sup>122</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 130. Acrescenta que essa relação entre concepção de constituição e constitucionalização do direito, torna-se ainda mais importante se atentarmos para o ponto de partida da discussão sobre a constitucionalização do direito na Alemanha, pois foi numa concepção de constituição totalizante que as duas principais teorias de aplicabilidade dos direitos fundamentais surgiram.

<sup>123</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 143.

<sup>124</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 142.

<sup>125</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 132-170.

3) Nos casos de ausência de mediação legislativa, a aplicação desses direitos devem acontecer de forma direta. Aqui se propõe a solução da quebra de autonomia privada com os princípios formais. Ou seja, com base naqueles princípios que são considerados normas de ‘validade.’

4) A inadequação do sopesamento e valoração que vem sendo utilizado em decorrência tanto da assimetria entre as partes envolvidas, da autonomia aparente, da reversibilidade da precedência ‘prima facie,’ da defesa da aplicação da regra de proporcionalidade e da delimitação do conteúdo essencial da autonomia e dos direitos fundamentais.

## 1.2 Direitos Fundamentais Sociais Prestacionais

As reflexões sobre os direitos fundamentais sociais prestacionais partem da premissa de que os direitos fundamentais não têm apenas caráter delimitador negativo, são facilitadores de prestações sociais pelo Estado, de forma a requisitar uma análise sob os aspectos da questão da eficácia, economicidade, reserva do possível, mínimo existencial e titularidade, constituindo objetos de estudo desta seção.

### 1.2.1 Desafios dos Direitos Humanos no Século XXI

Herrera Flores<sup>126</sup> argumenta que a era de afirmação histórica dos direitos humanos encontra-se superada e o principal desafio da humanidade, nos primórdios do século XXI, é a (re)invenção desses direitos, uma vez que as “*três décadas de implantação do neoliberalismo*” no mundo enfraqueceram tanto a efetividade dos textos normativos como os próprios organismos internacionais, que se dedicam à ‘gestão’ dos direitos humanos.

Argumenta que muito embora reconheça os esforços da Comunidade Internacional na proteção de direitos humanos, através de diversos documentos internacionais,<sup>127</sup> o fato é que tudo isso aconteceu num contexto ultrapassado.

A realidade atual é de “*paralisação das medidas interventoras por parte do Estado em relação às atividades econômicas.*” Agora é o mercado que impõe as regras aos Estados por

<sup>126</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 23.

<sup>127</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 30. Refere-se aos seguintes documentos: Declaração Universal da Organização das Nações Unidas- ONU (1948); a Declaração Europeia dos Direitos Humanos (1951); e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969) e que tudo isso, foi pensado no contexto histórico da guerra fria, do final da descolonização, surgimento de novas nacionalidades.

meio de instituições globais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, sobretudo, a Organização Mundial do Comércio.<sup>128</sup>

Nessa compreensão, a universalidade dos direitos festejada pela doutrina dos direitos humanos sofre grave ameaça, de forma que precisa ser repensada, ou seja, é preciso reconstruir o planejamento normativo de proteção da ‘dignidade humana.’<sup>129</sup>

Acredita, o autor, que somente com o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações é que se pode concretizar ações eficientes para garantir de modo igualitário, o acesso aos bens materiais e imateriais que fazem com que a vida de cada um, seja digna de ser vivida.<sup>130</sup>

É necessário, portanto, distinguir o plano da realidade, do que se convencionou chamar de direitos humanos, do plano das razões que justificam a sua existência e seus fins, o que se pretende conseguir com eles e através deles. Para justificar a nova teoria, Herrera Flores<sup>131</sup> propõe uma reflexão dos direitos humanos, sob três aspectos: (1) O “o quê” dos direitos; (2) O “por quê” dos direitos; e, (3) o “para quê” dos direitos.

Inicialmente, pondera que os direitos humanos são mais do que direitos ‘propriamente ditos,’ são ‘processos,’ no sentido de serem resultados, sempre provisórios, das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para que a vida seja dignamente vivida.<sup>132</sup>

Assim, quando se fala de direitos humanos se refere às dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessárias para se conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito, para então, verem-se esses ‘direitos’ garantidos em normas jurídicas.

No que se refere ao “por quê” de todas essas lutas pelos “direitos humanos,” aponta, o autor, as seguintes motivações: “*Primeiro porque necessitamos ter acesso aos bens exigíveis*

<sup>128</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 30. Os direitos viraram custos sociais e acabam suprimidos pelos agentes econômicos privados.

<sup>129</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 26-27.

<sup>130</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 31. Aponta o autor que esse novo contexto exige pensar o direito, dentro de “uma perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras” e, esse é o único modo de ir complementando a teoria com a prática e com as dinâmicas sociais: chave do critério de verdade de toda reflexão intelectual.

<sup>131</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 27-30.

<sup>132</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 34-35. Para o autor é importante saber como um ‘direito humano’ consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade. Exemplifica que se há aproximação política com o legislativo, o caminho é bem mais rápido.

*para viver e, segundo, porque eles não caem do céu, nem vão correr pelos rios de mel de algum paraíso terrestre.*”<sup>133</sup>

Essa dinamicidade e ativismo apontadas por Herrera Flores não é de toda novidade, vai ao encontro da movimentação constante da luta pela efetividade do direito adotada, por exemplo, pelo jurista alemão *Rudolf von Ihering*, que já antevia na obra “A Luta pelo Direito” que muito embora o fim do Direito seja a paz, o único meio de atingi-la é a luta.<sup>134</sup>

Quanto ao nível do “para quê” dos direitos humanos ou dos objetivos das referidas lutas e práticas sociais, responde Herrera Flores que seria a obtenção dos bens para sobrevivência ou as condições materiais que permitem essa vida digna, assim, luta-se “pela obtenção dos bens única e exclusivamente.”<sup>135</sup>

Desse modo, os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios das lutas sociais pela ‘dignidade,’ que por sua vez, exige a satisfação de bens, tanto materiais, como imateriais. Como processo a luta pelos direitos humanos ao tempo em que se encerra na aquisição dos bens, ela também continua, pois a qualquer tempo essas condições materiais e imateriais podem ser suprimidas, usurpadas ou ultrapassadas, de forma que a luta precisa continuar, no sentido de (re)invenção.

A necessidade de (re)invenção dos direitos humanos que propõe Herrera Flores exige a adoção de novas atitudes teóricas diante da realidade contemporânea, demonstrando a necessidade de construção de uma nova postura diante dos “ataques das conquistas sociais obtidas com sofrimento humano nas décadas de brilho chamado de ‘Estado do bem-estar.’”

A dignidade, para Herrera Flores, é um fim material. “Trata-se de um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja “digna” de ser vivida” e que tal ação, exige uma reformulação que permita uma aproximação da nova realidade, uma vez que “*a globalização da racionalidade capitalista supõe a generalização de uma ideologia baseada no individualismo, competitividade e exploração*” exigindo-se uma abordagem mais adequada que atenda “*às necessidades humanas quanto às expectativas de benefício imediato do capital.*”<sup>136</sup>

<sup>133</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 36.

<sup>134</sup>IHERING. Von Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004, p. 11-13. Questiona-se o autor por qual direito se deve lutar? O individual? O coletivo? O que realmente justifica a Luta por um direito? Acrescenta que enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – ele não poderá prescindir de lutas. Lutas dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos. O autor sustenta o mesmo argumento na obra *Espírito do Direito Romano* para justificar que por mais elevadas que sejam as qualidades de um povo, se ele não tiver força moral, energia e perseverança, jamais o direito poderá prosperar.

<sup>135</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.37-39.

<sup>136</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 37.

É preciso consciência para impor um “‘comércio com justiça’ entre os países enriquecidos e empobrecidos.” Denuncia que “um movimento de estudo e denúncia dos descumprimentos dos direitos sociais, econômicos e trabalhistas por parte das Empresas Transnacionais que se dirigiram aos países do Sul em busca de lugares com menos direitos trabalhistas e menos exigências financeiras e meio ambientais que aquelas a serem cumpridas.” Portanto, é muito mais do que necessário construirmos uma nova perspectiva de direitos, que consiga ao menos mitigar tamanha crise.<sup>137</sup>

Propõe Herrera Flores a construção de uma perspectiva integradora, no sentido de efetivar a noção da existência de “*uma só classe de direitos para todas e todos: os direitos humanos.*” Nessa perspectiva, “a liberdade e a igualdade são as duas faces da mesma moeda” A “dignidade é, por conseguinte, o objetivo global pelo qual se luta utilizando, entre outros meios, o direito.”<sup>138</sup>

O autor assevera que as bases da nova teoria seriam: (1) os bens necessários ao exercício dos direitos em primeiro plano e não os direitos; (2) a existência de sistemas de valores e processos que impõem um acesso restringido, desigual e hierarquizado (oriundos de marcos hegemônicos de divisões: social, sexual, étnica e territorial); (3) aceitação de que na história de grupos marginalizados e oprimidos, as lutas, são raramente recompensadas com o êxito; (4) as lutas dos grupos marginalizados e oprimidos servem para generalizar processos igualitários (e não hierarquizados “a priori” de acesso aos bens materiais e imateriais que conformam o valor da “dignidade humana”); e, (5) os poderes político e legislativo devem estabelecer sistemas de garantias: econômicas, políticas, sociais e, sobretudo, jurídicas mais factíveis.<sup>139</sup>

Em suma, para Herrera Flores, o que importa no conteúdo básico dos direitos humanos, é o “conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade.”<sup>140</sup>

Herrera Flores também anuncia quatro condições e quatro deveres básicos para a construção de uma nova teoria: A primeira condição seria assegurar uma visão realística do mundo em que se vive. Acredita na defesa da realidade como um processo susceptível de quebra e transformação, no sentido em que não haveria, portanto, “realidades ‘totais’ ou absolutamente

<sup>137</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 74.

<sup>138</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 49.

<sup>139</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 38.

<sup>140</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 61

‘construídas.’<sup>141</sup> Ser realista significa saber onde estamos (conhecer quebras, fissuras e porosidades do mundo) e propor caminhos para onde ir e, isso exige uma atitude realista e otimista, o que “exige, portanto, apostar nas condições materiais que permitam uma vida digna de ser vivida.”<sup>142</sup>

A segunda condição exige um pensamento crítico, de combate, deve “*ser eficaz com vistas à mobilização.*” Alerta, o autor, que não basta o emprego da chamada “linguagem politicamente correta”. Muito embora o domínio dessa linguagem indique aproximação do “empoderamento do cidadão”, algo essencial ao desenvolvimento de uma teoria crítica.<sup>143</sup> Com efeito, faz-se necessário, para Herrera Flores, “complementar a adoção da ‘forma de falar’ politicamente correta com um tipo de ‘ações políticas, sociais e culturais incorretas’, quer dizer, não susceptíveis de serem absorvidas pelos leviatãs do momento, seja o Estado, sejam as grandes corporações transnacionais.”<sup>144</sup>

A terceira condição assegura que “o pensamento crítico surge em – e para – coletividades sociais determinadas, que dele necessitam para elaborar uma visão alternativa do mundo e se sentirem seguras ao lutar pela dignidade”<sup>145</sup>. Herrera Flores propõe que uma teoria crítica do direito deve se sustentar, então, sobre dois pilares: “o reforço das garantias formais reconhecidas juridicamente, mas igualmente”, o empoderamento dos “grupos mais desfavorecidos ao lutar por novas formas, mais igualitárias e generalizadoras, de acesso aos bens protegidos pelo direito.” Dessa forma – nos termos de Boltansky e Chiapello –, deve se unir a crítica social à crítica artista e cultural.<sup>146</sup>

A quarta condição exposta consiste em compreender que “*o pensamento crítico demanda a busca permanente de exterioridade – não do mundo em que se vive, mas em relação ao sistema dominante.*”<sup>147</sup>

---

<sup>141</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 61.

<sup>142</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 62.

<sup>143</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 62.

<sup>144</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 63.

<sup>145</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 63.

<sup>146</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 65.

<sup>147</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 65.

Para o autor, a crítica, “tanto social como cultural, supõe, assim, a construção de vontades que empoderem as pessoas no momento de escolher o que é mais conveniente para conseguir objetivos de dignidade.”<sup>148</sup>

Por fim, citando Ernst Bloch, afirma que “criticar não consiste unicamente em dizer ‘não’, mas em afirmar um ‘sim a algo diferente’”. Ou no dizer do filósofo alemão Benjamin: “*o (pensamento crítico) faz escombros do existente, (mas) não por esses escombros, mas pelo caminho que passa através deles.*”<sup>149</sup>

Mas, para o autor as quatro condições prévias para desenvolvimento de uma teoria crítica do direito não são suficientes para o sucesso da empreita, sendo também necessário se cumprir os cinco deveres básicos: (1) o ‘reconhecimento’ de que se deve ter a possibilidade de reagir culturalmente frente ao entorno das relações que se vivencia; (2) ‘o respeito’ que permite a distinção de quem tem a posição de privilégio e quem tem a posição de subordinação no que se refere às diferentes percepções do mundo. (3) ‘a reciprocidade’ para com os outros e para com o meio ambiente; (4) ‘a responsabilidade’ de assumir os danos causados aos outros e de exigir responsabilidade também dos demais; e, (5) a ‘redistribuição’ através de regras jurídicas, fórmulas e ações políticas e econômicas que permitam a construção de uma ‘dignidade humana.’<sup>150</sup>

Para Herrera Flores é preciso “contextualizar os direitos como práticas sociais concretas que permitem ir contra a homogeneização, a invisibilização, a centralização e a hierarquização das práticas institucionais tradicionais.”<sup>151</sup>

Propõe, então, “a criação de uma alternativa que deve passar pelos seguintes passos: 1) recuperação da ação política de seres humanos corporais com necessidades e expectativas concretas e insatisfeitas; 2) formulação de uma filosofia impura dos direitos, quer dizer, sempre contaminada de contexto; e, 3) recuperação de uma metodologia relacional que procure os vínculos que unem os direitos humanos a outras esferas da realidade social, teórica e institucional.”<sup>152</sup>

<sup>148</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 66.

<sup>149</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 67. O autor parafraseia Walter Benjamin sobre a capacidade humana genérica de fazer e desfazer mundos.

<sup>150</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 68.

<sup>151</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 77.

<sup>152</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 78.



Retoma o autor, no tópico “uma filosofia impura dos direitos” que o contexto, circunstâncias a partir das quais se criam e se reproduzem as ideais, constitui para a teoria dominante distorções comunicativas que devem ser eliminadas. Exemplifica com a ‘mão invisível’ da teoria da autorregulamentação do mercado ou o ‘véu da ignorância’ da teoria da justiça de J. Rawls.<sup>153</sup>

Acredita Herrera Flores que para vencer essas abstrações que objetivam não mais que a justificação da ordem de dominação existente é preciso “*construir uma teoria que, abandonando as purezas e as idealizações (de um único sistema de relações sociais e uma única forma de entender os direitos), aposte numa concepção materialista da realidade*”. Com efeito é preciso uma teoria que fixe uma forma de conceber o mundo como um mundo real, repleto de situações de desigualdade, de diferenças e disparidades, de impurezas e mestiçagens que nunca se deve ocultar sob qualquer ‘véu de ignorância’. Pois, ‘somente o impuro – o contaminado de contexto – pode ser objeto de nossos conhecimentos.’<sup>154</sup>

Destaca o autor que a busca pela “pureza” é equivocada e levaria, portanto, a uma tripla fobia: 1) fobia da ação; 2) fobia da pluralidade; e, 3) fobia do tempo. Sustenta uma filosofia “impura dos direitos”, por compreender que somente o “impuro é cognoscível, descritível e relatável”. Com efeito, o impuro exige uma via de aproximação, exige reconhecer os vínculos existentes entre os fenômenos que compõem o objeto da investigação e, permite “o reconhecimento dos conteúdos e as diferenças que fazem de um determinado objeto a meta de nosso infinito afã por conhecer.”<sup>155</sup>

Propõe que a metodologia impura dos direitos humanos estabelece como instrumento de trabalho as seguintes categoriais: espaço, pluralidade e narrações. Destarte, assegura a necessidade de uma metodologia “holística” relacional que leve em conta a complexidade dos direitos humanos situados em seu contexto, ou nas palavras de Herrera Flores que permita: “*fixar os direitos humanos no espaço de movimenta(ação), na pluralidade (corporalidade) e no tempo (história)*.”<sup>156</sup>

Destaca que não se deve entender os direitos humanos ou qualquer outro objeto de investigação de um modo isolado, pois uma concepção isolada de um fenômeno conduzirá a uma equivocada redução de sua complexidade. “Esse reducionismo implica duas coisas: 1) a

<sup>153</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 85.

<sup>154</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 86.

<sup>155</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 89.

<sup>156</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 91.

economia determina todas as coisas em uma sociedade e 2) nada há na sociedade que possa determinar a estrutura econômica”. Herrera Flores reconhece que “os fenômenos que acontecem em uma formação social determinada – entre eles, é claro, os direitos humanos – só podem ser entendidos no âmbito da soma dos processos sociais e econômicos que predominam num contexto espacial/temporal concreto. Todavia, também considera que se podem construir propostas normativas e realizar práticas sociais que possam ser usadas para transformar tais sistemas hegemônicos e propor alternativas reais e concretas, se é que se percebe que tais *“sistemas conduzem a injustiças e explorações do ser humano.”*<sup>157</sup>

O autor destaca ser necessário superar o reducionismo da teoria tradicional, reinventar e, conclui questionando se ainda é plausível a “indiferença” no contexto atual, referindo a fenômenos relatados pela ONU entre os quais: analfabetismo, falta de acesso a água potável, exploração infantil e a morte diária de milhares de crianças em decorrência de enfermidades evitáveis.<sup>158</sup>

### 1.2.2 Eficácia e Titularidade dos Direitos Fundamentais Sociais Prestacionais

A teoria dos direitos fundamentais do Estado social busca superar o choque entre liberdade jurídica e liberdade real. Assim, os direitos fundamentais não têm mais só caráter delimitador negativo, mas de facilitador de prestações sociais pelo Estado. O Estado deve, portanto, procurar os pressupostos sociais necessários para a realização da liberdade dos direitos fundamentais e favorecê-los.

A questão da eficácia dos direitos fundamentais sociais, quando exigem do Estado uma ação positiva prestacional é tema que merece reflexão, diante da complexidade apontada pela maioria dos doutrinadores. Sarlet,<sup>159</sup> por exemplo, se valeu das distinções, nas searas conceitual e terminológica, entre vigência e eficácia defendida por Silva,<sup>160</sup> situando-as em planos diferenciados. Nessa linha de pensamento, vigência consiste na qualidade da norma que a faz existir juridicamente; e, norma vigente, tem eficácia. Assim, vigência é pressuposto para eficácia.

O autor estabeleceu um paralelo nas propostas do português *Canotilho* – no qual os direitos fundamentais (sociais) podem ser positivados de quatro formas: normas programáticas,

<sup>157</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 93.

<sup>158</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 94.

<sup>159</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>160</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

normas de organização, garantias institucionais e direitos subjetivos; e o hispânico *Luno*, que adotou a classificação de princípios programáticos, princípios para a atuação dos poderes públicos; normas e cláusulas a serem desenvolvidas pela legislação ordinária e normas específicas ou casuísticas, pertinentes aos direitos fundamentais sociais.<sup>161</sup>

Acrescenta também ser importante destacar a evidência de que em nossa Constituição, talvez até mesmo com maior pertinência, tendo em vista o número considerável de direitos fundamentais nela consagrados, “*as respectivas normas repousam em disposições distintas entre si também no que diz com a forma de sua positivação no texto constitucional.*”<sup>162</sup>

Desta feita, por demais evidente que seja a carga eficaz, essa será sempre diversa, em se tratando, de direito fundamental proclamado em norma de natureza eminentemente programática ou sob a forma de positivação que permita o reconhecimento do direito subjetivo ao particular titular desse direito.

Sarlet, classifica os direitos fundamentais, em razão da sua multifuncionalidade em: ‘direitos de defesa’ e ‘direitos a prestação.’ Com efeito, se os direitos de defesa exigem em regra uma abstenção do Estado (aqui incluídos os direitos de liberdade, igualdade, garantias e parte dos direitos sociais), assumem habitualmente a feição de direitos subjetivos e, portanto não existe controvérsia em torno da sua “*aplicabilidade imediata e justiciabilidade,*” o mesmo não ocorre com os direitos a prestações, que “*por exigirem um comportamento ativo dos destinatários, boa parte dos autores negam-lhe a aplicabilidade imediata.*”<sup>163</sup>

Segundo, o autor, o Constituinte de 1988 “*além de ter consagrado expressamente uma gama variada de direitos fundamentais sociais, considerou todos os direitos fundamentais como normas de aplicabilidade imediata.*” Ademais, a maioria dos direitos sociais estariam entre os nominados “*direito de defesa,*” portanto, de aplicação imediata.

Da mesma forma, em face do dever de respeito e aplicação imediata dos direitos fundamentais em cada caso concreto, o Poder Judiciário, se encontra investido do poder-dever de aplicar imediatamente as normas definidas como direitos e garantias fundamentais (plena eficácia).<sup>164</sup>

Assim, se definem os direitos a proteção (prestação em sentido amplo), que abrangem os direitos a proteção e a participação na organização dos procedimentos (prestações

---

<sup>161</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 270.

<sup>162</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 271.

<sup>163</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 272.

<sup>164</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 282.

normativas) e os direitos a prestações, no sentido estrito (prestações materiais).<sup>165</sup> É inegável que direitos fundamentais sociais se voltam mais para exigir prestações do Estado do que para estabelecer abstenções. Nesse ponto, há uma diferença intrínseca entre pretender abstenção e pretender prestação do Estado. Esses direitos fundamentais de caráter prestacionais (normativas ou materiais) investem os indivíduos no poder de fazer reivindicações, de reclamar condutas estatais, independentemente da ocorrência concreta de fatos hipoteticamente previstos na lei.

Sobre a questão da titularidade dos direitos fundamentais, Sarlet<sup>166</sup> afirma serem as pessoas que podem, como sujeitos ativos de certas relações jurídicas, exigir de outros o respeito e observância a posições jurídicas fundamentais.

Comporta ilustrar que Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 271.286 de Relatoria de Celso de Mello rechaçou a tese de que direitos sociais não tem cunho eminentemente coletivo, de titularidade coletiva. Com efeito, o conteúdo foi o direito à saúde. Contudo, o direito à alimentação, assim como o direito à saúde, além de se qualificar como um direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida.<sup>167</sup>

Os direitos sociais são decorrentes de reivindicações dos movimentos sociais e muitos deles não são exatamente direitos coletivos, na verdade e, em última análise, são direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva.<sup>168</sup> Isso porque é o

<sup>165</sup>ALEX Y, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 444.

<sup>166</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

<sup>167</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **RE nº 271.286 AIDS/HIV. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS EM FAVOR DE PESSOAS CARENTES. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM A TUTELA CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196). PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14825415/recurso-extraordinario-re-271286-rs-stf>. Acesso em: 11 maio 2020. “[...] A legislação que assegura, às pessoas carentes e portadoras do vírus HIV, a distribuição gratuita de medicamentos destinados ao tratamento da AIDS qualifica-se como ato concretizador do dever constitucional que impõe ao Poder Público a obrigação de garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

Precedentes (STF). - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público (federal, estadual ou municipal), a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art. 196 da Constituição da República. [...] Na realidade, o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já acentuou que o procedimento hermenêutico do [...] O direito à saúde é direito fundamental do ser humano, corolário do direito à vida. As disposições constitucionais neste sentido são autoaplicáveis, dado a importância dos referidos direitos. Não há como afastar a responsabilidade dos entes públicos para com o problema da saúde. Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando, ainda, os precedentes mencionados, não conheço dos presentes recursos extraordinários. Publique-se. Brasília, 02 de agosto de 2000. Ministro CELSO DE MELLO Relator 8 (STF - RE: 271286 RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/08/2000, Data de Publicação: DJ 23/08/2000 P - 00052)

<sup>168</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1981. In. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

indivíduo que tem assegurado o direito, como o direito à saúde, assistência social, à alimentação, entre outros.

Em contraponto a Sarlet, sustenta Silva que a dualidade entre direitos ‘individuais’ e ‘sociais’ não se relaciona com a titularidade, mas com a vinculação de uns e outros direitos a diferentes estágios da formação do Estado constitucional. Segue defendendo o autor que os “direitos individuais estão vinculados ao paradigma do Estado liberal e individualista, e não ao estado social, de cunho solidário.”<sup>169</sup>

Pondera Sarlet<sup>170</sup> que muito embora, alguns constitucionalistas não queiram compartilhar deste entendimento, não há como negar a situação de cunho excepcional, que em hipótese alguma afasta a regra geral da titularidade individual da absoluta maioria dos direitos fundamentais. Então, eles podem se apresentar como direitos individuais de expressão coletiva. Declarando ser possível extrair da Constituição Federal um regime diferenciado entre os direitos de liberdade, que são os direitos individuais e os direitos sociais, mesmo reconhecendo suas diferenças, especialmente, entre a sua dimensão negativa e positiva, acreditando que essas diferenças relacionam ao objeto e a função desempenhadas por eles no ordenamento constitucional.<sup>171</sup>

### 1.2.3 Economicidade das Prestações Positivas dos Direitos Fundamentais Sociais – Reserva do Possível

As prestações positivas, de um modo geral, exigem do Estado o consumo de recursos públicos, que por sua vez, são finitos, ou seja, escassos e exigem do Estado planejamento e otimização, de forma a atender as prestações decorrentes do caráter prestacional, tanto quanto os direitos não prestacionais. A finitude e escassez dos recursos financeiros estatais não legitimam a abstenção do Poder Público na realização dos direitos fundamentais sociais prestacionais, mas exigem um planejamento adequado para sua realização.

Como os direitos fundamentais são a positivação de direitos humanos, que têm natureza de direitos morais, cabe indagar se há também um critério pré-positivo de alocação,

---

<sup>169</sup>SILVA, Gustavo Just da Costa. **Os limites da reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 124.

<sup>170</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1981. In. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>171</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1981. In. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

que possa, tal como os direitos morais, serem deduzidos e afirmados pela razão, ou se, ao contrário, as decisões alocativas, especialmente, de primeira e segunda ordens, comportam opções políticas intercambiáveis, ainda que com resultados díspares.

Os critérios de alocação dos recursos escassos do Estado são objeto de estudo de várias correntes doutrinárias, e sua primeira discussão surgiu na chamada ‘justiça distributiva.’ Uma das teorias mais conceituadas para a solução das questões da alocação de recursos escassos no cumprimento de obrigações prestacionais do Estado foi desenvolvida por Rawls - *A Theory of Justice*, fundamentada nas ‘escolhas sociais’ e salientando que a partir de uma igualdade original, as escolhas aconteceriam sob o ‘véu da ignorância,’ no sentido de que haveria uma certa isenção de ânimo, no acordo ou negociação equitativa, uma vez que os agentes não teriam como defender princípios que beneficiassem sua situação particular.<sup>172</sup>

A teoria de Rawls foi construída com base em dois princípios: o da ‘igual liberdade’ e o da ‘diferença’. O primeiro postula que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idênticas para as outras, ao passo que o segundo, requer que as desigualdades econômicas e sociais devam ser distribuídas de forma que simultaneamente se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos e decorram de posições e funções às quais todos tenham acesso.<sup>173</sup>

Um ponto relevante na teoria de Rawls é destacado por Amaral e diz respeito à questão da justiça entre gerações, no sentido que as perspectivas de longo prazo dos menos favorecidos se estendem para as gerações futuras, de forma que para se chegar à isonomia formal, “*cada geração deve não apenas salvaguardar os ganhos de cultura e civilização e manter intactas as instituições justas que forem estabelecidas, mas também por de lado uma quantia adequada de capital acumulado efetivo.*”<sup>174</sup>

A ideia é de compensar as desigualdades e reduzir a distância social e econômica entre as pessoas, no decorrer das gerações. A busca da equidade pressupõe a existência de diferenças nas condições de vida dos indivíduos, e tais diferenças devem ser reduzidas mediante ações de políticas públicas e participação da sociedade.

---

<sup>172</sup>RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 149. “As prestações oriundas do Estado do bem-estar social, pressupõe o reconhecimento de uma igualdade que corresponde ao estado natural na teoria tradicional do contrato social. Esta posição original não é, evidentemente, concebida como uma situação histórica concreta, muito menos como um estado cultural primitivo. Deve ser vista como uma situação puramente hipotética, caracterizada de forma a conduzir a uma certa concepção de justiça.”

<sup>173</sup>RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 64. “Primeiro: Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com o sistema semelhante de liberdade para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo” (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos [...] (b) sejam vinculadas a posições e abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”.

<sup>174</sup>AMARAL, Gustavo. **Direito & escassez**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 87 e 228.

Essa posição foi defendida também por Bobbio,<sup>175</sup> ao tratar da igualdade das oportunidades, chamando a atenção para o fato de que a vida é uma corrida ao alcance de bens escassos. Como em toda competição, se o ponto de partida é diferente para as pessoas, aquele cuja linha esteja mais à frente certamente vencerá a corrida. Por isso, reconhece a necessidade de igualdade dos pontos de partida, assim como a inclusão dos menos favorecidos.

Ainda que se possa afirmar que as posições de partida variam de sociedade para sociedade, assim como Rawls, Bobbio ressalta que, para colocar pessoas desiguais por nascimento no mesmo ponto de partida é necessário favorecer uns em detrimento de outros.<sup>176</sup>

Mesmo que os seus escritos não tenham sido específicos quanto à forma de diminuir desigualdades, sua teoria serviu de fundamento para ações políticas e sociais difundidas e aplicadas pelo mundo.

A teoria da justiça de Rawls, em especial, o segundo princípio (que engloba os princípios da diferença e da oportunidade), tem relevância e repercussão nas discussões acerca de justiça social, da saúde pública, guardando uma interface com a noção de responsabilidade social, envolvendo a necessidade de proteção pública e estatal dos mais vulneráveis. A concepção de justiça como equidade seria aquela que, além de garantir o exercício das liberdades básicas, asseguraria a todos, de forma equânime, a distribuição dos bens primários essenciais.

Amaral<sup>177</sup> discorda de Rawls em “*Uma Teoria de Justiça*” por não encontrar uma resposta para a escassez de recursos, ou carência de meios como fator limitador da efetividade material dos direitos, inclusive das liberdades e que, ainda, o princípio da diferença não é formulado de modo a demandar um incremento do mínimo social muito elevado, próximo à riqueza média do país. O princípio da diferença, que se liga com a justiça distributiva, contém um largo elemento de justiça processual pura, não havendo qualquer tentativa para definir a distribuição justa dos bens e serviços a partir das informações sobre preferências e exigências dos sujeitos concretos.

Assim, as instituições de enquadramento relativas à justiça distributiva, reguladas por uma constituição justa que garanta as liberdades próprias de uma situação de igualdade entre os cidadãos, atestando um processo justo de escolha do Governo que assegure liberdade de oportunidades equitativas, englobando o igual acesso à educação, à cultura, bem como um mínimo social “*quer através de subsídios de família e de subsídios especiais em caso de doença*

---

<sup>175</sup>BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>176</sup>BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>177</sup>AMARAL, Gustavo. **Direito & escassez**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 88.

*e desemprego ou, mais sistematicamente, pela utilização de mecanismos como o suplemento gradual de rendimento.*”<sup>178</sup>

Amaral chama a atenção aos argumentos de Ribeiro da Silva, pelo qual um dos seus pressupostos seria que “*indivíduos autônomos não existem isoladamente, mas são moldados por valores e pela cultura da comunidade na qual vivem.*” numa ideia dos comunitaristas contra os contratualistas.<sup>179</sup>

Ao analisar a problemática da alocação de recursos escassos, Silva,<sup>180</sup> parte dos estudos de Calabresi e Bobbitt - para indicar que a aplicação da teoria das escolhas trágicas desenvolvida por Sustain, Walzer e Elster, e defendida por Amaral e Galdino, implica, na verdade em negação de direitos.

Os diversos direitos prestacionais podem apresentar um vínculo diferenciado em função das categorias de prestações estatais referidas (direito ao trabalho, assistência social, aposentadoria, educação, saúde, moradia, etc), de forma que as diferentes espécies de prestações que irão constituir o objeto dos direitos sociais dependerão de seu reconhecimento e previsão jurídica. Contudo, não constituem cardápio hermenêutico e insuscetível de expansão.

Com efeito, especialmente, no que concerne aos direitos fundamentais sociais de natureza prestacional,<sup>181</sup> verifica-se os limites da reserva do possível, da falta de qualificação (e/ou legitimação) dos tribunais para a implementação de determinados programas socioeconômicos, bem como a colisão com outros direitos fundamentais podem, dentre outros aspectos, exercer a influência decisiva.

Para atender a questão da economicidade inerente dos direitos prestacionais, Sarlet<sup>182</sup> sistematizou a ‘reserva do possível’ em três eixos, a saber:

- (1) a disponibilidade fática dos recursos para efetivação desses direitos;
- (2) a disponibilidade desses recursos (equacionamento);
- (3) o problema da proporcionalidade da prestação (no tocante a exigibilidade)

Propõe a reserva do possível como salvaguarda do equacionamento do princípio da máxima eficiência e efetividade dos direitos fundamentais para que os recursos estatais sirvam para a garantia da efetivação de todos os direitos, inclusive os direitos sociais prestacionais.

<sup>178</sup>AMARAL, Gustavo. **Direito & escassez: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 87.

<sup>179</sup>AMARAL, Gustavo. **Direito & escassez: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 91. Amaral vale-se dos estudos de Ricardo Almeida Ribeiro da Silva para criticar a teoria dos contratualistas.

<sup>180</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 81.

<sup>181</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 283 - 301.

<sup>182</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 302.



Para o autor, a ‘reserva do possível’ não é somente limite jurídico e fático, é elemento otimizador na efetivação dos direitos fundamentais, servindo, por exemplo, para solucionar questões relacionadas à escassez de recursos, como forma de proteção do núcleo essencial de outro direito fundamental.

Ou seja, havendo conflitos de direitos, é possível partir da reserva do possível para solucionar questões concretas, valendo-se do princípio da proporcionalidade e observando a tríade defendida por *Sarlet*, quando da sistematização da teoria.

A discussão jurídica acerca da realização do direito fundamental à alimentação adequada circunda a questão da efetivação dos direitos sociais prestacionais, frequentemente negligenciados pelas esferas governamentais. *Sarlet*, corrobora, inicialmente, da posição de Canotilho, ao enfatizar a necessidade de “*cimentar juridicamente o estatuto jurídico-constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais.*”<sup>183</sup>

Quanto a especial relevância econômica dos direitos sociais prestacionais, o autor, discorda da existência de direitos sociais a prestações que sejam economicamente neutros no que se relaciona ao ‘custo’ na efetiva realização das prestações reclamadas. Assegurando, que haverá sempre uma repercussão econômica, mesmo que de forma indireta. Outra característica dos direitos fundamentais sociais prestacionais é a “*questão da disponibilidade do seu objeto e, nesse ponto alguns autores sustentam que a limitação dos recursos seria um limite fático à efetivação desses direitos*”<sup>184</sup>

Comporta salientar que para *Sarlet*, a ‘reserva do possível’ não se apresenta como elemento integrante dos direitos fundamentais, “no sentido de limite”, para ele a “*reserva do possível*’ funcionará como garantia dos direitos fundamentais, exemplificando para tanto as situações de conflitos de direitos.”<sup>185</sup>

Não obstante a economicidade dos direitos prestacionais arrolados, no art. 6º da Constituição Federal, é importante e tangível a efetivação dessas prestações pelo Estado e, para tanto, se exige equacionamento do princípio da máxima eficiência e efetividade dos direitos fundamentais para que os recursos estatais sirvam para a garantia da efetivação dos direitos sociais prestacionais, tanto quanto, e no mesmo nível de prioridade que se reconhece aos demais direitos fundamentais.

---

<sup>183</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 269.

<sup>184</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 303.

<sup>185</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 303.

### 1.2.4 Direitos Prestacionais Sociais e o Mínimo Existencial

Os direitos sociais são verdadeiros reflexos do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, à medida que compreendem, na forma do Art. 6º da Constituição Federal, aos direitos: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” Funciona como um guia, ou tema transversal na Constituição Federal, é um dos Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF) e eixo norteador de toda hermenêutica constitucional, além de encontrar-se também positivado no art. 170 da CF, como orientador da atividade econômica.<sup>186</sup>

Não obstante a baixa densidade das normas referentes aos direitos sociais prestacionais denunciadas por Canotilho, e a questão da ‘escassez’ de recursos públicos defendida pelos neoliberais, Sarlet<sup>187</sup> argumenta que não se pode negar a ‘*aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, na medida da sua eficácia.*’

Assim, o mínimo existencial funciona como verdadeiro óbice em referência a qualquer tipo de ação ou omissão do poder público que obstrua a efetiva fruição dos direitos fundamentais, uma espécie de garantia de efetivação do núcleo essencial de cada um dos direitos fundamentais. Funciona como um instrumento de efetivação desses, na medida em que impõe ao Estado uma espécie de obrigação de vinculação ao cumprimento do mínimo necessário a uma condição humana digna, núcleo de todos os direitos sociais, exigindo aplicação eficiente dos recursos públicos, com vistas a atender a esse núcleo mínimo.

A título de ilustração do argumento acima, segue decisão do Supremo Tribunal Federal, no ARE 745745 AgR / MG,<sup>188</sup> ao se valer do afastamento dos critérios da Reserva do

<sup>186</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Brasília: DF. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>187</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais.** 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 303. Não obstante reconheça a economicidade inerente aos direitos fundamentais prestacionais, o autor refuta, a teorias de autores neoliberais como: Calabresi e Bobbitt, Michael Walze, Jonh Elster e Cass Sunstein, Galdino e Amaral.

<sup>188</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ARE 727864 AgR / PR.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28M%CDNIMO+EXISTENCIAL+DIREITOS+SOCIAIS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yb5stw7g>>. Acesso em: 10 maio 2020. ARE 727864 AgR / PR - PARANÁ AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 04/11/2014. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014 Parte(s): AGTE.(S): ESTADO DO PARANÁ. PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – CÚSTEIO, PELO ESTADO, DE SERVIÇOS HOSPITALARES PRESTADOS POR INSTITUIÇÕES PRIVADAS EM BENEFÍCIO DE PACIENTES DO SUS ATENDIDOS PELO SAMU NOS CASOS DE URGÊNCIA E DE INEXISTÊNCIA DE LEITOS NA REDE PÚBLICA – DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E DE PROTEÇÃO À VIDA RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AOS ESTADOS – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO

Possível na teoria dos custos do Direito, reconhecendo o direito ao Mínimo Existencial nos direitos sociais prestacionais. Na referida decisão foi reconhecida a inaplicabilidade da reserva do possível para atender o núcleo essencial (mínimo existencial), por compreender ser injusto legitimar o inadimplemento de deveres estatais de prestações constitucionalmente impostas. No caso, se referiu o acórdão ao direito à saúde.

### **1.3 Interfaces entre o Direito Humano à Alimentação Adequada e o Direito Fundamental a Alimentação**

O presente tópico retoma a construção jurídica dos direitos humanos, no que tangencia, sobretudo, a sua relação com os direitos fundamentais e sua eficácia, com o objetivo de comprovar o direito à alimentação adequada do consumidor celíaco, como um direito fundamental, individual de expressão coletiva, que demanda ação positiva por parte do Estado e das empresas do segmento alimentício.

#### **1.3.1 Construção Histórica do Direito a Alimentação**

Não obstante o direito à alimentação seja indispensável e interligado ao direito à vida e, por conseguinte, ao exercício de qualquer outro direito humano,<sup>189</sup> seu reconhecimento jurídico surgiu desvinculado das questões humanitárias.

---

POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA [...] RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. 2ª Turma, 04.11.2014; No mesmo sentido o ARE 745745 AgR / MG.

<sup>189</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 20-21. Segundo o autor: “É a igualdade de essência da pessoa que forma o núcleo do conceito universal de direitos humanos. A expressão não é pleonástica, pois se trata de direitos comuns a toda espécie humana, a todo homem enquanto homem e, os quais então resultam da sua própria natureza, não sendo meras criações políticas.”

A priori, a proteção do Estado não era voltada para garantir o acesso dos seres humanos a uma alimentação adequada, que assegurasse plenamente suas necessidades nutricionais e contribuísse para a saúde e qualidade de vida.<sup>190</sup> A preocupação dos Estados na década de 1940, segundo Valente,<sup>191</sup> cingia-se a existência do alimento, ou seja, a produção e estoque de alimentos eram compreendidos como critério de segurança nacional.

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU) se registrou o primeiro esboço da construção do direito à alimentação<sup>192</sup> e somente em novembro de 1953, na VII Sessão é que se deu a primeira referência no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), mesmo assim, na oportunidade, a assistência alimentar se resumiu na distribuição de estoques excedentes de alimentos, sem qualquer referência a adequação ou qualidade alimentar.<sup>193</sup>

A alimentação adequada, como direito humano básico, foi reconhecido na XXI Sessão da Assembleia-Geral, realizada em 19 de dezembro de 1966, pela Organização das Nações Unidas (ONU), através do Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, que estabeleceu, no artigo 11 do documento, como diretriz aos Países Membros a adoção de medidas necessárias ao pleno exercício desse direito, o que equivale dizer, através de políticas públicas que envolvem agentes públicos e privados para sua plena efetivação.<sup>194</sup>

<sup>190</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 39. “Um processo de alimentação de qualidade, em todos os seus aspectos e dimensões, é fundamental para garantir uma boa qualidade de vida. Somos o que comemos e como comemos.”

<sup>191</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 40. “O conceito de segurança alimentar pode ser associada na Europa do início do sec. XX, ao conceito de segurança nacional e à capacidade de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política e militar.”

<sup>192</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020. Art. 25 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros caso de perda dos meios de subsistência fora do seu controle. Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>193</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 40. “As primeiras referências ao conceito de segurança alimentar no âmbito internacional remetem à década de 1940, quando da criação da Organização para Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) e dos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e GATT) ”.

<sup>194</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020. 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.

Mencionado Pacto Internacional representou o marco legal da consagração normativa do direito à alimentação adequada, inicialmente compreendida como um direito restrito ao combate à fome. É importante salientar que no referido documento, o direito de estar livre da fome foi concebido como direito fundamental e, outro aspecto relevante, é que ocorreu também uma ampliação do direito à alimentação, o vinculando à qualidade de vida.

Os avanços não foram lineares, até porque a questão de produção e estoque de alimentos ganhou ainda mais ênfase com a crise de escassez de alimentos ocorrida entre os anos de 1972 a 1974.<sup>195</sup> Neste período, as ações estatais de política de alimentação continuaram circunscrevendo a segurança alimentar com questões de produção de alimentos e estoques nacionais. Inexistia ação estatal voltada ao acesso da população aos alimentos, quiçá acerca de qualidade nutricional.

Com o final do período da escassez de alimentos, sem que se resolvesse o grave problema nutricional mundial, reforça-se no início da década de 1980, a visão de que os problemas da fome e da desnutrição não se resumiam apenas na existência e estoque de alimentos, mas dependiam em muito do acesso da população aos alimentos de qualidade, implicando na existência de uma oferta estável com qualidade e valor nutricional adequados.<sup>196</sup>

O primeiro documento a dar enfoque ao direito à alimentação como um direito humano ocorreu nesse período e foi redigido por Eide<sup>197</sup> à Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. A face humana do conceito de direito à alimentação adequada, pelo menos a título normativo e de cooperação internacional foi consolidada nos compromissos assumidos pelos governos na Primeira Conferência Internacional de Nutrição (FAO - 1992), promovida em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS).

O acesso à alimentação adequada passou a ser reconhecido como um direito básico, primordial ao exercício de qualquer outro direito, de forma que não pode ter sua efetividade negada por questões de natureza econômica ou política. Nessa nova perspectiva, Valente, definiu segurança alimentar como “*o modo da sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos.*”<sup>198</sup>

A partir dessa constatação, a erradicação da pobreza com políticas públicas de redistribuição de recursos materiais ganhou a tônica central na discussão da realização do

---

<sup>195</sup>CHONCHOL, Jacques. **A soberania alimentar**. Tradução Gênese Andrade. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300003)>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>196</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 41-42.

<sup>197</sup>EIDE, Asbjørn. **Right to adequate Food as Human**. Human Right Studies Series N.1. Sales N. E. 89.XIV.2, United Nations: New York, 1989.

<sup>198</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 40.

direito à alimentação, e no início de 1993, evoluiu incluindo componentes relativos à “qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas.”<sup>199</sup>

Sen<sup>200</sup> destaca que o direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação de outras necessidades, ao mesmo tempo, que entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e futuras gerações, com os movimentos sustentáveis e a nova ideia de desenvolvimento econômico.

A partir de então e, finalmente, o direito à alimentação ganhou a tônica de direito humano econômico, social e cultural<sup>201</sup> em movimentos nacionais e internacionais, se vinculando à cidadania.

### 1.3.2 Direito Humano à Alimentação Adequada como Direito Fundamental

O Brasil se tornou Estado-Parte do Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais proclamados pela ONU, através do Decreto Presidencial nº 591 de 06 de julho de 1992.<sup>202</sup> Mencionado pacto representou o marco legal da consagração normativa do direito à alimentação adequada, inicialmente, compreendido apenas como direito restrito ao combate à fome.

Não há dúvidas que o direito à alimentação no Brasil se inicia na luta pelo combate à fome, no sentido de garantir a todos as pessoas o acesso aos alimentos, em quantidade necessária. Mas, a plena garantia desse direito depende não só do acesso aos alimentos, é preciso o atendimento às necessidades nutricionais humanas, ou seja, a alimentação precisa ser suficiente e nutricionalmente adequada.<sup>203</sup>

<sup>199</sup>VALENTE, Flávio. Em busca de uma educação nutricional crítica. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

<sup>200</sup>SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. 1981. Disponível em: <<https://www.prismaweb.org/nl/wp-content/uploads/2017/06/Poverty-and-faminesAmartya-Sen1981.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>201</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 24. Afirma que “o reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira década do século XIX. O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização.”

<sup>202</sup>BRASIL. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

<sup>203</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 44-46.

Não se pode negar o avanço normativo, representado pela Emenda Constitucional, nº 64/2010,<sup>204</sup> que incluiu o direito à alimentação no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal. Contudo, mesmo após a constitucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil, não se viu avanços significativos na realização desse direito no contexto de adequação alimentar.

### 1.3.3 Direito à Alimentação com Natureza de Direito Fundamental

Em face da intrínseca correlação do direito à alimentação com manutenção da vida e o pleno desenvolvimento do ser humano, fala-se do direito à alimentação como o direito indispensável e promotor dos demais direitos fundamentais, inclusive, e, principalmente, ligado intrinsecamente ao direito à vida, ao direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

O Direito à vida precede a todo e qualquer direito, no entanto, uma das condições para que a vida seja mantida, é o acesso à alimentação adequada. Daí o alimento passa a ser condição imprescindível à vida. Da mesma forma, a saúde implica na qualidade de vida e depende do acesso à adequada alimentação. Por conseguinte, o alimento para ser saudável, exige que na cadeia produtiva seja garantida a sua segurança, implicando a existência da relação da produção de alimentos com o uso sustentável dos recursos ambientais.

Desta feita, antes mesmo da inclusão da alimentação no art. 6ª da Constituição Federal, esse direito já estava implícito na categoria de direito fundamentais, inclusive intrinsecamente relacionado com o Direito à Vida (Art. 5º, caput) e com o Direito à Saúde (Art. 6º), além da sua inegável ligação com o Princípio da Dignidade Humana (Art.1º, III).<sup>205</sup>

O direito à alimentação ainda está contemplado em vários dispositivos ao longo do texto constitucional<sup>206</sup>, a saber:

- Art. 23, ao fixar a competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios tratou do tema direito à alimentação tanto no estabelecimento de fomento à produção agropecuária, quanto à organização do abastecimento alimentar (inc. VIII); e, também no combate as causas da pobreza (inc. X), que obviamente é estágio mais crônico da (in)segurança alimentar;

---

<sup>204</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64**, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

<sup>205</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>206</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

- Art. 170 traz implícito o Princípio da Função Social da Empresa fundado no binômio valorização do trabalho humano e livre iniciativa, além de circunscrever a legitimidade de toda atividade econômica à contribuição para a existência digna da coletividade, observados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade e defesa do consumidor, com efeito todos são limitadores da liberdade privada dos agentes econômicos. Ao vincular o objetivo da função social da empresa à busca da existência digna incluiu à alimentação como elemento dessa dignidade humana;

- Art. 184 “*Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social [...]*” e, art. 186 “*A função social é cumprida quando a propriedade rural atende [...]*” Com efeito, a função social da propriedade rural é a produção de alimentos, seja para subsistência, seja para circulação no mercado, estando vinculado ao direito à alimentação, no que se refere à autonomia da produção de alimentos, como critério de segurança alimentar;

- Art. 187 “*A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção [...] bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes,*” especificando ainda nos parágrafos 1º e 2º, as bases da política agrícola nacional, para os setores “agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.” No presente comando constitucional a vinculação com a produção de alimentos também está vinculada à soberania alimentar;

- Art. 193 “*A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.*” Novamente está implícita a ligação do bem-estar social com o acesso à alimentação adequada;

- Art. 196 “*A saúde é direito de todos e dever do Estado [...],*” devendo ser garantida por “*políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário [...].*” Neste dispositivo o direito à saúde está relacionado ao bem-estar, e, por consequência dependem do acesso à alimentação adequada;

- Art. 200 “*Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano*”. Aqui o direito à alimentação está relacionado à saúde e a vida humana, a partir do dever do Estado de manter um sistema de segurança sanitária dos alimentos;

- Art. 227 “*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação [...].*” O direito à alimentação encontra-se positivado como núcleo essencial para o desenvolvimento



da criança, adolescente e jovem incidindo deveres e responsabilidade tanto para o Estado, quanto para a família e toda a coletividade.

#### **1.4 Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco como Direito Fundamental e Individual de Expressão Coletiva**

Aqui serão apresentadas a concepção de Grassi Neto acerca do direito à alimentação adequada, e sua aplicação no tratamento jurídico da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco, se utilizando também das clássicas doutrinas da teoria dos direitos fundamentais de Alexy e Sarlet, e, o enfoque inovador de Herrera Flores para comprovar a tese sustentada do direito à alimentação do consumidor celíaco como direito fundamental, individual de expressão coletiva e suas perspectivas objetiva e subjetiva.

##### **1.4.1 Direito à Alimentação Adequada Aplicado ao Consumidor Celíaco**

O direito à alimentação adequada se desdobra em duas proteções distintas: a primeira, no direito de cada pessoa ficar livre da fome, o que significa ter acesso de forma habitual aos alimentos de que necessita, sem comprometer economicamente a realização de outras necessidades essenciais: moradia, educação, transporte, entre outros; a segunda, que a alimentação seja adequada nutricional, social e culturalmente.

A realização desse direito implica que cada pessoa precisa ter acesso físico à alimentação adequada, significando que aqueles socialmente mais vulneráveis fazem jus a realização desse direito por parte do Estado, através de um sistema público de distribuição de alimentos ou de distribuição de renda ou tendo acesso aos meios para obtê-los autonomamente (políticas afirmativas, como subsídios em impostos, inserção no mercado de trabalho, entre outros).<sup>207</sup>

Grassi Neto fala, inclusive do acesso fácil à alimentação adequada, como condição de manutenção da vida, não bastando a disponibilidade de alimentos, é preciso que todas as pessoas tenham acesso ao alimento seguro, em todos os momentos, apontando para a existência de um ‘direito à alimentação, a ser exercido quer pela colheita do alimento pelo cultivador, quer

---

<sup>207</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 157. “[...]a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente para a satisfação das necessidades básicas do ser humano como a garantia de capacidade econômica a este último para adquiri-lo.” Esse acesso à alimentação adequada pode ser de duas vias, por provisão do Estado (distribuição de alimentos ou programas de distribuição de renda) ou por meios próprios.

pela sua aquisição, quer pelo seu recebimento por meio de um sistema público de distribuição de alimentos.<sup>208</sup>

A inadequação alimentar é tão grave quanto à fome, pois afeta igualmente a saúde e o desenvolvimento humano, de forma que não basta ter acesso físico aos alimentos é preciso adequação e qualidade da alimentação.<sup>209</sup> Na visão de Mahieu, a sociedade de alimentação é sedimentada em três eixos: econômico (produção física de alimentos e regulação do comércio); securitário (segurança sanitária); e, social (escolhas do fornecedor frente ao consumidor).<sup>210</sup>

Para o consumidor celíaco a alimentação adequada parte da premissa do acesso aos alimentos isentos de glúten, seguros, aptos ao atendimento das suas necessidades nutricionais e da efetiva saúde e qualidade de vida. No entanto, a contaminação dos alimentos isentos de glúten é uma realidade, de forma que a garantia do direito à alimentação dessa categoria de consumidores envolve ações do Estado e das empresas, vale dizer, controle do risco econômico, sanitário e social<sup>211</sup> da produção e oferta desses alimentos, tanto no segmento alimentício geral quanto no especial.

#### 1.4.2 Subjetividade e Objetividade do Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco

Preleciona Alexy<sup>212</sup> que os direitos fundamentais não se restringem a garantia dos direitos subjetivos aos indivíduos, mas também contêm “*decisões valorativas de natureza objetiva, estabelecendo preceitos vinculativos de órgãos estatais.*”

Assim, os direitos fundamentais assumem duas perspectivas, a saber: direitos subjetivos individuais (imprescindíveis à proteção do ser humano diante de concretas ou iminentes violações) e como expressão valorativa do Estado Democrático de Direito e limitação para a consecução dos objetivos do Poder Público, sendo esta última, a perspectiva objetiva.

A perspectiva subjetiva foca no sujeito como titular do direito para afirmar que os direitos fundamentais geram direitos subjetivos aos seus titulares, permitindo que estes ordenem comportamentos (negativos ou positivos) dos destinatários, ao mesmo tempo em que impõe ao Poder Público uma obrigação sem destinatário específico (perspectiva objetiva), qualquer que

<sup>208</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 63.

<sup>209</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro**: pão ou aço. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>210</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>211</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>212</sup>ALEXY, Robert. Constitutional right, balancing and rationality. **Ratio Juris**, Oxford: Blackwell, v. 16, n. 2, jun. 2003, p. 130-140. Disponível em: <[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA\\_WP\\_2012-01.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA_WP_2012-01.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2020.

seja a unidade da organização federativa brasileira, por conseguinte, revelando-se como um imperativo de solidariedade social.<sup>213</sup>

Na perspectiva objetiva não é necessária à indicação de um titular, ou sujeito de direito, isso porque os direitos fundamentais integram a essência do Estado democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a ação estatal. A Constituição Federal constitui uma Carta garantística que impõe a promoção dos direitos fundamentais pelo poder público, ainda que não tenha havido violação aos direitos subjetivos. É aquela responsável, portanto, por ordenar ao Poder Público o cumprimento de ações, que efetivem, no máximo grau possível, os direitos fundamentais inerentes à garantia da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais transcende à garantia de posições individuais, fazendo com que os direitos fundamentais devam, por si só, ser respeitados, preservados e fomentados.

#### 1.4.3 Titularidade do Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco

Sob o aspecto da titularidade, muito embora a doutrina não seja uníssona no que se refere à individualidade dos direitos sociais, como fruto de reivindicações sociais, a maioria desses direitos realmente se mostra como direitos fundamentais de interesse coletivo. Assim, não há como negar que o direito à alimentação corrobora com que *Sarlet* defende, como um “direito fundamental individual de expressão coletiva,” até porque não só é correlato do direito à saúde, como é indissociável do direito à vida.<sup>214</sup>

Podendo, portanto, inferir que o direito à alimentação do consumidor celíaco se constitui como um direito fundamental individual (expressão coletiva), enquanto que a segurança alimentar desse grupo de consumidores surge como um dever do Estado (perspectiva objetiva) e responsabilidade da sociedade, compreendida nesta pesquisa como os agentes econômicos privados (empresa), que são fornecedores do segmento alimentício.

A questão da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco perpassa pela compreensão atual de que o direito à alimentação significa mais do que o acesso físico ao

---

<sup>213</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020. “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” Na perspectiva objetiva o Estado tem, por exemplo, o dever de garantir um sistema único de saúde que promova o bem-estar dos cidadãos.

<sup>214</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1981. In. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

alimento, muito embora a escassez de alimentos também afete a segurança alimentar das pessoas. Contudo, é imprescindível à saúde e qualidade de vida humana, que a alimentação seja também adequada, o que envolve particularidades como é o caso do atendimento às restrições alimentares de grupos vulneráveis.

No caso do direito fundamental à alimentação do consumidor celíaco, significa não somente o acesso físico aos alimentos sem glúten, mas que esse acesso ocorra de forma fácil e adequada, com segurança e controle de contaminação por glúten, o que pressupõe a adoção de boas práticas, informação adequada e transparência em toda cadeia produtiva (boa-fé), rastreabilidade, além da viabilidade econômica, que somente é tangível se existir políticas públicas junto aos segmentos alimentícios, com a finalidade de promover a segurança alimentar e garantir o direito fundamental à alimentação desses consumidores.

Nessa perspectiva, se pode afirmar que o direito fundamental à alimentação do consumidor celíaco exige para sua eficácia, a realização de duas vertentes: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. A alimentação adequada para o consumidor celíaco implica exatamente no acesso aos alimentos isentos de glúten, essenciais à saúde e qualidade de vida, o que significa disponibilidade, adequação, acessibilidade e estabilidade do acesso aos alimentos produzidos.

A estabilidade aqui mencionada está relacionada à instabilidade da oferta de alimentos isentos de glúten para a dieta celíaca, e em função do consumidor celíaco conviver com a realidade da síndrome da ‘gôndola vazia,’<sup>215</sup> pois esse consumidor frequentemente enfrenta a realidade de escassez, ao ver os alimentos aptos a sua dieta desaparecerem das prateleiras.

Nesse contexto, a realização do direito à alimentação do consumidor celíaco exige a ruptura com o maniqueísmo<sup>216</sup> da separação Estado e Sociedade Civil, na medida em que reclama que ambos assumam papéis distintos e complementares perante esse grupo de consumidores.

Essa nova forma de enxergar o direito exige experimentar nas políticas públicas novos modelos institucionais, ao tempo que conclama a maior participação de Estados e Municípios, criticando o federalismo vigente; exige que os agentes econômicos privados participem desse processo de transformação social.

---

<sup>215</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52. O autor se vale dos estudos de Madeleine Ferrières. A denominada ‘síndrome da gôndola vazia’ é a expressão contemporânea que corresponde ao antigo estresse alimentar. (medo alimentar).

<sup>216</sup>DRÉZE, Jean; SEN, Amartya. Introduction. In: DRÉZE, Jean, SEN (orgs). **The political economy and hunger: entitlement and well-being**. v. 1. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Essas reflexões são apontadas por Godoy<sup>217</sup> como inovações propostas no trabalho de Unger, que conclamam novos arranjos e experimentos institucionais, que suscitam novas soluções e encaminhamentos e divisão de papéis entre os envolvidos, vislumbrando novos caminhos para se chegar à solução de problemas que são coletivos, e que perpassam, pela trilha de responsabilidade dos agentes privados, não obstante a autonomia de vontade, inerente à liberdade privada.

Os meios tradicionais para atenuar as desigualdades - as políticas compensatórias universalizantes de um lado e a promoção pelos governos da pequena propriedade - revelaram-se ambas insuficientes para alcançar este objetivo, e o que mais quer a nação agora é construir um modelo de desenvolvimento baseado em ampliação de oportunidades econômicas e educativas e em participação popular.<sup>218</sup>

Não basta flexibilizar os direitos sociais; é necessário atenuar as divisões entre setores adiantados e atrasados da economia e exigir de todos e de cada um a combinação de responsabilidades produtivas com responsabilidades sociais: sustentar-se e cuidar dos outros. Isso só acontecerá sob a pressão de novas instituições políticas que engajem as pessoas, sem a provocação de crises ou de guerras, no encaminhamento coletivo dos problemas coletivos.<sup>219</sup>

Leitão também apresentou reflexão sobre a necessidade de avançar para além da solução dos problemas sociais como dever do Estado, alertando, no seu estudo, para a necessidade de novas possibilidades de ação política que se desenvolvam entre forma-direito e forma-de-vida.<sup>220</sup>Essa quebra de dicotomia da relação Estado e sociedade será objeto da discussão das outras duas dimensões da análise jurídica da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco, ou seja, o dever do estado e a responsabilidade da empresa na efetivação do direito fundamental à alimentação adequada desse grupo de consumidores.

No âmbito do Poder Judiciário, o tema, contudo, enfrenta resistência e comumente, o direito à alimentação ou mesmo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é tangenciado e resumido a casos de judicialização da saúde. A título de exemplo, no julgamento

---

<sup>217</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & utopia em Roberto Mangabeira Unger**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

<sup>218</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & utopia em Roberto Mangabeira Unger**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

<sup>219</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & utopia em Roberto Mangabeira Unger**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

<sup>220</sup>LEITÃO, Macell Cunha. **A ambiguidade da luta pelo direito no Brasil**: um estudo a partir de Franz Neumann e Giorgio Agamben. 338 f. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190102/PDPC1365-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 maio 2020.

do RE 851494/PE<sup>221</sup>, no qual se discutiu o fornecimento de um suplemento alimentar Neocate®, cujo registro na Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA),<sup>222</sup> é de produto alimentício (Neocate Advanced – RE nº 116, 19/07/2002; Neocate – RE nº 51, 17/03/2004; Neocate LCP – RE nº 2625, 31/07/2008), o Supremo Tribunal Federal assegurou o direito pleiteado pelo tutelado, mas sob o olhar de proteção ao direito à saúde, tratando o alimento (suplemento alimentar) como medicação, não enfrentando diretamente a justiciabilidade do direito à alimentação.

#### 1.4.4 Perspectiva da Dimensão do Direito à Alimentação do Consumidor Celíaco

O direito à alimentação está fundado no princípio fundamental da República, que é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF),<sup>223</sup> eixo norteador de todo o sistema normativo

<sup>221</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE nº851494/PE**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25336005/recurso-extraordinario-re-851494-pe-stf>> Acesso em: 11 maio 2020. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES. CUSTEIO DE MEDICAMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recursos extraordinários interpostos com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra o seguinte acórdão do Tribunal Regional Federal da Quinta Região: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PORTADOR DE ALERGIAS ALIMENTARES E ECZEMA ATÓPICO. FORNECIMENTO GRATUITO DE LEITE. PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE. DEVER DE TODOS OS ENTES POLÍTICOS QUE COMPÕEM A FEDERAÇÃO. 1. Cuida-se de remessa oficial e de apelação interposta pela União em face da sentença proferida pelo douto Juiz da 10ª vara da Seção Judiciária de Pernambuco, nos autos da Ação Ordinária n.º 0020114-27.2011.4.05.8300, que determinou aos réus, que forneçam o leite NEOCATE ADVANCED –10 (dez) latas por mês ao autor, conforme prescrição médica acostada aos autos, pelo tempo necessário ao tratamento. 2. No artigo 196, a Constituição Federal estabelece ser a saúde "direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". 3. In casu, o autor é portador de alergia a diversos alimentos e possui ECZEMA ATÓPICO, necessitando fazer uso contínuo, do leite NEOCATE ADVANCED que, conforme prescrição médica é o único leite capaz de substituir o materno e garantir o pleno desenvolvimento do autor. Entretanto, o seu custo é muito elevado, sendo R\$ 600,00 (seiscentos reais) o valor de cada lata e R\$ 6.000 (seis mil reais) o valor total de latas de leite a serem consumidas por mês pelo autor. 4. O direito à vida e à saúde é prerrogativa jurídica indisponível, assegurada à população pela Constituição da República, incumbindo ao Poder Público o dever de garantir a observância desse direito, por meio de políticas públicas que visem à proteção e recuperação da saúde, nas quais se incluem os programas de fornecimento de medicamentos/tratamentos aos necessitados, sejam eles de alto custo ou não. 5. Prevalência, na hipótese, da proteção aos direitos à vida e à saúde em relação à alegada observância à reserva do possível, tendo em vista, inclusive, que a decisão que determina o fornecimento de medicamento não está sujeita ao mérito administrativo, ou seja, conveniência e oportunidade de execução de gastos públicos, mas de verdadeira observância da legalidade. [...] Nada há, pois, a prover quanto às alegações dos Recorrentes. 7. Pelo exposto, nego seguimento aos recursos extraordinários (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 3 de dezembro de 2014. Ministra CÁRMEN LÚCIA. Relatora (STF - RE: 851494 PE, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 03/12/2014, Data de Publicação: DJe-242 DIVULG 10/12/2014 PUBLIC 11/12/2014).

<sup>222</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Registro Anvisa**: Neocate Advanced – RE nº 116, 19/07/2002; Neocate – RE nº 51, 17/03/2004; Neocate LCP – RE nº 2625, 31/07/2008. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/>>. Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>223</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: DF. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

constitucional, além de estar pautado em vários documentos da Organização Nacional das Nações Unidas (ONU), do qual o Brasil é signatário.<sup>224</sup>

O direito do consumidor celíaco à alimentação adequada se firma, portanto, como um direito fundamental, que se relaciona com a segunda dimensão da teoria dos direitos fundamentais, na medida em que exige uma ação positiva do Estado, sendo esta a posição majoritária nas discussões dos pesquisadores e doutrinadores em segurança alimentar, como é o caso do doutrinador Grassi Neto.

O autor propõe a também relação do direito à alimentação adequada com a terceira dimensão dos direitos fundamentais, pois fundada no valor da fraternidade, traz a ideia de responsabilidade na implementação das políticas públicas para toda a coletividade, o que inclui as empresas do segmento alimentício.<sup>225</sup>

No que concerne ao direito à segurança alimentar do consumidor celíaco, ou seja, o acesso aos alimentos isentos de glúten, com a segurança adequada, se apresenta como de segunda dimensão, por exigir uma prestação positiva do Estado. Por outro lado, impõe responsabilidade para a coletividade, o que no caso dos consumidores celíacos, implica em obrigações ao segmento alimentício.

O direito do consumidor celíaco à alimentação adequada firma-se, portanto, como um direito fundamental, de segunda dimensão, na medida em que exige uma ação positiva do Estado, qual seja, uma política pública voltada a garantia da segurança alimentar desse grupo de pessoas e de terceira dimensão, na medida em que depende do envolvimento do segmento alimentício.

Cabe ressaltar aqui o posicionamento de Herrera Flores<sup>226</sup> na concepção dos direitos fundamentais como processos em contínua construção, que respondem as demandas temporais, sem perder de vista a necessidade de (re)invenção constante, uma vez que a sociedade contemporânea é dinâmica e sofre constantes transformações que acabam exigindo a tutela de novos direitos, e enfraquecendo os direitos humanos já afirmados historicamente. Exemplificando, o autor, com os abismos sociais crescentes que a força da liberdade econômica

---

<sup>224</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

<sup>225</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 168. “Sob o prisma, porém, de seus outros destinatários, cuida-se de verdadeiro mandamento diretivo, de natureza constitucional, a ser obedecido, quer no estabelecimento de políticas públicas e na execução de ações governamentais efetivas, quer no processo de elaboração legislativa, quer na aplicação da lei por seus intérpretes, quer, ainda, na conduta que os produtores de alimentos devem adotar ao longo do desempenho de suas atividades, marcadas pelo mais profundo respeito à saúde e à informação dos consumidores”.

<sup>226</sup>HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 196.

privado representa, na negação desses direitos, de forma que, por mais que haja um avanço normativo, há sempre o que se (re)construir nessa seara.



## 2 SEGUNDA DIMENSÃO: SEGURANÇA ALIMENTAR DO CONSUMIDOR CELÍACO COMO DEVER DO ESTADO

A segunda dimensão da análise jurídica da (in)segurança alimentar dos consumidores celíacos consiste na identificação do dever do Estado de garantir a segurança alimentar, em especial, no que refere a adequada gestão do risco econômico, sanitário e social na produção e oferta de alimentos isentos de glúten e, por conseguinte, na promoção da acessibilidade desses consumidores à alimentação adequada.

### 2.1 Segurança Alimentar e Soberania Alimentar

Merece destaque neste estudo jurídico a distinção entre segurança e soberania alimentar, isso porque nas línguas neolatinas, como é o caso do português, as duas terminologias são utilizadas para exprimir tanto a questão da produção de alimentos como o acesso da população aos produtos alimentares, ou ainda, da inocuidade de sua produção ao meio ambiente e ao consumidor; enquanto que em línguas como, inglês e alemão, aplicam-se terminologias distintas; soberania alimentar se refere à produção e acesso da população aos alimentos, enquanto que segurança alimentar se refere às questões de sanidade do alimento.<sup>227</sup>

Grassi Neto argumenta sobre a impossibilidade de dissociar segurança alimentar de soberania, até porque, segurança alimentar seria “*um conceito jurídico em construção, cuja flexibilidade pode ser constatada nas inúmeras tentativas de enunciação empreendidas pela doutrina e pelos legisladores.*”<sup>228</sup>

Contudo, a posição do autor não é pacífica, soberania alimentar para Machado, por exemplo, é compreendida, como um princípio que deve direcionar as políticas públicas de segurança alimentar, no sentido de reconhecer “*o direito que tem os povos de definirem as políticas, com autonomia sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir.*”<sup>229</sup> Nessa perspectiva, a soberania alimentar teria conteúdo programático norteador das políticas públicas de segurança alimentar.

---

<sup>227</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47. Destaca que em inglês e em alemão empregam-se expressões distintas: *food security* e *Ernährungssicherheit* para expressar soberania na produção e acesso aos alimentos; *food safety* e *Lebensmittelsicherheit*, para expressar sanidade do produto.

<sup>228</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 61. Registra o autor que “*em meados de 1990, chegaram a ser contabilizados mais de duzentas definições a respeito do que seria segurança alimentar.*”

No ano de 2001, a Soberania Alimentar foi conceituada no Fórum Mundial, realizado no ano de 2001, em Havana (Cuba) como uma das vertentes do conceito de Segurança Alimentar:

Soberania Alimentar é o direito dos povos definirem suas estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidades dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais [...] A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos.<sup>230</sup>

A soberania alimentar na definição acima foi delineada como pressuposto para a implementação da Segurança Alimentar que, por sua vez, tem por objeto central, alcançar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Não há como negar a estreita relação entre o DHAA, e o dever dos Estados quanto à Soberania e à Segurança Alimentar.

### 2.1.1 Eixos Econômico, Securitário e Social da Sociedade de Alimentação e Segurança Alimentar

O ato de se alimentar é fundamental para a saúde e sobrevivência humana e, indubitavelmente, envolve aspectos econômicas, culturais e sociais, sendo esse o enfoque das chamadas dimensões ou eixos que devem direcionar as políticas públicas de segurança alimentar.

Um dos grandes teóricos da segurança alimentar no mundo foi o médico e sociólogo brasileiro Josué de Castro, que na obra *Geografia da Fome*, publicada no ano de 1946,<sup>231</sup> mundialmente conhecida, expôs a questão para além do aspecto quantitativo da falta de gêneros alimentícios, inserindo a reflexão de que a fome ultrapassa os limites do acesso físico, inaugurando a teorização dos aspectos político, social, cultural e econômico que circunscreve a segurança alimentar e nutricional atual.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup>MACHADO, Renato Luiz Abreu. **Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar**. 2017, p. 1. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Acrescenta que “soberania alimentar significa garantir a soberania dos agricultores e agricultoras, extrativistas, pescadores e pescadoras, entre outros grupos, sobre sua cultura e sobre os bens da natureza.”

<sup>230</sup>FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. Pelo direito dos povos a produzir, alimentar-se e a exercer sua soberania alimentar. Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar. Havana - Cuba, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://neaep.blogspot.com/2010/01/conceito-de-soberania-alimenta.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

<sup>231</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 265.

<sup>232</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 291.

Castro enxergou a fome além da ausência de alimentos, e a nominou de *'fome qualitativa'*,<sup>233</sup> caracterizada pela má-alimentação ou alimentação inadequada, denunciando que *"mais grave que a fome aguda e total, devido as suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente populações do mundo."*<sup>234</sup>

Assim, propôs a quebrar o *'tabu'* da *'fome qualitativa'*,<sup>235</sup> denunciando sua invisibilidade e a colocando como um problema social, cuja solução exige políticas públicas adequadas, que vão muito além da distribuição de gêneros alimentícios, na medida em que não basta garantir a quantidade de alimentos, mas também a qualidade e a adequação da alimentação às necessidades físicas, culturais e econômicas, num só contexto.

O autor fez um mapeamento minucioso acerca da produção e distribuição de alimentos no Brasil e comprovou que a questão da desnutrição e inadequação alimentar era tanto quanto, ou até mais grave, do que a fome crônica em si, pois afetava igualmente a saúde e o desenvolvimento humano, de forma que não bastava ter acesso físico aos alimentos era preciso adequação e qualidade da alimentação.<sup>236</sup>

Essa perspectiva social da fome qualitativa apontada por Castro foi sistematizada na obra de Mahieu.<sup>237</sup> Na visão da autora, a sociedade de alimentação pode ser explicada a partir da compreensão da existência de três eixos de risco alimentar: o primeiro, *eixo econômico*, articulado com o comércio mundial agroalimentar (produção física de alimentos e regulação do comércio); o segundo é o *eixo securitário*, relacionado à segurança sanitária dos alimentos; e, o terceiro, o *eixo social*, pelo qual se justifica as escolhas efetuadas pelas indústrias frente ao público consumidor.<sup>238</sup>

A complexidade da sociedade de alimentação levou Grassi Neto<sup>239</sup> a defender, não obstante a reafirmação do processo de construção jurídica do conceito de segurança alimentar e sua interligação com a soberania alimentar, ser inegável que a questão da (in)segurança alimentar ultrapassou as barreiras da escassez física de alimentos, muito embora a ausência do alimento ainda seja um problema da contemporaneidade. Sustentando o autor que a escassez

---

<sup>233</sup>FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL; PETROBRÁS. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Almanaque histórico**: Josué de Castro, por um mundo sem fome. Coordenação Geral Nilson Rodrigues. São Paulo: Mercado Cultural, 2004 (Projeto Memória), p. 28.

<sup>234</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro**: pão ou aço. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>235</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro**: pão ou aço. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>236</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro**: pão ou aço. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>237</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>238</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>239</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

física de alimentos não justifica subtrair a importância da qualidade e a adequação nutricional nas políticas públicas voltadas ao combate à fome e à (in)segurança alimentar, muito embora a fome se constitua como a situação mais extrema da insegurança alimentar.

Valente coaduna com essa evolução, pois compreende a segurança alimentar como o direito de cada pessoa “*aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica.*”<sup>240</sup>

Desta feita, a alimentação não só precisa ser suficiente, mas também adequada nutricional, econômico, cultural e socialmente, de forma que quantidade, qualidade, adequação e acessibilidade econômica sejam pautas indissociáveis de qualquer teorização acerca de segurança alimentar.

Essa realidade de exigências nutricionais ou mesmo necessidades especiais do público consumidor, como é caso das pessoas celíacas, objeto específico deste estudo se justifica no reconhecimento do eixo social da sociedade de alimentação. Grassi Neto,<sup>241</sup> inclusive, propõe um novo conceito de segurança alimentar, em que prestigia todas as dimensões, incluindo, o respeito às restrições alimentares:

A situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento das necessidades básicas e que, além de terem sido produzidos de modo sustentável e **mediante respeito às restrições dietéticas especiais** ou às características culturais de cada povo, apresentem-se saudáveis, nutritivos, isentos de riscos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor. (grifo nosso).

Na construção do conceito de segurança alimentar acima, o autor, prestigiou a sustentabilidade - “*produção e consumo que não sejam nocivos à sociedade, à economia ou ao meio ambiente*”; a sanidade - higiene sanitária, bem como a “*ausência de contaminação, quer por substâncias tóxicas, modificação genética nociva à saúde humana*”; a qualidade nutricional - “*tenham determinados nutrientes em quantidades suficientes para que seu consumidor possa gozar de uma vida ativa e saudável*”; o respeito às restrições alimentares - pelo que defende, “*o incentivo à produção de alimentos destinados aos portadores de alergia e intolerância alimentar, quanto pela divulgação da presença da mesma substância potencialmente alergênica na composição do alimento, em atendimento ao princípio da*

<sup>240</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 38.

<sup>241</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 67.

*transparência*”; e, a preservação cultural do alimento - sob o aspecto dos costumes e tradições religiosas.<sup>242</sup>

A questão da segurança alimentar do celíaco perpassa pela quebra do ‘*tabu*’ ou da invisibilidade da ‘*fome qualitativa*,’ denunciada ainda, em 1946, por Castro<sup>243</sup>, resgatada na obra de Mahieu<sup>244</sup> e corroborada por Grassi Neto,<sup>245</sup> na medida em que exige não só o acesso físico aos alimentos isentos de glúten, mas que esse acesso ocorra de forma facilitada e adequada, sem contaminação cruzada, o que pressupõe a adoção de boas práticas, informação adequada e transparência em toda cadeia produtiva (rastreadibilidade), além da viabilidade econômica.

Os três eixos de regulação do risco na sociedade de alimentação acabou por criar uma nova vertente de acessibilidade como direito inerente da dignidade da pessoa humana: a acessibilidade alimentar, que será objeto de discussão em capítulo específico deste estudo.

### 2.1.2 Segurança Alimentar como Dever do Estado

A segurança alimentar surge como dever do Estado, na medida em que o direito à alimentação adequada é reconhecidamente um Direito Humano Fundamental, constante em vários instrumentos normativos internacionais e elencados no rol do art. 6º da CF, como um dos direitos sociais.<sup>246</sup>

No que se refere à vinculação das entidades públicas aos direitos fundamentais, é inegável o efeito vinculante do art. 5º, §1º, da CF, pelos quais os órgãos estatais se encontram na “obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais”, o que, para *Sarlet*, implica em afirmar que “*os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos.*”<sup>247</sup>

<sup>242</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 68.

<sup>243</sup>FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL; PETROBRÁS; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Almanaque histórico**: Josué de Castro, por um mundo sem fome. Coordenação Geral Nilson Rodrigues. São Paulo: Mercado Cultural, 2004, p. 28-29.

<sup>244</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d’alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>245</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 67-69.

<sup>246</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010).

<sup>247</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 388-389. A vinculação do legislador aos direitos fundamentais, citando a doutrina de Dürig, no contexto da renúncia à figura do legislador onipotente, o que nas palavras de *Krüger*, “não há mais o que se falar em direitos fundamentais na medida da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais.”

Essa vinculação do legislador aos direitos fundamentais tem uma dupla compreensão (negativo e positivo), e, consoante à doutrina alemã “*o legislador possui deveres ativos de proteção, que englobam um dever de aperfeiçoamento da legislação existente, no sentido de conformá-la às exigências das normas de direitos fundamentais.*”<sup>248</sup>

Quanto à abrangência, o efeito vinculativo atinge todos os atos normativos praticados por entidades públicas e atos editados por órgãos privados os quais a lei outorgou força de norma jurídico-pública. Com efeito, os órgãos administrativos do Poder Executivo também se vinculam aos direitos fundamentais, mesmo no âmbito da discricionariedade e das obrigações prestacionais.<sup>249</sup>

Da mesma forma, juízes e tribunais, se vinculam aos direitos fundamentais e a importância dos órgãos do Poder Judiciário vai além da vinculação de suas ações, cabendo-lhes o exercício do controle de constitucionalidade dos atos dos demais órgãos estatais.

Os órgãos do poder judiciário estão “*obrigados, por meio da aplicação, interpretação e integração, a outorgar às normas de direitos fundamentais a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico,*”<sup>250</sup> o que inclui até as normas de direito privado. A título de exemplo, tem-se o reconhecimento jurídico dos institutos da função social do contrato e de diversos outros limitadores da liberdade do agente econômico privado, como a defesa do meio ambiente e a defesa do consumidor.

No concernente aos direitos prestacionais (sociais, por exemplo), a vinculação assume uma esfera diferenciada em virtude da menor densidade normativa, o que não retira a sujeição à fiscalização do Poder Judiciário e aos “*ditames da proporcionalidade.*”<sup>251</sup>

A compreensão dessa atuação exige a análise de conceitos relevantes, como a doutrina das liberdades públicas positivas e a confirmação da existência de normas constitucionais políticas, próprias da consolidação do Estado Social.

O conceito de liberdade pública como afastamento do Estado cedeu espaço para a doutrina da liberdade pública, em sentido amplo ou, no dizer Grinover et al.,<sup>252</sup> para a doutrina

<sup>248</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 390. Esse dever de constante aperfeiçoamento da legislação à conformidade com os direitos fundamentais é denominado na doutrina alemã de *Nachbesserungspflichten*.

<sup>249</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

<sup>250</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 396.

<sup>251</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 398. Segundo o autor, não obstante a baixa normatividade dos direitos sociais prestacionais, a aplicação da reserva do possível surge para a efetivação dessas obrigações, das quais o Estado não pode se eximir. Nesse sentido, vale-se da Teoria do Mínimo Existencial defendida por *Jhon Rawls* e os aspectos defendidos no capítulo inicial desse estudo, como critérios de justiça distributiva.

<sup>252</sup>GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 11.

das liberdades públicas positivas, na qual o Estado assume uma nova função, a de operador de uma prestação<sup>253</sup>.

O cumprimento das prestações positivas decorre do próprio modelo de Estado Social que impõe condutas políticas ao Estado (obrigações), que deve atender a esses comandos, através de normas que estabeleçam regras, programas e ações governamentais em favor dos tutelados, atingindo tanto as pessoas de direito público quanto as pessoas de direito privado, numa espécie de “*conformação*” das ações e práticas de todos os agentes com “*o modelo constitucional*.”<sup>254</sup>

Essa posição ativa do Estado se encontra fortemente presente no sistema de proteção ao consumidor e, será abordada na teoria da função social e da responsabilidade da empresa frente à segurança alimentar do consumidor celíaco, objeto de reflexão em capítulo próprio da presente pesquisa.

### 2.1.3 Desdobramento do Dever do Estado na Segurança Alimentar

O direito fundamental à alimentação se desdobra em duas vertentes: uma, no direito de não passar fome (acesso físico a alimentação básica); a outra, no direito ao acesso a alimentação adequada, o que implica no direito à alimentação segura e adequada, nutricional, social e culturalmente.

A análise jurídica do Estado de (in)segurança alimentar permeia a identificação das políticas públicas, de responsabilidade do Estado, para garantir o direito à alimentação adequada para todos, sob o contexto de gestão de risco da sociedade de alimentação.<sup>255</sup>

<sup>253</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87-88. Registra, o autor, que a evolução histórica demonstra que o indivíduo julgou insuficiente a garantia dos direitos contra o Estado (liberdade de expressão, liberdade de domicílio, liberdade de sigilo de correspondência), necessitando de uma atuação efetiva do Estado, exigindo dele uma prestação positiva. Desde os primeiros momentos do entusiasmo revolucionário de 1789, até os nossos dias, a ideia de liberdades públicas sofreu grande alteração. Ao lado, portanto, das liberdades negativas (comportamentos garantidos, sem a ingerência do Estado), convivem as liberdades positivas (obrigação de o Estado comparecer para a prestação de certas tarefas).

<sup>254</sup>DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In.: BUCCI, Maria Paula Dellari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 131-140. A política pública exige uma modificação das instituições, da política e da própria estrutura estatal na “*construção de novas práticas sociais*.” Surge de uma base normativa e atinge todos os sujeitos que com ela se relacionam, “*o Estado e as pessoas de direito privado, físicas e jurídicas*.”

<sup>255</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d’alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007. Na visão de autora, a regulação do risco alimentar pode ser explicada a partir dos três eixos que compõem a sociedade de alimentação: (1) a regulação pelo Estado do risco sobre o eixo econômico, articulado com o comércio mundial agroalimentar (inclui manejos de produção e estoque de alimentos e as consequências econômicas para a região ou país envolvido); (2) A regulação do eixo securitário relacionado à segurança sanitária dos alimentos; e (3) e a regulação do eixo *societal*, pelo qual se justifica as escolhas efetuadas pelas indústrias frente ao público consumidor, com respeito, por exemplo, aos aspectos culturais (como a questão da alimentação no âmbito religiosos), especificidades e necessidades dos consumidores, como é o caso das restrições alimentares (alérgicos, celíacos, diabéticos, intolerantes à lactose, entre outros).

Nessa perspectiva, o estado de segurança alimentar ideal, exige ações estatais que galguem não somente a produção e oferta de alimentos ou gêneros alimentícios com segurança, mas a adequação nutricional, cultural e social, com vistas ao pleno desenvolvimento da vida e da saúde humana.

Desta feita, o êxito das políticas públicas de segurança alimentar exige o atendimento de todos os aspectos acima delineados e, diante da produção e consumo globalizados da contemporânea sociedade de risco,<sup>256</sup> tendem a seguir uma padronização, com vistas à proteção internacional das relações de produção, oferta e consumo de alimentos, sem, contudo, descaracterizar os aspectos culturais e sociais de cada região, ou nação.

#### 2.1.4 Segurança Alimentar em Documentos dos Organismos Internacionais

Com vista ao atendimento de um estado ideal de segurança alimentar, num contexto global, a pauta de gestão do risco da sociedade de alimentação,<sup>257</sup> bem como da soberania alimentar<sup>258</sup> é recorrente em diversos organismos de atuação internacional.

A regulamentação internacional da segurança alimentar é tema mais recente, do que a discussão do direito à alimentação e, são apresentados como institutos complementares.

Grassi Neto,<sup>259</sup> explica que o direito à alimentação e a segurança alimentar apresentem características distintas, mas, identidade na “*causa, natureza e de finalidade.*” A segurança alimentar não se encerra na realização do direito à alimentação, pois, avança nas questões de gestão e controle de risco alimentar. Contudo, não há dúvidas que o aperfeiçoamento de um sistema de segurança alimentar conduzirá à progressiva realização do direito à alimentação.

Existe uma diferença entre promover política de segurança alimentar, partindo do pressuposto da existência de um direito fundamental e individual à alimentação, pois a fome é

<sup>256</sup>BECK, Ulrich. **World at risk: the new task of critical theory.** 2012. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.456.1939&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

<sup>257</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation.** Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007, p. (p. faltou página)

<sup>258</sup>CHIAPPE, Martha. **Mujeres Agricultoras y Soberania Alimentaria.** In. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES RURAIS: balanço e perspectivas. Brasília, 2 a 6 de agosto de 2010.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000128&pid=S0011-5258201300020000200009&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000128&pid=S0011-5258201300020000200009&lng=en)>. Acesso em: 20 abr. 2020. Não obstante a estreita ligação com Segurança Alimentar, o termo Soberania Alimentar foi conceituado na XV Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do MERCOSUL como “o direito de cada povo de definir suas próprias políticas agropecuárias em matéria de alimentação, de proteger e regulamentar a produção agropecuária nacional e o mercado doméstico a fim de alcançar metas de desenvolvimento sustentável, de decidir em que medida querem ser autossuficientes, de impedir que seus mercados se vejam inundados por produtos excedentes de outros países que os colocam no mercado internacional mediante a prática de ‘dumping.’

Grassi Neto, contudo, faz a defesa de que Soberania Alimentar integra o mesmo conceito de Segurança Alimentar.

<sup>259</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119. Nesse ponto, o autor parte da ponderação de Kertin Mechlem sobre a constatação de que a definição de segurança alimentar mais utilizada no âmbito internacional, proposta na Reunião Mundial de Cúpula sobre Alimentos, guarda semelhança com a noção de direito à alimentação adotada pelo Comitê de Direitos Econômicos e Sociais da ONU.



a face mais grave da insegurança alimentar, de forma que não há o que se falar em políticas de segurança alimentar, sem compreender a alimentação como um direito inerente à dignidade humana.

Segurança Alimentar pressupõe a organização de programas que partem do reconhecimento do direito básico à alimentação de modo que o Estado possa ser responsabilizado pela violação desse direito fundamental. Mas, as ações no plano da segurança alimentar não se encerram com o combate à fome, elas avançam no contexto de aperfeiçoamento da política agrícola e da gestão de riscos, considerando aspectos econômicos, sanitários e sociais e culmina no reconhecimento da defesa do consumidor como defesa da própria cidadania.

#### a) Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

A FAO/ONU é uma organização intergovernamental criada em 1945, com o objetivo de promover a questão de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário sustentável e combate à fome e, também, atua como fórum neutro para negociação de acordos, políticas ou estratégias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Na atualidade, a FAO é sediada em Roma e é integrada por 191 países-membros, dois membros associados e a Comunidade Europeia.<sup>260</sup>

A definição de segurança alimentar surgiu no âmbito da FAO, no ano de 1974, na Reunião da Cúpula Mundial de Alimentação (CMA/1974), como: “*a disponibilidade, em todos os momentos, de reservas mundiais adequadas de alimentos básicos para sustentar a expansão*”

---

<sup>260</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Países membros.** Disponível em: <<http://www.fao.org/countryprofiles/es/>>. Acesso em: 23 abr. 2020. Países membros em ordem alfabética: Afeganistão, África do Sul Albânia, Argélia, Alemanha, Andorra, Angola, Antígua e Barbuda, Arábia Saudita, Argentina, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Bielorrússia, Belize, Benin, Butão, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Brasil, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboja, Camarões, Canadá, Catar, Costa do Marfim, Chade, Chile, China, Chipre, Colômbia, Comores, Congo, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Equador, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Eritréia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Etiópia, Federação Russa, Fiji, Filipinas, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Granada, Grécia, Guatemala, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Hungria, Iêmen, Índia, Indonésia, Iraque, Irã, Irlanda, Islândia, Ilhas Cook, Ilhas Feroe (membro associado), Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Quênia, Quirguistão, Quiribati, Kuwait, Líbano, Lesoto, Letônia, Libéria, Líbia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Madagascar, Malásia, Malawi, Mali, Maldivas, Malta, Marrocos, Maurícia, Maurítania, México, Mônaco, Micronésia, Mongólia, Montenegro, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nauru, Níger, Nepal, Nicarágua, Nigéria, Niue, Noruega, Nova Zelândia, Omã, Países Baixos, Paquistão, Palau, Panamá, Papua-Nova Guiné, Paraguai, Peru, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Árabe Síria, República Centro-africana, República Checa, República de Coreia, República da Moldávia, República Democrática do Congo, República Democrática Popular do Laos, República Dominicana, República Popular Democrática da Coreia, República Unida da Tanzânia, România, Ruanda, Samoa, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, São Tomé e Príncipe San Marino, Santa Lúcia, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Seychelles, Singapura, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul, Suécia, Suíça, Suriname, Suazilândia, Tailândia, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tokelau (membro associado), Trindade e Tobago, Tunísia, Turquia, Turcomenistão, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, Uruguai, Uzbequistão, Vanuatu, Venezuela, República Bolivariana, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue.

*constante do consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços.*”<sup>261</sup>

Na ocasião, a questão se restringiu à produção, reservas e controle de mercado de alimentos. O equilíbrio no binômio “*procura e oferta de alimentos*” ocorreu somente em 1983, quando se vinculou a insegurança alimentar à vulnerabilidade econômica e social e, a FAO passou a defender o direito de “*todas as pessoas, e em todos os momentos, terem acesso físico e econômico aos alimentos básicos dos quais necessitam.*”<sup>262</sup>

Em 1994 foi elaborado o primeiro documento internacional referente ao Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – PNUD/ONU<sup>263</sup> que reconheceu a existência de um direito à alimentação, vinculando-o à questão da adequação alimentar e apontou para a necessidade da criação de um sistema público de distribuição de alimentos aos economicamente vulneráveis, reconhecendo a pobreza como a principal e mais grave causa de insegurança alimentar.

Na Cúpula Mundial de Alimentação (CMA/1996), realizada em Roma, no ano de 1996, a definição de Segurança Alimentar ganhou os contornos de complexidade da atualidade:

A segurança alimentar, nos níveis individual, familiar, nacional, regional e global [é alcançada] quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a recursos suficientes, para adquirir alimentos nutritivos seguros e adequados para atender às suas necessidades alimentares e preferências alimentares.<sup>264</sup>

Com efeito, a partir da Cúpula de Roma, a preocupação da FAO/ONU extrapolou o acesso aos alimentos pelos vulneráveis economicamente, pois introduziu na definição de segurança alimentar, a pauta das necessidades alimentares e até das preferências alimentares, além de trazer a questão temporal, pois trata a vulnerabilidade da segurança alimentar, tanto como um fenômeno crônico, quanto transitório.

---

<sup>261</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Segurança alimentar e políticas econômicas e sociais**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1399263/organiza%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_na%C3%A7%C3%B5es\\_unidas\\_para\\_alimenta%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_agricultura-fao](https://www.academia.edu/1399263/organiza%C3%A7%C3%A3o_das_na%C3%A7%C3%B5es_unidas_para_alimenta%C3%A7%C3%A3o_e_agricultura-fao)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>262</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 88.

<sup>263</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Relatório do Programa de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020. Promoveu a construção da segurança humana, incluindo vários aspectos componentes, dos quais a segurança alimentar era apenas um. Esse conceito está intimamente relacionado à perspectiva de direitos humanos sobre o desenvolvimento que, por sua vez, influenciou as discussões sobre segurança alimentar.

<sup>264</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Disponível em: <[ww.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html](http://ww.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html)>. Acesso em: 23 abr. 2020 .

Noutro ponto, reconheceu o risco da segurança alimentar como um fenômeno relacionado aos indivíduos e às famílias e nos âmbitos nacional, regional e global. A segurança alimentar das famílias consiste na aplicação desse conceito com os indivíduos no contexto familiar. Ou seja, o foco é no estado nutricional de cada membro da família e o risco desse *status* adequado não ser alcançado ou ser prejudicado.

Na ocasião, foram firmados importantes compromissos relacionados à realização da segurança alimentar, envolvendo diversos aspectos, desde a erradicação da pobreza e da fome, política agrária, práticas sustentáveis, combate de pragas e catástrofes, incentivo à produção agrícola, defesa do sistema comercial equilibrado e justo, e busca da cooperação com a comunidade internacional.<sup>265</sup>

Além disso, na Declaração do Milênio<sup>266</sup> proposta em setembro de 2000, a redução da fome foi colocada como objetivo central. Dentre os valores fundamentais destacados como Metas do Milênio três se relacionam diretamente ao problema da fome e da busca da segurança alimentar: A ‘Igualdade’ “*de direitos e de oportunidades*” de desenvolvimento para todas as pessoas e para todas as nações, a ‘Solidariedade’, pela qual “*os custos e as responsabilidades sejam distribuídos com justiça, de acordo com os princípios fundamentais da equidade e da*

---

<sup>265</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Disponível em: <[www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html)>. Acesso em: 23 abr. 2020. (1) Garantiremos um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa plena e igualitária participação de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos; (2) Implementaremos políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente; (3) Prosseguiremos nas políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, de pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial produtivo, as quais são fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos a nível familiar, nacional, regional e global, assim como para combater as pragas, a seca e a desertificação, considerando o caráter multifuncional da agricultura; (4) Esforçar-nos-emos em assegurar que as políticas de comerciais, de comércio de alimentos e de agrícolas e de comércio em geral contribuam a fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado; (5) Empenhar-nos-emos em prevenir e em estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como em fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos de maneira a que encorajem a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer as necessidades futuras; (6) Promoveremos a distribuição e a utilização ótimas de investimentos públicos e privados para fortalecer fazer progredir os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial. (7) Executaremos, monitoraremos e daremos prosseguimento a este Plano de Ação, em todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

<sup>266</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/und-p-br-declaracao\\_do\\_milenio%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/und-p-br-declaracao_do_milenio%20(1).pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2020, p. 6-7. As Metas do Milênio aprovadas na no referido documento foram as seguintes: (1) erradicar a pobreza e a fome; (2) alcançar a educação básica universal; (3) promover a igualdade dos gêneros e a valorização das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil e melhorar a saúde das gestantes; (5) combate às doenças como a AIDS, a malária entre outras; (6) assegurar sustentabilidade ambiental; (7) criar uma parceria global para o desenvolvimento. Ratificada pelos 191 Estados Membros da ONU.

*justiça social*” e, a ‘Divisão de Responsabilidades’ entre todas as nações, pela “*gestão do desenvolvimento econômico e social do mundo.*”<sup>267</sup>

Em 2001, a definição de Segurança alimentar foi refinada no âmbito FAO/ONU com a publicação do *Trade Reforms and Food Security*:

Segurança alimentar [é] uma situação que existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendem às suas necessidades alimentares e preferências alimentares por uma vida ativa e saudável.<sup>268</sup>

Com efeito, além da manutenção da pauta das necessidades e preferências alimentares, a nova definição, incluiu a adequação nutricional e as questões culturais e sociais, estabelecendo o contorno da atual concepção de segurança alimentar.

No referido documento, a ‘segurança alimentar’ encontra-se arrolada entre as sete principais ameaças à segurança humana: (1) segurança econômica, (2) segurança alimentar, (3) segurança sanitária, (4) segurança ambiental, (5) segurança pessoal, (6) segurança comunitária e (7) segurança política.”<sup>269</sup>

No ano de 2002, em Roma, ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação - Cinco anos depois (CMA+5), com o objetivo de revisitar e otimizar os compromissos assumidos na CMA/1996, sobretudo para rever os prazos das metas que não tinham sido alcançadas.<sup>270</sup>

Na ocasião, houve uma expectativa quanto a possível aprovação do “Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação” que não logrou êxito. Contudo, foi constituído um Grupo de Trabalho Intergovernamental para estudos e planejamento do tema, tendo como vistas alcançar o cumprimento do “Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação.”<sup>271</sup>

<sup>267</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Milênio**. 2000, p. 3-4. Disponível em: <file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/und-p-br-declaracao\_do\_milenio%20(1).pdf >. Acesso em: 26 abr. 2020. Consideramos que determinados valores fundamentais são essenciais para as relações internacionais no século XXI. Entre eles figuram: (1) A Liberdade; (2) A Igualdade (3) A Solidariedade; (4) A Tolerância; (5) O Respeito pela Natureza (6) A Responsabilidade Comum.

<sup>268</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Trade reforms and food security**. p. 26-27. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf >. Acesso em: 24 abr. 2020.

<sup>269</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Trade Reforms and Food Security**. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf > Acesso em: 24 abr. 2020.

<sup>270</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **World Food Summit: five years later**. Headquarters, Rome, Italy, 10, 1-13, June 2002. Disponível em: <http://olddoc.ishr.ch/hrm/archive/FAO/FAO-WFSfyl.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2020. §10. No documento destacou-se a necessidade avanço nas metas CMA(96), pois: “cinco anos depois, 800 milhões de pessoas ainda se encontravam com pouco ou nenhum acesso a alimentos e um número diário estimado de 24000 mortes, num contexto mundial de produção de alimentos em quantidade suficiente para fornecer a todos uma dieta adequada. Merece destaque, o célebre discurso de *Jean Ziegler*, relator especial do combate à fome: “*Existe profundas contradições internas no sistema das Nações Unidas. Por um lado, a ONU agências enfatizam a justiça social e os direitos humanos ... Por outro lado, o Bretton Instituições Woods* [isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)], juntamente com o governo dos EUA e da *Organização Mundial do Comércio, opõem-se praticar o direito à alimentação - enfatizando a liberalização, desregulamentação, privatização e compressão dos orçamentos nacionais do Estado.*”

<sup>271</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **World Food Summit: five years later**. Aliança Internacional Contra a Fome. Disponível em:

No ano de 2004, como resultado dos trabalhos do grupo, no âmbito da FAO/ONU, foram lançadas as '*diretivas voluntárias*'<sup>272</sup> que trouxeram uma abordagem baseada em direitos humanos e orientações práticas para que os governos evoluam no alcance da segurança alimentar. A Segurança Alimentar finalmente foi abordada como dever dos Estados, tanto com base nas constituições nacionais como na ampla legislação internacional.

Em 2015, a Declaração do Milênio foi substituída pelo pacto global "Agenda 2030", plano para as pessoas, o planeta e a prosperidade, composto de metas denominadas de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para serem alcançados em todo o mundo até 2030. Dentre os 17 ODS, estão contemplados:

**Erradicação da pobreza** - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

2. **Fome zero e agricultura sustentável** - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

3. **Saúde e bem-estar** - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.[...].<sup>273</sup>

Ressaltando, ainda, que os 17 ODS compõe um conjunto de objetivos que buscam cumprir os desafios ambientais, políticos e econômicos mais urgentes de nosso mundo e que o alcance de um ODS sobrepõe e envolve a solução de questões/aspectos comumente associadas a outro. Reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.<sup>274</sup>

---

<<http://olddoc.ishr.ch/hrm/archive/FAO/FAO-WFSfyl.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. A maioria dos Estados, incluindo o grupo de 77 países, Países da América Latina como Chile e Venezuela, Noruega e Alemanha queriam um Código de Conduta (proposta inicialmente por ONGs como a *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN) e *Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos* (WANAHR)), em congruência com uma abordagem baseada na segurança alimentar, que se aplicaria tanto aos atores do Estado quanto à OMC, Banco Mundial e corporações. O papel do Código seria ajudar a solucionar as lacunas instrumentos de direitos humanos existentes e as políticas de agências intergovernamentais e atores como as transnacionais, com relação ao direito à alimentação. No entanto, devido à preocupação com a legalidade implicações dessa linguagem, os EUA pressionaram pela remoção de todas as referências a um Código de Conduta a partir do texto da declaração final e obteve o apoio de outros países como o Reino Unido a esse respeito. A Declaração endossou a "*realização progressiva do direito à alimentação adequada*". A escolha da linguagem relacionada a um direito em evolução, acabou sendo vitória para os representantes dos EUA que emitiram uma reserva oficial ao Parágrafo 10, afirmando que a Declaração não deu origem a qualquer obrigação internacional ou direito legal interno.

<sup>272</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **World food summit**: five years later. Headquarters, Rome, Italy, 10, 1-13, June 2002. Disponível em:

<<http://olddoc.ishr.ch/hrm/archive/FAO/FAO-WFSfyl.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. Diretrizes Voluntárias. Ainda no parágrafo 10 do documento, foi constituído um Grupo de Trabalho Intergovernamental encarregado de formular algumas **diretrizes voluntárias** (ou seja, não vinculativas) em direitos alimentares no prazo de dois anos. Apesar do caráter não vinculativo, é visto por ONGs como um (e possivelmente o único) resultado positivo da WFS: *fyl*. No referido documento, o direito humano de estar livre da fome e o direito ao acesso a alimentação adequada é colocado como obrigação dos Estados.

<sup>273</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) BRASIL. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>>. Acesso em: 03 maio 2020.

<sup>274</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) BRASIL. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>>. Acesso em: 03 maio 2020.

Outro texto regulatório que merece destaque na FAO/ONU é o *Codex Alimentarius*, programa elaborado em 1963, em conjunto com Organização Mundial da Saúde (OMS), que estabelece normas internacionais na área de alimentos, incluindo padrões, diretrizes e guias sobre Boas Práticas e de Avaliação de Segurança e Eficácia, destacando-se como principais objetivos: (1) proteger a saúde dos consumidores e (2) garantir práticas leais de comércio entre os países.<sup>275</sup>

As normas do *Codex*<sup>276</sup> se tornaram referência para acordos comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, muito embora a adesão de cada país-membro seja voluntária, o cumprimento das referidas padronizações reduz o risco de reclamação junto ao órgão de solução de controvérsias da OMC.<sup>277</sup>

O Brasil aderiu ao programa em 1974 e organizou a Comissão do Codex Alimentarius Brasileiro (CCAB), no ano de 1980, composta por membros de órgãos do governo, das indústrias e de defesa do consumidor, incluindo: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), Ministério da Justiça, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC), Associação Brasileira das

---

<sup>275</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Codex Alimentarius**. Disponível em:

<[https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex\\_alimentarius\\_VersaoPortuguesa\\_2003.pdf](https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex_alimentarius_VersaoPortuguesa_2003.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2020. A estrutura do Codex Alimentarius e os comitês que se encontram em funcionamento são os seguintes: Comissão do Codex Alimentarius (CAC); Comitê Executivo (CCEXEC); Comitês de Assuntos Gerais (CCCF); Comitê Codex de Contaminantes de Alimentos (CCFA) Comitê Codex de Aditivos Alimentares (CCFH); Comitê Codex de Higiene dos Alimentos (CCFICS); Comitê Codex de Certificação, Importação e Exportação de Alimentos (CCFL); Comitê Codex de Rotulagem dos Alimentos (CCGP); Comitê Codex de Princípios Gerais (CCMAS); Comitê Codex de Métodos de Análise e Amostragem (CCNFSDU); Comitê Codex de Nutrição e Alimentos para Fins Especiais (CCPR); Comitê Codex de Resíduos de Pesticidas (CCRVDF); Comitê Codex de Resíduos de Drogas Veterinárias em Alimentos Comitês de Produtos (CCCPL); Comitê Codex de Cereais, Legumes e Leguminosas (CCFFP); Comitê Codex de Pescados e Produtos da Pesca (CCFFV); Comitê Codex de Frutas e Vegetais Frescos (CCFO); Comitê Codex de Óleos e Gorduras (CCMMP); Comitê Codex do Leite e Produtos Lácteos (CCPFV); Comitê Codex de Frutas e Vegetais Processados (CCS); Comitê Codex de Açúcares (CCSCH); Comitê Codex de Ervas e Especiarias Culinárias.

<sup>276</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Resolução das Nações Unidas nº 39/248**, de 1985. Recomenda que os governos adotem, sempre que possível, as normas e diretrizes do *Codex Alimentarius*, ao formular políticas e planos nacionais relacionados a alimentos.

<sup>277</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)**. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/lista-alertas/-/asset\\_publisher/M8cBgQWugsIL/content/o-codex-alimentarius-texto?inheritRedirect=false](http://portal.anvisa.gov.br/lista-alertas/-/asset_publisher/M8cBgQWugsIL/content/o-codex-alimentarius-texto?inheritRedirect=false)>. Acesso em: 26 abr. 2020. Identifica especificamente as normas, diretrizes e recomendações do *Codex* como padrões internacionais de referência para a segurança alimentar, julga-se que as legislações nacionais que sejam compatíveis com as normas do *Codex* atendem às exigências do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (SPS). As normas do *Codex* e textos correlatos também são relevantes no âmbito do **Acordo TBT**, que estabelece que os governos são responsáveis por garantir que esses instrumentos: (a) não resultem em tratamento discriminatório entre produtos nacionais e importados; (b) não criem obstáculos injustificados ao comércio; (c) estejam alinhados aos requerimentos do *Codex Alimentarius*, exceto quando insuficientes para atender objetivos legítimos; e (d) sejam notificados, quando apresentarem impacto no comércio internacional.

Indústrias de Alimentação (ABIA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Comércio (CNC).<sup>278</sup>

À semelhança da estruturação do *Codex Alimentarius*, foi criado no âmbito do CCAB grupos técnicos com competência para analisar e avaliar as matérias submetidas a exame pelos respectivos Comitês que serão apresentadas pelo CCAB nas reuniões internacionais dos Comitês do *Codex* (FAO/ONU).

A análise da gestão de risco dos alimentos isentos de glúten aptos ao público consumidor celíaco no *Codex Alimentarius* (FAO/OMS) será objeto de reflexão, em capítulo próprio desta pesquisa.

#### b) A Organização Mundial do Comércio (OMC/WTO) e os Acordos SPS e TBT

A Organização Mundial do Comércio (OMC/WTO)<sup>279</sup> é uma organização internacional global que surgiu a partir do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)<sup>280</sup> e cuida das regras de comércio entre nações, com o objetivo de supervisionar o comércio internacional e fomentar a liberalização econômica. Atualmente é sediada em Genebra (Suíça), contando com 164 países-membros.<sup>281</sup>

No que tange a segurança alimentar se destacam os acordos relativos a disposições sanitárias e fitossanitárias (SPS) – 1995 e os Obstáculos Técnicos ao Comércio –

<sup>278</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Codex alimentarius brasileiro**.

Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388701/Codex+Alimentarius/10d276cf-99d0-47c1-80a5-14de564aa6d3>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

<sup>279</sup>ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Organização Mundial do Comércio (OMC)**. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/whatis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020. A Organização Mundial do Comércio (OMC) equivale ao acrônimo WTO – *World Trade Organization*, conjunto de princípios que fundamentam a regulamentação multilateral do comércio (1) o da nação-mais-favorecida, segundo o qual um membro da OMC deve estender a todos os seus parceiros comerciais qualquer concessão, benefício ou privilégio concedido a outro membro; (2) o do tratamento nacional, pelo qual um produto ou serviço importado deve receber o mesmo tratamento que o produto ou serviço similar quando entra no território do membro importador; (3) o da consolidação dos compromissos, de acordo com o qual um membro deve conferir aos demais tratamento não menos favorável que aquele estabelecido na sua lista de compromissos; (4) e o da transparência, por meio do qual os membros devem dar publicidade às leis, regulamentos e decisões de aplicação geral relacionados a comércio internacional, de modo que possam ser amplamente conhecidas por seus destinatários. Foram realizadas 11 (onze) Conferências Ministeriais da OMC, sendo elas: Singapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009 e 2011); Bali (2013), Nairóbi (2015) e Buenos Aires (2017).

<sup>280</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Organização Mundial do Comércio (OMC)**. No âmbito do GATT, foram realizadas oito rodadas de negociações comerciais, que tiveram por objetivo promover a progressiva redução de tarifas e outras barreiras ao comércio. A oitava rodada, conhecida como Rodada Uruguai, culminou com a criação da OMC e de um novo conjunto de acordos multilaterais que formaram o corpo normativo da nova Organização. É composta por diversos órgãos, sendo os principais: a Conferência Ministerial; o Conselho Geral (Genebra), que funciona tanto como Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e como Órgão de Revisão de Política Comercial; o Conselho para o Comércio de Bens; o Conselho para o Comércio de Serviços; o Conselho para os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio; Os diversos Comitês, entre eles os Comitês de Acesso a Mercados, Agrícola e de Subsídios, entre outros; e o Secretariado. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

<sup>281</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Organização Mundial do Comércio (OMC)**.

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

OTC/TBT(ano), que aprovam a uniformização internacional das regras alimentares, como mecanismo de proteção do consumidor.

Grassi Neto<sup>282</sup> ressalta que referidos acordos incentivam a aplicação das regras do *Codex Alimentarius* (FAO/ONU), que se tornou modelo para avaliação de medidas alimentares e funciona como instrumento facilitador do comércio de gêneros alimentícios e, também, padrão para verificação e avaliação dos sistemas normativos internos, segundo os parâmetros jurídicos dos acordos estabelecidos.

### c) A *Food and Drugs Administration* (FDA)

A Administração Federal de Alimentos e Medicamentos (FDA) é uma agência subordinada ao Departamento de Saúde e Serviços Humanos do Governo dos Estados Unidos.

Sua competência abrange além do setor alimentação – bens e serviços, pois lhe compete atuar e garantir a “*sanidade, eficácia e segurança também dos medicamentos, cosméticos, produtos biológicos e de segurança médica, dos produtos com emissão de radiação, o controle do tabaco.*” Além de investir em “*inovações voltadas para a ampliação do acesso a alimentos e medicamentos que promovam a saúde.*”<sup>283</sup>

No setor alimentar, a Agência Americana atua na prevenção e precaução quanto à introdução no mercado de qualquer alimento ou suplemento alimentar, exigindo previamente minuciosos testes e estudos para aprovação da inserção desses produtos no mercado de consumo.<sup>284</sup>

A regulamentação da agência americana FDA sobre os alimentos ‘sem glúten’, aptos para as pessoas celíacas, será aprofundado no capítulo sobre a responsabilidade empresarial no tratamento jurídico da segurança alimentar do consumidor celíaco, que será objeto de reflexão na análise da dimensão da responsabilidade da empresa na (in)segurança alimentar do consumidor celíaco.

---

<sup>282</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 93-94.

<sup>283</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 94-95. A FDA atua indiretamente no Departamento de Agricultura Americana (U.S Department Of Agriculture – USDA), ao prestar serviços de inspeção sanitária animal e vegetal e, de regulação de biotecnologia. Com base no Planton Protection Act (PPA) e no Animal Health Protection Act (AHP), o USDA trabalha para proteger a agricultura e o meio ambiente da América, mediante emprego de estrutura regulatória de fundamento científico, que permite o uso de plantas geneticamente engendradas (GE) para que o desenvolvimento ocorra de modo seguro. Participa indiretamente na Agência de Proteção ao Meio Ambiente americana (United States Environmental Protection Agency - EPA) que tem atuação para regular pesticidas.

<sup>284</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 96.



d) Autoridade Europeia para Segurança Alimentar (Aesa/Efsa)

A primeira manifestação relevante da Comunidade Europeia sobre segurança alimentar ocorreu com a publicação do ‘Livro Verde da Segurança Alimentar,’<sup>285</sup> que estabeleceu os princípios gerais da legislação alimentar da União Europeia, delineando padrões de gestão de riscos para todas as fases do processo produtivo – ‘do estábulo à mesa’.

Posteriormente foi lançado o ‘Livro Branco da Segurança Alimentar’<sup>286</sup> que introduziu mais ações para o mercado de alimentação na Comunidade Europeia e inaugurou a discussão da necessidade de criação de uma Autoridade Alimentar Europeia. Assim, em 2002 foi instalada a Autoridade Europeia para a Segurança Alimentar (Aesa ou Efsa), ulteriormente em 2002, através do Regulamento CE nº 178, de 28 de janeiro de 2002, que estabeleceu princípios, normas e procedimentos pertinentes à segurança de gêneros alimentícios.<sup>287</sup>

No referido documento ficou estabelecido a responsabilidade dos operadores do setor no autocontrole da cadeia produtiva alimentar do ‘campo à mesa,’<sup>288</sup> no sentido de otimizar a segurança do setor e possibilitar um sistema de informação mais seguro e eficiente para os consumidores. Comportando detalhar que não obstante as adequações realizadas pelos países-membros aos regulamentos e diretivas da Aesa, ainda existem especificidades nos Sistemas de Segurança Alimentar Nacionais.

Cabe destacar os trabalhos, em conjunto com a Aesa, da agência francesa – *Afssa*, da *BfR* na Alemanha e da Agência Espanhola de Seguridad Alimentaria, como modelos positivos no avanço da segurança alimentar. Mas, há casos menos exitosos na UE, como na Itália, que não tem agência independente no setor de regulação alimentar, e atuam de forma difusa, dois ministérios, dezenas de organismos e comissões, inviabilizando uma coordenação eficiente no setor de segurança alimentar.<sup>289</sup>

<sup>285</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 97. O Comunicado das Comunidades Europeias (COM 97) 176 delineou os seguintes objetivos gerais: (1) Assegurar um elevado grau de proteção da saúde comunitária; (2) Assegurar a livre circulação de mercadorias no mercado interno; (3) Assegurar que a legislação assente, sobretudo, em dados científicos e em avaliações de risco; (4) Assegurar a competitividade da indústria europeia e melhorar as perspectivas de exportação; (5) Atribuir à indústria e aos produtores e aos fornecedores a principal responsabilidade pela segurança alimentar, através da análise de risco e de sistemas do tipo de pontos de controle críticos (HACCP), ao que devem ser acrescidos controle e aplicação oficiais eficazes; (6) Assegurar que a legislação seja coerente racional e convival.

<sup>286</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99.

<sup>287</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99-101. Autoridade Alimentar Europeia - Aesa ou Efsa (European Food Safety Authority) apresenta a seguinte estrutura: a) Conselho de Administração; b) Diretoria Executiva; c) Fórum Consultivo; d) Comitê Científico e painéis científicos.

<sup>288</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 98.

<sup>289</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 107-112.

No âmbito do controle do risco na produção e oferta de alimentos isentos de glúten, se destaca a Aesa, o sistema de responsabilização dos produtores pelo autocontrole da cadeia produtiva e a ampliação do dever de informação.

A análise e discussão do modelo de Segurança Alimentar da CE serão retomadas no capítulo acerca da responsabilidade da empresa na segurança alimentar do consumidor celiaco, dando destaque para o sistema nacional Espanhol, como um modelo positivo na ampliação da segurança alimentar dos consumidores celiacos.

#### e) O Grupo do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL

A proposta de marco regulatório de Segurança Alimentar ao nível da comunidade latina surgiu na Argentina, no ano de 1949, com a elaboração do ‘Código Latino-Americano de Alimentos.’ Contudo, não obteve êxito. No MERCOSUL, a pauta de segurança alimentar é nova, sobretudo, no Parlamento do Mercosul (Parlasul) e, nem de longe, alcança a concepção atual de segurança e soberania alimentar, cingindo-se às questões de segurança sanitária, ações isoladas de caráter fitossanitários e zoonosológicos para alimentos de origem vegetal e animal.<sup>290</sup>

Não existe uma regulamentação consistente na questão da segurança alimentar no âmbito do MERCOSUL, de forma tal, que a Lei nº 11.101, de 15 de setembro de 2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional,<sup>291</sup> criticada por ser demais genérica foi apresentada como modelo para os demais Estados-Partes.

Os avanços mais importantes no âmbito da segurança alimentar estão acontecendo no direito à informação, nas embalagens de consumo. Nesse ponto, no ano de 2019, foi apresentada proposta para rotulagem frontal de alimentos com conteúdo excessivo de gorduras, sódio e açúcares, que contou com o apoio das delegações de quatro países do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile).<sup>292</sup>

<sup>290</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 116-119. Registra o autor que muito embora na ECO-92 realizada pela ONU, no Rio de Janeiro, a questão da pobreza, fome e sustentabilidade chegou a ser objeto de discussão. Mas, as comissões permanentes do Parlasul somente iniciaram os trabalhos em meados de 2008. Nesse ponto, a agenda vem se limitando ao eixo de gestão do risco sanitário e incentivo à agricultura familiar.

<sup>291</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119.

<sup>292</sup>MERCADO DO SUL (MERCOSUL). Parlasul. **Derecho a la alimentación saludable, acceso a la información fundada y etiquetado de alimentos en el MERCOSUR**. Disponível em:

<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17361/1/p-a-r-l-a-s-u-r.-iniciativa-derecho-alimentacion-saludable.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2020. Na ocasião foram delineados os seguintes Princípios Gerais para rotulagem de alimentos Art.1º - Melhorar a informação nutricional dos alimentos embalados mediante a implementação de uma rotulagem nutricional frontal no âmbito das políticas de saúde pública dos Estados Partes que contemple os seguintes princípios: a) Focado em comunicar as quantidades excessiva dos nutrientes críticos (açúcares, sódio, gorduras totais, gorduras trans e gorduras saturadas) contidos nos alimentos que se associam a maior risco de enfermidades não transmissíveis; b) Inclua informação que permita aos consumidores a fácil e rápida compreensão a respeito do conteúdo excessivo de nutrientes

No Brasil, o tema se encontra em fase de finalização do processo administrativo junto a Gerência Geral de Alimentos (GGALI/ANVISA) para elaboração de nova regulamentação de rotulagem de alimentos, no que tange às informações nutricionais.<sup>293</sup>

No que se refere à segurança alimentar dos consumidores celíacos, merece destaque entre os países que integram o MERCOSUL, a política nacional da Argentina, que conseguiu ampliar consideravelmente o acesso desse grupo de consumidores ao mercado de alimentos isentos de glúten.

O modelo de proteção à segurança alimentar do consumidor celíaco, no âmbito da Argentina, será objeto de discussão no decorrer deste estudo, sobretudo no âmbito da responsabilidade das empresas do segmento alimentício.

## 2.2 Dever do Estado na Segurança Alimentar

Os objetos de análise deste tópico serão a verificação da tipologia ou níveis das obrigações frente à segurança alimentar, envolvendo o problema social da fome, a identificação das políticas públicas de segurança alimentar e os avanços e retrocessos na política nacional de segurança alimentar e nutricional.

### 2.2.1 Níveis de Obrigações Estatais na Segurança Alimentar

A associação entre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o dever de segurança alimentar do Estado brasileiro é decorrente da validação dos vários pactos internacionais, entre os quais: Declaração Universal de Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Cúpula Mundial de Alimentação (1996).<sup>294</sup> Ademais, no ano de 2009, o direito à alimentação, foi reconhecido

---

críticos, facilitando a tomada de decisões informadas; c) Determine os limites de excessos de nutrientes críticos com base nas recomendações da OPAS/OMS; d) Informe apenas a presença excessiva dos nutrientes críticos; e) Permita os consumidores comparar os alimentos da mesma categoria e de categorias diferentes; f) Seja localizado na face principal da embalagem, facilmente visível e que atire rapidamente a atenção do consumidor; g) Não dê lugar à percepção equivocada por parte do consumidor de que um alimento com quantidades excessivas de algum nutriente crítico seja saudável; h) Esteja baseado em evidências científicas que tenham demonstrado sua efetividade; i) Seja de aplicação obrigatória.

<sup>293</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Modelos de rotulagem frontal**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/%281%29Modelos+de+rotulagem+nutricional+frontal+de+alto+cont+eúdo+de+nutrientes+críticos+comparado+a+outros+modelos+de+rotulagem+frontal+nutricional/03753db7-bfa4-4b58-9cb1-e47ededef051>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

<sup>294</sup>LOPES FILHO, José Divino; ANDRADE Mariane Lage de Oliveira. Definição e histórico de segurança alimentar e nutricional. In. SILVA, Cassiano Oliveira da et al. (Orgs). **Segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Rubio, 2016. Os autores referem-se aos seguintes documentos internacionais: Declaração Universal de Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Cúpula Mundial de Alimentação (1996).

constitucionalmente passando a integrar o rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal.<sup>295</sup>

As obrigações correlatas dos Estados, como a obrigação de garantir o direito à alimentação, não foram definidas no momento da aprovação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).<sup>296</sup>

No entanto, eles foram desde então, objeto de discussão na Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Relatoria Especial sobre o direito à alimentação da FAO/ONU. Nas diretrizes do direito à alimentação, os Estados reiteraram a definição aplicada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e ofereceram numerosos elementos adicionais para definir as obrigações pertinentes.

A tipologia ou níveis de obrigações estatais frente ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, por consequência, à segurança alimentar consistem no reconhecimento dos deveres de respeito, proteção, defesa, promoção e provisão da alimentação adequada.<sup>297</sup>

A obrigação de ‘respeitar’ consiste no dever do Estado em proibir que órgãos ou representantes estatais violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do DHAA, ou adotem medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação.

Assim, ao tempo em que exige que políticas e programas públicos respeitem o DHAA de todas as pessoas, se desenha como uma obrigação negativa, no sentido que limita a ação do Estado, circunscrevendo-a no campo de harmonização com a realização desse direito humano, como eixo maior. Implica na obrigação dos Estados de se absterem de tomar medidas que impeçam os indivíduos de ter acesso aos alimentos básicos ao exercício da vida com saúde.<sup>298</sup>

<sup>295</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64**, 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

<sup>296</sup>LOPES FILHO, José Divino; ANDRADE Mariane Lage de Oliveira. Definição e histórico de segurança alimentar e nutricional. In. SILVA, Cassiano Oliveira da et al. (Orgs) **Segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Rubio, 2016. O PIDESC faz parte da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). O Pacto é monitorado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

<sup>297</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels**. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. Doc. U.N. E/CN.4/2006/44. Parágrafo 22. 5.1 Comitê, Comentário geral 12, parágrafos 15, 27. Os diferentes níveis de obrigação dos Estados frente aos direitos econômicos, sociais e culturais e, por conseguinte, ao direito à alimentação adequada e a estar livre da fome foi apresentado por Asbjørn Eide, (28 de junho de 1999), E / CN.4 / Sub.2 / 1999/12.48. Na introdução das diretrizes para o direito à alimentação, os Estados reiteraram exatamente a mesma definição fornecida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral 12, parágrafo 15; Introdução às diretrizes do direito à alimentação. Os diferentes níveis de obrigações dos Estados também obtiveram a defesa do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Jean Ziegler. 50 Comissão. O direito à alimentação. Relatório (16 de março de 2006).

<sup>298</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels**. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. Doc. U.N.E/CN.4/2006/44. A maioria dos indivíduos que são forçados a lutar para garantir seu acesso à comida deve usar seus próprios recursos, seja sozinho ou em comunidade com outras pessoas. Essa percepção deu origem às obrigações dos Estados de respeitar e proteger o acesso existente aos alimentos. As obrigações dos Estados de respeitar, proteger e cumprir o

A obrigação de proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por sua vez, impõe ao Estado agir para impedir que indivíduos, grupos, empresas ou entidades interfiram na realização ou, mesmo, violem o DHAA das pessoas. Nesse nível, o dever do Estado exige uma ação, no sentido de criar condições favoráveis a realização do DHAA.<sup>299</sup> Exige que os Estados implementem estruturas legislativa e institucional e um sistema legal adequado para a proteção do direito à alimentação.

Quanto à obrigação de ‘promover’, esta exige que o Estado fortaleça, através de ações, o acesso de pessoas a recursos ou meios para efetiva realização do o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Além disso, a obrigação de promover requer que os Estados assegurem que os indivíduos possam não apenas usufruir os direitos que têm, mas também obter reparações em caso de violação de seus direitos.<sup>300</sup>

Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a obrigação de ‘promover’ implica que os Estados facilitem a realização do direito à alimentação, criando um ambiente que permita que indivíduos e grupos de indivíduos se alimentem por seus próprios meios.

O Estado também tem o dever de ‘prover’ alimentos diretamente a indivíduos ou grupos que se encontrem, temporários ou não, incapacitados de obtê-los por conta própria. Seja com a entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade, ou transferência de renda ou outros meios de seguridade social.

Consiste no fornecimento da alimentação para aqueles que não são capazes de se alimentar por razões alheias ao seu controle, através da distribuição de alimentos (sistema público de distribuição de alimentos) ou implementação de programas de proteção social.

Além disso, exige que os Estados coloquem em prática redes de segurança social para apoiar os membros mais vulneráveis da sociedade, como idosos, desempregados e deficientes. Esses sistemas de segurança social podem ser organizados com base em recursos monetários ou alimentares.

---

direito à alimentação foram desenvolvidas por Asbjørn Eide e, reafirmadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pelas legislações dos Estados.

<sup>299</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Food and Access to Justice**: examples at the national, regional and international levels. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. Doc. U.N.E/CN.4/2006/44. A obrigação de promover é a vertente que mais se aproxima da obrigação prevista no artigo 2, parágrafo 1, do PIDESC, de adotar medidas até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a garantir progressivamente a plena realização do direito de alimentar a todos por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas.

<sup>300</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Food and Access to Justice**: examples at the national, regional and international levels. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020. Doc. U.N.E/CN.4/2006/44. Essa obrigação foi definida genericamente nas Diretrizes de Maastricht: “A obrigação de proteger inclui a responsabilidade do Estado de garantir que entidades ou indivíduos privados, incluindo empresas transnacionais sobre as quais exercem jurisdição, não privem os indivíduos de seus direitos econômicos, sociais e culturais”.

A obrigação de prover está particularmente relacionada ao direito fundamental de todos de estarem ‘livre da fome.’ A título de exemplo, no Brasil, tem os programas assistenciais, como bolsa família<sup>301</sup> e, mais recentemente, o auxílio emergencial.<sup>302</sup>

Destaca-se que independente dessas obrigações é, sobretudo, dever do Estado, manter um planejamento sistemático que garanta respeito, proteção, promoção e até mesmo, provisão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), tanto sob o aspecto da soberania, quanto no aspecto da segurança alimentar.

É obrigação do Estado facilitar o acesso da população aos alimentos, seja através da proteção ao cultivo de alimentos, como por exemplo, manejos e tecnologias, relações de importação e exportação; ou através da regulação do mercado e segurança na produção e oferta, através da defesa do consumidor e da gestão sanitária, e até mesmo, pelo sistema público de distribuição de renda ou alimentos aos mais vulneráveis econômico e socialmente.

Enfim, o dever do Estado, no pertinente à segurança alimentar, inclui desde a garantia da existência de alimentos suficientes (física), com segurança (proteção sanitária e das relações de consumo) e adequação nutricional (proteção social), aptos ao pleno usufruto do direito à saúde e a própria vida da população.

## 2.2.2 Do Combate à Fome a busca da Segurança Alimentar no Brasil

Os estudos e trabalhos de Josué de Castro (precursor da luta pelo combate à fome no Brasil) como médico e sociólogo ganharam relevância exponencial e culminaram na criação da Campanha Mundial contra a Fome e de Luta pela Paz na FAO/ONU.<sup>303</sup>

Foi precursor na discussão da vertente invisível da fome, que não decorre apenas da ausência física de alimentos, mas da má-alimentação, ou da alimentação inadequada. Chamou a atenção para a existência da fome qualitativa: “a *carência de alimentos não se manifesta apenas como um problema físico, mas também político, social, cultural e econômico.*”<sup>304</sup>

<sup>301</sup>BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>302</sup>BRASIL. **Lei nº 13.982**, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>303</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 47-48.

<sup>304</sup>CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 30.

Denunciou a invisibilidade da fome qualitativa, que compromete o desenvolvimento físico e mental, principalmente daqueles socialmente mais vulneráveis. Assim, a implementação das primeiras políticas públicas de segurança alimentar e nutricional dissociadas da preocupação com soberania física - quantitativo de produção, reservas de segurança e escoamento do excedente para exportação, são resultados dos estudos de Josué de Castro.<sup>305</sup>

Com efeito, os avanços nunca foram lineares e sistêmicos, nem mesmo no âmbito normativo, basta para tanto, verificar que a política agrícola nacional positivada na vigente Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991- Lei da Política Agrícola,<sup>306</sup> ainda é focada na dimensão de disponibilidade física de alimentos e, resumiu a impor ao Poder Público o dever de formar, localizar e manter “*estoques reguladores e estratégicos*”. Seu texto se resume a estabelecer um conjunto de diretrizes programáticas, que até os dias atuais, não possuem regulamentação administrativa adequada<sup>307</sup> e acabam, por conseguinte, em cair no descrédito e inocuidade prática.

Destarte, tampouco se observou avanço nos demais textos normativos infraconstitucionais, de forma que o tema da segurança alimentar sob a perspectiva da adequação, vem sendo pauta de políticas públicas isoladas e descontinuadas, para tanto, exemplifica, que o caso da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, Lei de Biossegurança que trata de conteúdos extremamente heterogêneos.<sup>308</sup>

Na atualidade, a Lei nº 11. 346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>309</sup> colocou o direito fundamental à alimentação adequada como objetivo principal da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No que se refere ao direito à alimentação das pessoas celiacas e o dever do Estado na promoção da segurança alimentar desse grupo de pessoas e consumidores, objeto dessa investigação, o tema se encontra em estágio incipiente de tutela, tanto normativa quanto judicial e, será objeto de maior aprofundamento em tópico específico deste capítulo.

---

<sup>305</sup> CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>306</sup> BRASIL. **Lei nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>307</sup> GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

<sup>308</sup> GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>309</sup> BRASIL. **Lei nº 11. 346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

Não há dúvidas que o direito à alimentação no Brasil, inicia-se na luta pelo combate à fome, no sentido de garantir a todos as pessoas o acesso aos alimentos, em quantidade necessária. Mas, a plena garantia desse direito depende não só do acesso aos alimentos, é preciso o atendimento às necessidades nutricionais humanas, ou seja, a alimentação precisa ser suficiente e adequada.<sup>310</sup>

Não se pode negar o avanço normativo, representado pela Emenda Constitucional, nº 64/2010,<sup>311</sup> que incluiu o direito à alimentação no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal. Contudo, mesmo após a constitucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil, não ocorreram avanços significativos nas ações governamentais quanto à realização da segurança alimentar e nutricional.

### 2.2.3 Política Pública de Segurança Alimentar no Brasil

A regulamentação jurídica de segurança alimentar, a título de políticas públicas, como argumentado anteriormente, ao longo tempo da história, se cingiu à preocupação com questões quantitativas, de proteção do mercado interno, centrados na produção de alimentos, escoamento e exportação de excedentes.

No Brasil, não foi diferente, Grassi Neto destaca que até as décadas de 1960 e 1970 a preocupação com a questão alimentar, restringia-se ao eixo econômico - quantidade e volume de produção.<sup>312</sup>

As primeiras regulamentações internas que tutelaram a defesa da produção nacional, a título de exemplo, tem o antigo Decreto nº 40.316 de 08 de novembro de 1956 que cuidou pela primeira vez do escoamento e distribuição do trigo<sup>313</sup> e, a Lei Delegada nº. 05 de 26 de setembro 1962<sup>314</sup>, que criou a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), também com foco na manutenção de estoques reguladores de alimentos.

Durante esse período, as questões de sanidade ou prejuízo à saúde humana em decorrência de questões alimentares eram reprimidas tão somente por sanções de natureza penal

<sup>310</sup>VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 44-46.

<sup>311</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64**, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

<sup>312</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

<sup>313</sup>BRASIL. **Decreto nº. 40.316**, de 08 de novembro de 1956. Dispõe sobre o escoamento e distribuição do trigo e adota outras providências relacionadas com a defesa da produção nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/Default.aspx?CodigoAndamento=462899>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>314</sup>BRASIL. **Lei Delegada nº. 05**, de 26 de setembro 1962. Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento - (SUNAB) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/DDL/Ldl05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/DDL/Ldl05.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.



e, não existia preocupações sanitárias, prevenção ou precaução de danos, ou mesmo de atenção aos interesses dos consumidores.<sup>315</sup>

Da mesma forma, a Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra,<sup>316</sup> se preocupou tão somente em garantir soberania quantitativa e regular excedentes exportáveis da produção agrícola.

Somente a partir de 1990 é que se passou a discutir questões de segurança sanitária no Brasil, relacionados à preservação da saúde do consumidor muito em decorrência da vigência da Constituição Federal de 1988, que direcionou a organização dos sistemas de vigilância sanitária e de defesa do consumidor,<sup>317</sup> representada, sobretudo, no âmbito nacional, pelo Código de Defesa do Consumidor e pela criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária os quais serão abordados em tópicos específicos deste estudo.

#### 2.2.4 Avanços e Retrocessos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

A criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993 ainda no governo de Itamar Franco, representou um avanço na política de segurança alimentar, no Brasil. Na sua primeira estrutura, o CONSEA foi vinculado à Presidência da República, com competência para criar e expandir políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional acabou sendo extinto, no Governo de Fernando Henrique Cardoso e, de lá para cá, experimentou diversas idas e vindas, de acordo com as ideologias e prioridades de cada projeto de governo.

Com o advento da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, criou-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir políticas públicas de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, ensaiou-se mais uma vez um avanço nas discussões de segurança alimentar e nutricional, no Brasil, que ultrapassou o eixo do combate a fome. Na mesma oportunidade, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) passou a integrar a estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

---

<sup>315</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

<sup>316</sup>BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>317</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional introduziu no sistema normativo brasileiro, a definição de segurança alimentar, como:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.<sup>318</sup>

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>319</sup> cuidou, mesmo que de forma genérica, da abrangência da segurança alimentar e nutricional, circunscrevendo-a sob o aspecto do acesso físico e econômico, práticas sustentáveis e respeito à biodiversidade, promoção da saúde e estado nutricional, inclusive de grupos específicos, qualidade biológica e sanitária, informação adequada e estoques reguladores.

A partir da Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e (CONSEA) e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) houve um avanço, pelo menos no campo das discussões de segurança alimentar e nutricional, chegando-se a pauta da inclusão da atenção às necessidades alimentares especiais.

Consoante Regimento da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovado em 22 de novembro de 2010, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (IV CNSAN) foram estabelecidos pelo artigo 3º os seguintes eixos:<sup>320</sup> (1) Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; (2) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; (3) Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>318</sup>BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Regimento da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 4. 2010. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/regimento>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>319</sup>BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 02

abr. 2020. Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País e VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

<sup>320</sup>BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Regimento da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 4**. 2010. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/regimento>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

Nas propostas aprovadas na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocorreu de 03 a 06 de julho 2007, o tema necessidades alimentares dos celíacos, apareceu expressamente no relatório final.

Estimular a produção, industrialização, comercialização e distribuição, bem como a informação e redução de impostos dos produtos para consumo de pessoas com necessidades alimentares e nutricionais especiais, por exemplo: **celíacos**, diabéticos, intolerância à lactose, fenilcetonúricos, anemia falciforme e outros.<sup>321</sup> (grifo nosso)

Com efeito, a pauta sobre segurança alimentar e nutricional direcionada às pessoas com necessidades alimentares especiais, inclusive quanto às pessoas celíacas é tema bastante recente no âmbito dos órgãos que interagem na organização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Em 2019, por força da Medida Provisória nº. 870, de 1º de janeiro de 2019 (MP nº 870/2019),<sup>322</sup> que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, deu-se mais uma tentativa de extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), transferindo a atribuição acerca da concretização de políticas de segurança alimentar e nutricional para o Ministério da Cidadania e revogando todos os dispositivos que tratavam da estrutura do CONSEA no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Referida MP despertou a indignação de diversos segmentos da população e, levou o Ministério Público Federal, a emitir a Nota Técnica nº 04/2019-PFDC, de 19 de fevereiro de 2019, ao Congresso Nacional, por compreender a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como um retrocesso nos direitos sociais, por sua inegável importância no avanço das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à alimentação e segurança alimentar.

Na referida Nota Técnica, se frisa, textualmente a inconstitucionalidade da MP nº. 870/2019, por ofensa à garantia social já estabelecida previamente e ofensa ao Princípio do Não Retrocesso Social.

---

<sup>321</sup>BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Relatório da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 3. 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>322</sup>BRASIL. **Medida Provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7910019&disposition=inline>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e transferência das atribuições relacionadas às políticas de segurança alimentar e nutricional para o Ministério da Cidadania não foi aprovada pelo legislativo nacional, de forma que na Lei nº 13.839, de 4 de Junho de 2019,<sup>323</sup> o referido Conselho foi reestabelecido, vinculado novamente à Presidência da República e voltou a integrar a estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas mesmas condições e com as mesmas atribuições legais anteriores a MP nº. 870/2019.

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 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; [...]<sup>324</sup>.

Com efeito, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) além de ter caráter deliberativo, funciona como articulador junto aos entes federativos e entidades da sociedade civil, com a finalidade de dialogar e chegar a uma harmonização nas políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional.

<sup>323</sup>BRASIL. **Lei nº 13.839**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2020. 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.

<sup>324</sup>BRASIL. **Lei nº 13.839**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 01 maio 2020. 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.

Cabe destacar no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) a realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para estabelecer o diálogo e crescimento do tema, de forma que no âmbito de discussão houve efetivamente um avanço na segurança alimentar e nutricional das pessoas com restrições alimentares, como é o caso das pessoas celíacas.

Contudo, caberia ao órgão executivo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que é a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que é integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, colocar em prática as ações deliberadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o que efetivamente não acontece.

- 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;
- b) coordenar a execução da Política e do Plano;
- c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;
- IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.<sup>325</sup>

Destaca Grassi Neto<sup>326</sup> que muito embora a concepção de segurança e soberania alimentar esteja presente de forma moderna na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional esses avanços resumem-se aos discursos dos delegados integrantes da série de encontros das Conferências, não tendo um impacto efetivo nas ações governamentais ou mesmo na orientação de novas políticas públicas ou programas governamentais.

---

<sup>325</sup>BRASIL. **Lei nº 13.839**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2020.

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

<sup>326</sup> GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 49.

Para ilustrar o descompasso apontado acima, segue quadro com o resgate histórico dos principais acontecimentos relacionado à alimentação no Brasil, desde o ano de 1932 até os dias atuais.

\*Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa

**Tabela 01** Histórico de acontecimentos relacionados à segurança alimentar e nutricional no Brasil e marcos legais

<b>1932</b>	Realização do Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife, pelo Dr. Josué de Castro, sendo estabelecidas relações diretas entre a produtividade do trabalhador e sua alimentação. A partir desse inquérito, outros foram realizados em várias regiões do país;
<b>1938</b>	Aprovação do salário-mínimo e definição dos alimentos que deveriam compor a cesta básica.
<b>1939</b>	Criação do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), no âmbito do Ministério do Trabalho (na época, também da Indústria e Comércio).
<b>1940</b>	Criação do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), que tinha por objetivo melhorar a alimentação do trabalhador e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e sua capacidade de trabalho.
<b>1943</b>	Criação do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), sob a direção geral do Dr. Josué de Castro, que tinha como objetivo a realização de estudos, trabalhos e pesquisas concernentes ao problema da alimentação, sugerindo as medidas técnicas para a melhoria das condições de nutrição do povo brasileiro.
<b>1945</b>	Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), no âmbito do Ministério da Saúde.
<b>1946</b>	Publicação do livro <i>Geografia da Fome</i> , do Dr. Josué de Castro.
<b>1952</b>	Elaboração e aprovação do 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, pelo CNA. A desnutrição era considerada o problema de saúde pública prioritário no Brasil
<b>1962</b>	Criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).
<b>1972</b>	Extinção da CNA e criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), para assessorar o governo na elaboração de políticas de nutrição e alimentação
<b>1973</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan I) – problemas políticos e administrativos; pequena abrangência e duração.
<b>1976</b>	Pronan II – a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar*
<b>1981</b>	Como o Pronan III não foi aprovado, os programas do Pronan II continuaram a ser executados.
<b>1986</b>	VIII Conferência Nacional de Saúde; Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.
<b>1990</b>	Aprovação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), que criou o Sistema Único de Saúde (SUS); criação da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde e do Código de Defesa do Consumidor.
<b>1991</b>	Divulgação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores.
<b>1993</b>	“Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”; publicação do Mapa da Fome, elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria, criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).
<b>1994</b>	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que induziu um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país.
<b>1995</b>	Criação da “Comunidade Solidária”.

Renda (Proab), Programa de Racionalização de Produção de Alimentos Básicos (Procab),

- 1996** Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pelo Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996.
- 1997** Extinção do INAN.
- 1999** Aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).
- 2001** Lançamento do Projeto “Fome Zero”, pelo Instituto Cidadania;  
Criação do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), coordenado pela ANVISA.
- 2003** Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), transformação do Projeto “Fome Zero” em uma política de Estado;  
Recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea);  
Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
- 2004** II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo ministério criado – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que também incorporou o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa Família;  
Lançamento do Suplemento Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), que apresenta pela primeira vez a situação de insegurança alimentar da população brasileira por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).
- 2006** Aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN);  
Criação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
- 2007** III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com a missão de promover a articulação e a integração de órgãos e entidades da Administração Pública Federal relacionados à segurança alimentar e nutricional;  
Criação da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional no Congresso Nacional.
- 2008** Instalação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)
- 2009** Campanha “Alimentação: direito de todos” para incluir a alimentação no Art. 6 da Constituição Federal com Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 047/2003.
- 2010** Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que eleva a alimentação ao patamar dos direitos constitucionais; Decreto nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Segurança e Alimentar e Nutricional PNSAN;  
Criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater);  
Instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- 2011** IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Plano Brasil sem Miséria;  
Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, lançado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).
- 2012** Instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica via Decreto. 7.794, de 20 de agosto de 2012;  
Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas. MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.  
Rio+20 Proposição da Agenda 2030
- 2014** Retirada do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU).
- 2015** Adoção da Agenda 2030  
Instituição do Plano de Desenvolvimento Agrícola MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) por decreto presidencial, visando à expansão das fronteiras do agronegócio nacional;

	Regulação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças (NBCAL).
<b>2016</b>	Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal e congela os gastos sociais por vinte anos.
<b>2017</b>	Criação do Programa Criança Feliz.
<b>2019</b>	Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019; Extinção da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Lei nº 13.839, de 04 de junho de 2019.

Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (Pniam), Programa de Combate a Carências Nutricionais Específicas (PCCNE), Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa de Complementação Alimentar (PCA) (todos esses programas estão dentro do Prona II).

Fonte: PINHEIRO, 2008; BRASIL, 2010; ARRUDA; ARRUDA, 2011 e sites institucionais (Adaptado).

Com efeito, no âmbito das discussões e acontecimentos, sobretudo nos encontros da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), se observa um esforço em atribuir um enfoque amplo e atual ao tema da segurança alimentar, ou seja, a discussão vai além da questão do combate à fome e à pobreza.

Nos documentos elaborados e nas reivindicações decorrentes desses encontros e conferências, a questão da soberania e adequação alimentar e nutricional tem sido recorrente, inclusive, a pauta da necessidade de atendimento às pessoas com necessidades alimentares e nutricionais especiais, como é o caso das pessoas celíacas.<sup>327</sup>

O problema é que apesar da ampliação das discussões acerca de todas as dimensões da segurança alimentar, não se observa essa evolução na política governamental brasileira, que continuam centradas no combate à fome, sem atentar às demais dimensões necessárias à segurança alimentar.<sup>328</sup>

A título de exemplificação, segue a coletânea de políticas públicas voltadas a segurança alimentar, que embora estejam distribuídas nas diferentes dimensões apontadas nas diretrizes da Política Nacional de Segurança e Alimentar e Nutricional (PNSAN), nem de longe conseguem atender às necessidades multifacetárias que exigem a Segurança Alimentar na contemporaneidade.

## **Tabela 02.** Principais Políticas e Programas que promovem especificamente a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

<sup>327</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.

<sup>328</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.



<b>Diretrizes PNSAN / Política ou Programa</b>	<b>Responsável</b>
<b>Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável</b>	
Programa “Bolsa Família”.	MDS
Benefício de prestação continuada.	MDS
Benefícios previdenciários.	MPAS
Política de reajuste do salário mínimo.	MTE
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	MEC
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).	MTE
Restaurantes populares.	MDS
Bancos de alimentos.	MDS
Cozinhas comunitárias.	MDS
Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.	MDS e Conab
Inclusão produtiva.	MDS
Auxílio Emergencial (Pandemia – Covid-19).	MPAS
<b>Promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos</b>	
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf).	MDA
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).	MDS, MDA e Conab
Política de garantia de preços mínimos/formação de estoques.	MAPA/Conab
Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort).	MAPA/Conab
Programa Conservação, Manejo e uso Sustentável da Agrobiodiversidade.	MMA
Plano Nacional de Reforma Agrária.	MDA
Programa Agroindústrias.	MDA
Programa “Mais Alimentos”.	MDA
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).	MDA
Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).	MDA
Programa Bolsa Verde.	MMA
Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais.	
Seguro da Agricultura Familiar (SEAF).	MDA
Programa Garantia-Safra.	MDA
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.	MDA
Territórios de cidadania.	MDA
Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad).	MDS
Territórios de Pesca e Aquicultura e Plano “Mais Pesca” e Aquicultura.	MPA
Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC).	MAPA
Organismos geneticamente modificados.	MAPA
Alimentos orgânicos.	MAPA
Feiras e mercados populares.	MDS
Hortas comunitárias.	MDS
<b>Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada</b>	
Programa de Educação Alimentar e Nutricional.	MDS
Guias alimentares para a população brasileira.	MS
Alimentação saudável no ambiente escolar.	MEC
Boas práticas aos estabelecimentos fabricantes de alimentos.	MS/Anvisa
Boas práticas de fabricação de alimentos.	MDA
Programa “Alimentos Seguros”.	SESC, SESI, Senai, Sebrae
<b>Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária</b>	
Programa “Brasil Quilombola”.	SEPPPIR
Carteira indígena.	MMA/MDS

Fomento a projetos de gestão ambiental dos povos indígenas da Amazônia.	MMA
Fomento a projetos demonstrativos na Amazônia e na Mata Atlântica.	MMA
Regularização fundiária de terras indígenas e regularização de territórios quilombolas.	MDA
Programa comunidades tradicionais	MMA
Programas para povos e comunidades tradicionais.	MDS
<b>Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional</b>	
Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).	MS
Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos.	MS
Sistema de vigilância alimentar e nutricional.	MS
Regulamentação sobre oferta, propaganda e publicidade de alimentos.	MS/Anvisa
Prevenção e controle das deficiências de ferro.	MS
Prevenção e controle das deficiências de vitamina A.	MS
Prevenção e controle das deficiências de iodo.	MS
Promoção de hábitos de vida e de alimentação saudável para prevenção de obesidade e doenças crônicas não transmissíveis.	MS
Incentivo ao aleitamento materno.	MS
Estratégia nacional de promoção da alimentação complementar saudável.	MS
Estratégia saúde da família (ESF).	MS
Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança.	MS
Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher.	MS
Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem	MS
Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa.	MS
Linha de Cuidado para o Sobrepeso e Obesidade.	MS
Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição.	MDS
<b>Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente</b>	
Política Nacional de Recursos Hídricos.	ANA
Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas.	ANA
Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas.	MMA
Programa “Água Doce”.	MMA
Programa “Cisternas – Primeira Água”.	MDS
Programa “Cisternas – Segunda Água”.	MDS
Serviços urbanos de saneamento.	MCidades
<b>Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional</b>	
Atuação junto às agências do sistema das Nações Unidas, em especial da FAO, do Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), além de outros fóruns internacionais	–
Atuação do Banco do Brasil nas negociações internacionais na área de agricultura.	–
Cooperação Sul-Sul	–
Armazém Humanitário Internacional	–
<b>Outros programas</b>	
Combate ao analfabetismo – “Programa Brasil Alfabetizado”	MEC
Política de educação básica	MEC

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; MPAS: Ministério da Previdência Social; TEM: Ministério do Trabalho e Emprego; MEC: Ministério da Educação; Conab: Companhia Nacional de Abastecimento; MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário; MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MMA: Ministério do Meio Ambiente; MPA: Ministério da Pesca e Aquicultura; Anvisa: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; SEPPIR: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; MS: Ministério da Saúde; ANA: Agência Nacional de Águas; MCidades: Ministério das Cidades; SESC: Serviço Social do Comércio; SESI: Serviço Social da Indústria; Senac: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Fonte: LEÃO; RACINE (2011); BRASIL (2007; 2010); Sites do MD; MPAS; MET; MEC; Conab; MDA; MAPA; MMA; MPA; Anvisa; SEPPIR; MS; ANA; MCidades (adaptado)

Da análise comparativa entre as Tabelas 01 e 02, observa-se um descompasso entre os conteúdos discutidos nos movimentos relacionados à alimentação e os das políticas e programas de segurança alimentar no Brasil. Também, outra característica observada na Tabela 02, é que boa parte dos programas implementados no Brasil contaram com a parceria da FAO/ONU,<sup>329</sup> e envolveram representações da sociedade civil organizada.

Grassi Neto<sup>330</sup> pondera que a maioria dos textos normativos sobre Segurança Alimentar no Brasil são esparsos, desconexos e até conflitantes entre si, e que o único avanço normativo nacional significativo é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Mas, mesmo nela, a questão da segurança alimentar é colocada de forma genérica e incompleta.<sup>331</sup>

<sup>329</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Ações da FAO no Brasil desenvolvidas em parceria com programas brasileiros.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/fao/>>. Acesso em: 22 abr. 2020. Ações: (1) Apoio ao Programa Fome Zero, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). (2) Apoio ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (3) Apoio ao Programa de Organização Produtiva de Comunidades – PRODUZIR, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI). (4) Apoio ao Programa Nacional de Florestas – PNF, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). (5) Apoio ao Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). (6) Apoio ao Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura, em parceria com o Ministério da Pesca e Aquicultura da Presidência da República. (7) Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC). (8) Apoio ao Programa de Áreas Degradadas na Amazônia (Pradam), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e iniciativas regionais e sub-regionais vinculadas a Sanidade Animal, Proteção Vegetal, Biocombustíveis, Segurança Alimentar. (9) A FAO trabalha em parceria com agências do Sistema da Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Missão Europeia, Fundo Global para o Desenvolvimento (GEF), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), entre outras. (10) Trabalha, também, com a Sociedade Civil como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), universidades e outras organizações.

<sup>330</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 60. Para o autor a abordagem normalmente empreendida pelos delegados que integram a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional constitui uma exceção à regra. Reconhece o autor que nas discussões dos delegados, observe-se a compreensão da necessidade de avanço protetivo em todas as dimensões da segurança alimentar, sem esquecer, contudo, o enfrentamento à fome.

<sup>331</sup>BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020. Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios: I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão; Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; V – articulação entre orçamento e gestão; e VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Ressalta que o descompasso decorre de ações desconexas dos órgãos da administração pública, e inexistência de um corpo legislativo harmônico que consiga abordar a matéria de forma adequada e abrangente.

Burity, secretária-geral da Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição adequadas (FIAN/Brasil) aponta as ‘medidas neoliberais’ adotadas pelo governo federal como “*responsáveis por desmontar as estruturas de Estado criadas para garantir o direito à alimentação da população aqui no Brasil.*”<sup>332</sup> Elenca que a “*Emenda Constitucional 95, que congelou investimentos sociais por 20 anos para garantir o pagamento de juros a bancos, teve um papel central nesse sentido.*”

Relata que desde 2016 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Política Nacional de Segurança e Alimentar e Nutricional (PNSAN) vêm sofrendo profundos ataques por parte do atual governo brasileiro que vem minando instituições e programas públicos essenciais para a segurança alimentar e nutricional da população. É um momento de retrocesso social nas políticas públicas que objetivam a atenção ao DHAA e ao Direito Fundamental à Alimentação, retomando a fome a sua invisibilidade de antes.

## 2.3 Controle do Risco Alimentar pelo Estado

A discussão sobre o controle do risco alimentar pelo Estado consistirá na identificação da (in)segurança alimentar na complexa sociedade de risco e a ação do estado brasileiro, através da ANVISA, para identificar os principais protocolos de Boas Práticas na produção de alimentos, com vistas ao controle sanitário.

### 2.3.1 Segurança Alimentar, Sociedade de Risco e Risco Alimentar

Na pauta da Segurança Alimentar como dever do Estado, destaca-se a regulação do risco da sociedade de alimentação,<sup>333</sup> que consiste no dever do Estado em atuar junto ao segmento alimentício em defesa da sanidade dos alimentos, diante do risco alimentar global instaurado pelas relações de produção e consumo de alimentos na perspectiva globalizada.<sup>334</sup>

<sup>332</sup>BURITY, Valéria. **Isolamento social ou combate à fome: o falso dilema em nossa mesa.** 2020. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/prato-do-diaisolamento-social-ou-combate-a-fome-o-falso-dilema-em-nossa-mesa/>>. Acesso em: 05 maio 2020.

<sup>333</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d’alimentation.** Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

<sup>334</sup>BECK, Ulrich. **World at risk: the new task of critical theory.** 2012, p. 13. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.456.1939&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019. O significado da Sociedade de Risco são as incertezas fabricadas a partir do progresso científico e tecnológico e tecnológico.”

A sociedade de risco é pautada numa relação paradoxal entre o desenvolvimento tecnológico e seus notáveis benefícios à sociedade humana e os danos decorrentes ou produzidos pelas novas tecnologias. Essa dicotomia de custo/benefícios, ou de efeitos colaterais dos avanços científicos dentro da sociedade contemporânea, leva o Direito a uma dinâmica de contínua reinvenção na tutela jurídica e defesa de Direitos básicos e essenciais, como direito à saúde e à vida. Busca-se minimizar os riscos, e controlar o medo e a insegurança na sociedade.<sup>335</sup>

Di Giorgi<sup>336</sup> apresenta duas alternativas para o tratamento do risco: A primeira exige seria tratá-lo como “*condição existencial*” e, a segunda, encará-los como “*uma modalidade de relação com o futuro,*” uma forma de “*determinação das indeterminações, baseados na probabilidade e improbabilidade.*”

Muitas vezes diante da intangibilidade da certeza em tempo de tamanhas transformações, racionalizar o medo, se torna a única forma possível de relação com o futuro, o risco, nessa perspectiva torna-se um fenômeno que permeia a própria existência humana.

Os estudos sobre a sociedade de risco e, sobretudo, na questão da gestão do risco produzido pelas novas tecnologias, ganharam alcance exponencial com a teoria desenvolvida pelo sociólogo alemão Beck, que além de interligar o risco aos impactos negativos decorrentes da ação humana e dos avanços tecnológicos da modernidade, propôs a sistemática de distinção entre “risco e perigo,” defendendo que este é inerente à “natureza” e aquele, decorrente da “ação humana.” Assim, o risco seria criado pela ação humana e, pressupõe, decisão e modernização.<sup>337</sup>

Defende Giddens, que a máxima iluminista de “*mais conhecimento, mais controle*” encontra-se superada, na medida em que os avanços tecnológicos são marcados de uma certa invisibilidade ou mesmo, visibilidade perceptível apenas aos olhares “*experts,*” dentro de um grau de irrealidade, de forma que podem ser ignorados, desprezados ou subvalorizados, de acordo com as escolhas normativas das sociedades<sup>338</sup>.

No âmbito da produção e oferta de alimentos, surge o “risco alimentar global,”<sup>339</sup> presente em toda a cadeia produtiva, na medida em que o processo de produção e industrialização de alimentos ultrapassaram as fronteiras soberanas dos Estados, além das várias

<sup>335</sup> BECK, Ulrich. **World at risk: the new task of critical theory.** 2012, p. 13. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.456.1939&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019. “O significado da Sociedade de Risco são as incertezas fabricadas a partir do progresso científico e tecnológico e tecnológico.”

<sup>336</sup>DI GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco:** vínculo com o futuro. Porto Alegre, Fabris, 1998, p.195-196. Análise do risco na sociedade contemporânea pode ter a função de racionalizar o medo. E a segurança é um artefato que não se pode confiar. Para ele o risco é uma condenação à liberdade.

<sup>337</sup>BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo:** hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998. Para o autor, “o risco é o enfoque moderno da previsão e controle das consequências futuras da ação humana, as diversas consequências não desejadas da modernização radicalizada.” Risco significa catástrofe anunciada, no sentido de perigo potencial.

<sup>338</sup>GIDDENS, Antony. **A transformação da intimidade.** São Paulo. UNESP, 1994, p.38.

<sup>339</sup>VAZ, Carolina. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 27.

inovações tecnológicas nos manejos de produção, caracterizadas pela indeterminação e real intensidade dos seus efeitos.<sup>340</sup>

Na perspectiva de produção e consumo globalizados, o gerenciamento do risco alimentar passou a preocupar governos, organismos internacionais e a população, por ocasião do século XX, e iniciou-se com a discussão da necessidade de controlar ou minimizar a ameaça ou crise ecológica global.

O risco alimentar global acabou por exigir dos agentes econômicos privados a adoção de boas práticas, baseadas na prevenção e precaução, de forma a permitir uma avaliação racional, na tomada de decisões e escolhas alimentares mais seguras, por parte da população.<sup>341</sup>

Comportou ao Estado, o dever de intervir através de um conjunto normativo de proteção e gestão de riscos, que abrange desde o controle do risco sanitário, através de um sistema regulatório preventivo e repressivo, até o reconhecimento da inserção dessa análise nas relações de consumo, exigindo que o agente econômico privado, enquanto fornecedor, seja responsável pelo controle dos riscos nos produtos e serviços ofertados, sobretudo quanto à proteção dos direitos extrapatrimoniais do Consumidor, como à segurança, à saúde e à vida.

Como a certeza científica quanto aos feitos colaterais nas novas tecnologias no âmbito da produção de alimentos, nem sempre é possível, o rastreamento do processo produtivo, leia-se controle da cadeia produtiva e, transparência nas informações prestadas pelos fornecedores ao consumidor, bem como a adoção de práticas preventivas e de precaução na produção e oferta de alimentos, se tornaram indispensáveis na racionalização do risco alimentar, no contexto de produção e consumo globalizados.

Com o contexto do risco alimentar global, as questões relacionadas a sanidade ou controle sanitário dos alimentos passaram a preocupar não só os consumidores e autoridades públicas, mas também diferentes profissionais da saúde, que vislumbraram no controle de qualidade dos produtos alimentares, tanto a questão de saúde pública, como um novo nicho de trabalho. Assim, pressionaram os órgãos legislativos, no sentido de regulamentar as normas, sobretudo no âmbito higiênico-sanitário.<sup>342</sup>

---

<sup>340</sup>BECK, Ulrick. A ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial. "Le Mond". **Folha de São Paulo**, 20. nov. 2001.

<sup>341</sup>DI GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco**: vínculo com o futuro. Porto Alegre, Fabris, 1998, p.195-196. Análise do risco na sociedade contemporânea pode ter a função de racionalizar o medo. E a segurança é um artefato que não se pode confiar

<sup>342</sup>GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 04. O autor refere-se a profissionais como médicos, farmacêuticos e veterinários. "Experiências sobre as variações do estado dos alimentos em conserva, sobre os conservantes, os estabilizantes e os edulcorantes empregados em larga escala e sobre as contaminações dos alimentos, bebidas, e remédios, mobilizaram amplas camadas da população frentes aos riscos denunciados. Leis especiais foram editadas, no campo da vigilância sanitária dos produtos animais e vegetais."

Assim, o segundo estágio da sociedade de alimentação global delineado em Grassi Neto,<sup>343</sup> tem como cerne a regulamentação da segurança sanitária e, decorreu da demanda do progresso do mercado e da oferta múltipla de bens e serviços contemporânea da sociedade de risco ou do risco alimentar global.

A vigilância sanitária teve sua origem na Europa dos séculos XVII e XVIII, com o surgimento da noção de ‘polícia sanitária’ cuja “*função era regulamentar o exercício da profissão, combater o charlatanismo e exercer o saneamento,*”<sup>344</sup> com vistas a vigiar a cidade para evitar a disseminação de doenças.

No Brasil, surgiu como a prática mais antiga da saúde pública, que evoluiu da ‘*teoria dos miasmas,*’<sup>345</sup> ou seja, da indicação da poluição decorrente de coisas estragadas e podres como causadora de doenças, posteriormente com a incorporação de sua função de controle de qualidade dos produtos e serviços como questão de saúde, até chegar ao conceito de defesa da cidadania, inserida pelo direito do consumidor.

### 2.3.2 Considerações sobre Segurança Alimentar na Pandemia do COVID-19

A pandemia da COVID-19<sup>346</sup> causada pelo coronavírus e, a suspeita de sua relação com a inadequada gestão do risco sanitário alimentar (eixo securitário da sociedade de alimentação), retoma mais uma vez a questão da (in)segurança alimentar, tanto no aspecto da adequada gestão do risco sanitário, quanto na gestão do risco econômico, sobretudo no concernente a autossuficiência na produção de alimentos, e a regulação do mercado de oferta e consumo de alimentos e produtos alimentícios, de forma a garantir a todos, o acesso à alimentação necessária à saúde e qualidade de vida humana.

A relação da doença com o processo alimentar é estreita, pois os sistemas alimentares que abastecem o planeta se entrelaçam em sua origem e seus impactos. Muito embora as investigações, ainda, não sejam conclusivas, as hipóteses mais prováveis apontam para a

---

<sup>343</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

<sup>344</sup>EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 03.

<sup>345</sup> EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 04-05.

<sup>346</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus Covid-19**: O que você precisa saber. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>>. Acesso em: 10 maio 2020. A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos pacientes com COVID-19 (cerca de 80%) podem ser assintomáticos e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória e desses casos aproximadamente 5% podem necessitar de suporte para o tratamento de insuficiência respiratória (suporte ventilatório).

industrialização de produção de carne, como fator mais provável do desencadeamento da doença. Mas, a problemática vai além das questões sanitárias. No que diz respeito ao processo alimentar, o isolamento social, medida indicada pela OMS para controle da propagação do vírus, afeta todas as etapas: “*produção, troca, comercialização, consumo e aproveitamento de alimentos.*”<sup>347</sup>

É fato que a pandemia trouxe de volta a preocupação da segurança alimentar com o aspecto da capacidade de autossuficiência das nações na produção de alimentos, de forma que a sociedade global teme enfrentar uma nova crise de escassez de alimentos e o risco da ‘síndrome da gôndola vazia.’ Levando os três principais Organismos Internacionais que lidam diretamente com a questão da erradicação da fome, segurança alimentar e relações comerciais a elaborarem alerta conjunta para o risco da crise da Pandemia COVID-19 deslindar na ‘escassez de alimentos no mercado mundial.’

Em pronunciamento, os líderes da FAO, da OMS e da OMC apontaram os fatores determinantes que ameaçam a cadeia alimentar global, na atual crise são: (1) o fechamento de fronteiras que afetarão a contratação de mão-de-obra, (2) a desaceleração do movimento de trabalhadores nas indústrias agrícolas e de alimentos e (3) atrasos nas fronteiras para os contêineres.

Os líderes alertaram para a necessidade de garantir o ‘comércio’ e evitar restrições à exportação de alimentos, como meios de evitar a escassez de alimentos, especialmente nos países mais pobres.<sup>348</sup> Acrescentando que o grande problema da escassez pode ser uma crise na logística da comercialização dos alimentos e, por isso, a importância da cooperação internacional.

A dificuldade de gestão do risco sob o aspecto do eixo econômico tem efeito ‘dominó’ na queda da proteção da gestão do risco social, entre as quais a ampliação da oferta de alimentos aos grupos vulneráveis, como é o caso dos celíacos, que já convivem com uma realidade de oferta restrita permanente.

---

<sup>347</sup>BURITY, Valéria. **Isolamento social ou combate à fome: o falso dilema em nossa mesa.** 2020. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/prato-do-diaisolamento-social-ou-combate-a-fome-o-falso-dilema-em-nossa-mesa/>>. Acesso em: 05 maio 2020.

<sup>348</sup>CARTA CAPITAL. **Coronavírus ameaça provocar crise alimentar mundial.** 2020, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/coronavirus-ameaca-provocar-crise-alimentar-mundial-alerta-onu/>>. Acesso em: 03 maio 2020. “As incertezas geradas sobre a disponibilidade de alimentos podem desencadear uma onda de restrições à exportação”, o que, por sua vez, causaria uma “escassez no mercado mundial. Nesses cenários, alguns países exportadores de grãos podem reter suas colheitas por medo de escassez, enquanto no outro extremo da cadeia alimentar globalizada outros países mais frágeis correm o risco de padecer graves penúrias. Segundo o economista Abassin, “estamos no começo dessa crise”, que não é uma crise de produção, mas, sobretudo, uma crise de transporte e logística. “Ao proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos, os países devem garantir que todas as medidas comerciais não perturbem a cadeia de suprimento de alimentos. As três organizações também destacam a necessidade de “proteção” dos trabalhadores no campo, a fim de “minimizar a propagação do vírus no setor” e “manter as cadeias de suprimento de alimentos”.



### 2.3.3 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

A organização da ANVISA, no Brasil, se deu a partir do reconhecimento da vida digna, como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Com efeito, o art. 5º, caput, ao assegurar a todos uma existência digna, acabou por criar uma mola propulsora para uma diversidade de outros direitos correlatos, pois, para atingir-se a máxima, de “*vida digna*” faz-se “*necessário que o Estado assegure inúmeros outros direitos ao cidadão, dentre eles, o direito à saúde.*”<sup>349</sup>

Por conseguinte, nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal, a Vigilância Sanitária é compreendida como “*obrigação do Estado*”, colocando-a em “*posição que desfruta o conjunto de ações desse campo como componente do conceito atual de saúde.*”<sup>350</sup>

A Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que no § 1º, do art. 6º, por sua vez, definiu vigilância sanitária como: “*Um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde.*”<sup>351</sup>

Com efeito, houve um alargamento da definição de vigilância sanitária, que assumiu o papel de ações capazes de “*eliminar, diminuir ou prevenir riscos decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e prestação de serviços de interesse da saúde*”, e, por força do art. 6º, “*a saúde dos trabalhadores.*”<sup>352</sup> Ou seja, o Estado passa a interferir diretamente em todos os fatores determinantes que se relacionam com a saúde, incluindo o controle da produção de bens de consumo.

Muito embora na vigilância sanitária a característica de maior destaque seja a atuação assentada na “*fiscalização, na observação do fato, no licenciamento de estabelecimentos, no julgamento de irregularidades e na aplicação de penalidades, funções decorrentes do seu poder de polícia*”, nos últimos dois séculos vêm consolidando-se as funções “*normativa e*

<sup>349</sup> MATTOS JÚNIOR, Ruy Ferreira. O direito à saúde e a vigilância sanitária. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 7, dez. 2007, p. 01. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/RuyF.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/RuyF.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>350</sup> COSTA, Edná Alves. **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019. A vigilância sanitária abrange, na forma da Lei: I – o controle de bens de consumo que, direta e indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendidas todas as etapas e processo da produção ao consumo; e, II – o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019, p.16.

<sup>351</sup> COSTA, Edná Alves. **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019, p.16.

<sup>352</sup> EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 04.

*educativa*”, destacando-se quanto à função educativa o advento da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), que estabelece como direitos básicos do consumidor a proteção à saúde e segurança contra riscos decorrentes do consumo e o direito à informação adequada<sup>353</sup>.

Com efeito, a qualidade, eficiência e segurança dos produtos de interesse à saúde reclamam da vigilância sanitária uma atuação baseada no princípio da precaução, cuja raiz está no direito ambiental e se reporta às “*situações em que há insuficiente conhecimento científico a respeito dos riscos de determinada prática ou produtos, suas dimensões e repercussões*”<sup>354</sup> exigindo ações estatais mais restritivas ao exercício de atividade de interesse da saúde pública, o que acaba impulsionando novas práticas tecnológicas para a solução dos problemas.

A intervenção estatal se manifesta, portanto, por duas formas distintas: “*Uma através do controle das práticas de produção determinando as normas técnicas e padrões de produção e exercendo a fiscalização para o cumprimento destas normas, para prevenir e evitar o dano no ato do consumo;*”<sup>355</sup> outra, através do estabelecimento básico do direito do consumidor e da disponibilização do Estado a seu serviço, seja na elucidação dos procedimentos que motivaram um dano, seja no aparato legal necessário à reparação do dano ao consumidor.

Para a efetivação dos direitos reconhecidos na lei consumeira, foi necessário que a atuação da vigilância sanitária extrapolasse os limites da fiscalização, passando à regulamentação de conteúdos técnicos com buscas à precaução e prevenção de danos ao consumidor, o que significou o desenvolvimento de ações de capacitação e informação dos agentes privados, com vistas a referido fim.

Em verdade, o Código de Defesa do Consumidor reafirma a responsabilidade do fornecedor no que se refere à qualidade dos produtos e serviços, e soma a esse controle a obrigação da vigilância sanitária de “*desenvolver atividades de informação ao consumidor e de controle da informação e publicidade no mercado de consumo.*”<sup>356</sup>

O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) foi instituído pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que também transformou a Secretaria de Vigilância Sanitária, no âmbito do Ministério da Saúde, na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), com natureza jurídica de agência regulatória e que passou a contar com uma estrutura legal,

<sup>353</sup>EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 05.

<sup>354</sup>COSTA, Edná Alves. **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 08. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>355</sup>COSTA, Edná Alves. **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 08. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>356</sup>COSTA, Edná Alves. **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009, p.17. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

autonomia administrativa e financeira para a promoção da saúde da coletividade, atuando como órgão implementador do SNVS<sup>357</sup>.

O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), de fato, ainda se encontra desarticulado no alusivo à sua atuação nas três esferas do governo “visando a um fim comum com clara definição de competências, estruturação legal, administrativa e doutrinária,” exigindo ações entre os “vários níveis de gestão da saúde.”

No âmbito federal, a ANVISA atua de forma integrada ao Instituto Nacional de Qualidade da Saúde (INCQS), à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), aos Laboratórios Centrais de Saúde Pública, às Secretarias Estaduais de Saúde, aos Centros de Vigilância Sanitária Estaduais, às Secretarias Municipais e aos Centros Municipais de Saúde, e sua função de fiscalização e aplicação de correlatas sanções administrativas é de fundamental relevância na diminuição dos riscos de transmissão de doenças por produtos alimentícios de má qualidade higiênico-sanitária<sup>358</sup>.

É importante ressaltar que no âmbito dos Estados e municípios predominam a forma organizacional de administração direta, via de regra, dependente das Secretarias de Saúde, reduzindo a autonomia e prejudica a atuação da vigilância sanitária.

Outro ponto crítico na municipalização da vigilância sanitária é a diversidade de realidades de cada município com modelos distintos de organização do poder público e de diferentes tipos de gestão, que se mostra incipiente número de municípios capazes de implantar e manter serviços de envergadura no cenário nacional.<sup>359</sup>

Além do problema relacionado à questão da distribuição do sistema de vigilância sanitária, decorrente das diferentes competências das unidades federativas, agrava ainda o fato da ANVISA nacional não integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), tornando um complicador na unificação e eficiência das políticas públicas de segurança alimentar, além do fato de sua competência extrapolar os limites de natureza alimentar, uma vez que sua competência abrange a regulamentação e fiscalização de cosméticos e remédios.

---

<sup>357</sup>GERMANO, Pedro Manuel Leal; GERMANO, Maria Izabel Simões. **Higiene e vigilância sanitária de alimentos**. 2ª ed. São Paulo: Varela, 2003, p. 03.

<sup>358</sup>GERMANO, Pedro Manuel Leal; GERMANO, Maria Izabel Simões. **Higiene e vigilância sanitária de alimentos**. 2ª ed. São Paulo: Varela, 2003, p. 04-05.

<sup>359</sup>EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 08.

Grassi Neto,<sup>360</sup> propõe a alteração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, para a criação de uma Agência Nacional de Segurança Alimentar “*com independência decisória e técnica, autonomia financeira e gerencial,*” que passaria a integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e desempenhar de forma otimizada as funções hoje desenvolvidas pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), pelo Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS)<sup>361</sup> e pela Diretoria Colegiada da ANVISA, no que se refere a regulamentação e fiscalização do setor de alimentos.<sup>362</sup>

[...] a nova agência brasileira assumiria o papel de estabelecer as políticas visando assegurar a efetiva consagração da segurança alimentar em todas suas dimensões: institucional, educacional alimentar e nutricional, de respeito à diversidade cultural na produção e no acesso de alimento, de soberania alimentar, de proteção econômica e sanitária do consumidor, e de salvaguarda do meio ambiente para as gerações futuras.<sup>363</sup>

Acredita o autor que com a criação da nova agência, a Segurança Alimentar ganharia maior visibilidade, poderia atuar com a participação dos atuais sistemas de vigilância sanitária já existente nos Estados, Municípios e Distrito Federal e até mesmo através de parcerias com instituições privadas.

Na nova modelagem apresentada por Grassi Neto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) exerceria a função de Conselho Consultivo e a ANVISA restringiria sua atribuição para a regulamentação e fiscalização do setor de medicamentos e cosméticos.

#### 2.3.4 Controle do Risco Sanitário dos Alimentos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

<sup>360</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 132. Na proposta do autor a ANVISA seria renomeada para Agência Nacional de Medicamentos e Cosméticos, a exemplo da agência europeia de medicamentos.

<sup>361</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 130. Órgão de assessoramento da Presidência da República com competência para tratar da Política Nacional de Biossegurança: a) fixar princípios e diretrizes para ação administrativa dos órgãos e entidades federais com competência sobre a matéria; b) analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e seus derivados; c) avocar e decidir, em última instância, os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados. Com a criação da nova agência proposta pelo autor, A CTNBio ficaria restrita a aplicação de biotecnologia, exceto de alimentos, a exemplo das questões com células-troncos, etc.

<sup>362</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 132-133. Registra o autor que, nesse caso, o termo alimentação em geral abrange alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seu insumos, embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários.

<sup>363</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p.133.

As definições de alimentos e gêneros alimentícios estão no Decreto-Lei nº 986 de 21 de outubro de 1969 que também trata de aditivos, rotulagem, padrões de identidade e qualidade (PIQ) e estabelece a competência para fiscalização de alimentos no âmbito nacional entre a União, Estados e Municípios.<sup>364</sup>

A manutenção de um sistema eficiente de fiscalização deverá ser observado em todas as fases do processo produtivo, da agricultura à apresentação do produto, dos alimentos ‘*in natura*’ aos alimentos industrializados,<sup>365</sup> necessitando que as equipes de inspeções disponham de profissionais com conhecimento da legislação sanitária, métodos e técnicas de produção de alimentos, métodos epidemiológicos de controle de doenças transmissíveis e, atingindo todas as fases da produção, ou seja, estrutura física, processo de fabricação e avaliação dos resultados<sup>366</sup>.

A Portaria SVS/MS nº 1.428 da Secretaria da Vigilância Sanitária no âmbito do Ministério de Estado da Saúde, de 26 de novembro de 1993, que possui como objetivo geral “*Estabelecer as orientações necessárias que permitam executar as atividades de inspeção sanitária, de forma a avaliar as Boas Práticas para a obtenção de padrões de identidade e qualidade de produtos e serviços na área de alimentos,*”<sup>367</sup> introduziu a sistemática de fiscalização dos órgãos sanitários, com vistas a avaliar as empresas produtoras e prestadoras de serviços quanto à garantia da qualidade dos alimentos oferecidos à população. Por conseguinte,

<sup>364</sup> BRASIL. **Decreto Lei nº 986**, de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas sobre alimentos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94660>>. Acesso em: 06 abr. 2019. I – “Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento; [...] X - Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento *in natura*, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado [...]. No Art.29 estabelece a competência da união e dos entes federativos na fiscalização de alimentos a) Pela autoridade federal, nos casos de alimentos em trânsito de uma unidade federativa para outra, e no caso de alimento exportado ou importado. b) Pela autoridade estadual ou municipal, nos casos de alimentos produzidos ou expostos à venda na área da respectiva jurisdição.

<sup>365</sup> GERMANO, Pedro Manuel Leal; GERMANO, Maria Izabel Simões. **Higiene e vigilância sanitária de alimentos**. 2ª ed. São Paulo: Varela, 2003, p. 08-09. Os autores registram a amplitude da fiscalização sanitária do segmento alimentar, pois a adequação, a conservação e a higiene das instalações e dos equipamentos, os responsáveis técnicos pelos estabelecimentos, a origem e a qualidade das matérias-primas e o grau de conhecimento e preparo dos manipuladores são imprescindíveis para garantir a segurança dos alimentos.

<sup>366</sup> EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 30-32. (01) No que tange à estrutura do estabelecimento produtor de alimentos deverá ocorrer a verificação das instalações físicas, condições da água potável e destino dos resíduos, desinfecção dos equipamentos e utensílios, local separado para o processamento dos alimentos, adequação dos equipamentos ou maquinários, condições de higiene; conservação e armazenamento dos alimentos; armazenamento de utensílios e equipamentos; qualificação e capacitação do pessoal; vestuário adequado; hábitos de higiene e estado de saúde dos trabalhadores; (02) Quanto ao processo de produção a verificação, compreenderá as técnicas de produção dos alimentos, tempo, cocção, ausência de contaminação cruzada, cuidados de higiene, conservação, proteção contra pó, saliva, insetos e roedores, substâncias perigosas, procedência das matérias-primas, fornecedores autorizados e com registro no Ministério da Saúde ou Ministério da Agricultura; condições dos alimentos; conservação dos alimentos, embalagens, empacotamento, identificação, prazo de validade, rotulagem, métodos de controle e garantia de qualidade, testes microbiológicos e análises laboratoriais; adoção das ‘boas práticas de fabricação’, transporte, certificação pela autoridade sanitária; formas de apresentação e propaganda dos produtos;(03) Na avaliação de resultados através da análise laboratorial de amostras coletadas, as condições dos alimentos quanto a sua composição, presença ou não de contaminantes e outros procedimentos que se fizerem necessários, dentre outros indicadores de avaliação.

<sup>367</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1.428/MS**, de 26 de novembro de 1993. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428\\_93.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428_93.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

criou o Sistema de Avaliação dos Perigos em Pontos Críticos de Controle (APPCC) observando as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) em conjunto com Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), com orientações de Boas Práticas e avaliação de eficácia de controle de risco:

#### 1.1. OBJETIVO GERAL:

Estabelecer as orientações necessárias que permitam executar as atividades de inspeção sanitária, de forma a avaliar as Boas Práticas para a obtenção de padrões de identidade e qualidade de produtos e serviços na área de alimentos com vistas à proteção da saúde da população.

#### 1.2. OBJETIVO ESPECÍFICO:

Avaliar a eficácia e efetividade dos processos, meios e instalações, assim como dos controles utilizados na produção, armazenamento, transporte, distribuição, comercialização e consumo de alimentos através do Sistema de Avaliação dos Perigos em Pontos Críticos de Controle (APPCC) de forma a proteger a saúde o consumidor [...].<sup>368</sup>

O sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC) faz parte da padronização realizada pelo Codex Alimentarius (FAO/OMS).<sup>369</sup> No Brasil, o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura e Abastecimento já têm ações com objetivo de adoção do Sistema APPCC pelas Indústrias Alimentícias, mas ainda não há indícios de aplicação para controle de contaminação por glúten em alimentos que não deveriam contê-lo.

A implementação da APPCC é bastante complexa e envolve boas práticas tangentes às condições ambientais, instalações, saneamento, equipamentos, utensílios, recursos humanos, tecnologia empregada, controle de qualidade, garantia de qualidade, armazenagem, transporte, informações ao consumidor; exposição e comercialização, e o plano de sanitização, através da desinfecção e desinfestação, criando ainda estratégias de articulação conjunta entre os serviços de vigilância sanitária das três esferas federativas, com as associações industriais que atuam na área de alimentos, Ministério Público e entidades de Defesa do Consumidor.

Com vistas a sua implementação, foi aprovado o Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos; as Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e de Prestação de Serviços da Área de Alimentos e o Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade (PIQs) para serviços e produtos na área de alimentos. Determinando ainda que estabelecimentos relacionados à área de alimentos adotassem, sob suas responsabilidades técnica, as próprias Boas Práticas de Produção e/ou

---

<sup>368</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1.428/MS**, de 26 de novembro de 1993. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428\\_93.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428_93.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>369</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Codex Alimentarius**. Hazard analysis and critical control point (haccp) system and guidelines for its applicationh. Disponível em: <http://www.fao.org/3/y1579e/y1579e03.htm>. Acesso em 10 maio 2020.

Prestação de Serviços, seus Programas de Qualidade, bem como atendessem aos PIQs na forma da Portaria,<sup>370</sup> estabelecendo conceitos fundamentais, como o de Boas Práticas de Produção e Prestação de Serviços na área de Alimentos:

São normas de procedimento para atingir um determinado padrão de identidade e qualidade de um produto e/ou de um serviço na área de alimentos, cuja eficácia e efetividade devem ser avaliadas através da inspeção e/ou da investigação. Aqui se incluem também produtos tais como: bebidas, aditivos, embalagens, utensílios e materiais em contato com alimentos.<sup>371</sup>

O conceito de boas práticas objetiva a ‘garantia de qualidade’ e estabelece critérios que se aplicam a toda a cadeia alimentar, nos mais variados ramos de empresas alimentícias, buscando “o aprimoramento técnico da produção, à higiene e condições sanitárias adequadas, à educação continuada do pessoal envolvido, quesitos necessários para se assegurar produtos de qualidade e sem contaminação ao consumidor.”<sup>372</sup>

Posteriormente, a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério de Estado da Saúde editou a Portaria nº 326, de 30 de julho de 1997 – Portaria nº 326/SVS/MS/97, que aprovou o Regulamento Técnico sobre as Condições Higiênico-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos, cujo objetivo estabelece os “requisitos gerais (essenciais) de higiene e de boas práticas de fabricação para alimentos produzidos/fabricados para o consumo humano.”<sup>373</sup>

A Portaria nº 326 – SVS/MS/97 fornece conceitos essenciais acerca do que é contaminação direta e indireta de alimentos como “a presença de substâncias ou agentes estranhos, de origem biológica, química ou física que sejam considerados nocivos ou não para a saúde humana”.<sup>374</sup>

Consoante na disposição acima, a definição de contaminação de alimentos apresentada pela Portaria nº SVS/MS 326/97 é bastante ampla, abrangendo agentes de natureza diversa, maléficos ou não ao organismo humano.

Ressalta-se que as práticas preventivas de contaminação de alimentos no processo de produção e industrialização mereceram destaque, delineando-se os Princípios Gerais Higiênico-

<sup>370</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1. 428/MS**, de 26 de novembro de 1993. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428\\_93.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428_93.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>371</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1. 428/MS**, de 26 de novembro de 1993. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428\\_93.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428_93.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>372</sup>EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998, p. 26.

<sup>373</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>374</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

Sanitários a serem cumpridos pelos estabelecimentos responsáveis pela produção ou industrialização de alimentos, os quais norteiam toda a produção e industrialização de alimentos, com vistas a prevenir contaminações, desde o armazenamento, transporte e processo de manipulação da matéria-prima, edificações e instalações, higienização do ambiente de produção, até a fase de embalagem final do produto.<sup>375</sup>

Observa-se, portanto, que a referida Portaria se preocupou desde a higienização da roupa protetora das pessoas, à higienização das mãos, dos equipamentos, dos utensílios, dos recipientes e até mesmo com o tempo ideal para a realização do processo produtivo.

Por fim, em 21 de outubro de 2002, adveio a Resolução RDC nº 275, da ANVISA, que passou a complementar a Portaria MS nº 1.428/1993 e a Portaria nº 326 SVS/MS/97, na medida em que criou o Regulamento Técnico dos Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs) aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação, definidos como: “*procedimentos escritos de forma objetiva que estabelece instruções sequenciais para a realização de operações rotineiras e específicas na produção, armazenamento e transporte de alimentos.*”<sup>376</sup>

Os POPs objetivam contribuir para “*a garantia das condições higiênico-sanitárias necessárias ao processamento/industrialização de alimentos, complementando as Boas Práticas de Fabricação*”.<sup>377</sup>

A Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores ou Industrializadores de Alimentos, por sua vez, funciona como um *checklist*, facilitando o controle sanitário e assegurando maior qualidade aos produtos alimentícios.

---

<sup>375</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018. A Portaria cuida de forma sistemática da contaminação indireta ou cruzada, a, exigindo, a partir dos Princípios Higiênicos medidas eficazes de prevenção. Princípios Higiênico-Sanitários [...] 8.2 - Prevenção da contaminação cruzada: 8.2.1- Devem ser tomadas medidas eficazes para evitar a contaminação do material alimentar por contato direto ou indireto com material contaminado que se encontrem nas fases iniciais do processo. 8.2.2- As pessoas que manipulam matérias-primas ou produtos semielaborados com risco de contaminar o produto final enquanto não tenham retirado a roupa protetora que foi utilizada durante a manipulação de matérias-primas e produtos semielaborados, com os quais, tenham entrado em contato ou que tenha sido contaminada por matéria-prima ou produtos semielaborados e, colocado outra roupa protetora limpa e cumprindo com os itens 7.5 e 7.6. 8.2.3 - Se existir possibilidade de contaminação, as mãos devem ser cuidadosamente lavadas entre uma e outra manipulação de produtos nas diversas fases do processo. 8.2.4 - Todo equipamento e utensílios que tenham entrado em contato com matérias-primas ou com material contaminado devem ser limpos e desinfetados cuidadosamente antes de serem utilizados para entrar em contato com produtos acabado [...].

<sup>376</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). ANVISA. **Resolução RDC nº 275**, de 21 de outubro de 2002c. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/275\\_02rdc.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/275_02rdc.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>377</sup>BRASIL. **Resolução RDC nº 275**, de 21 de outubro de 2002c. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/275\\_02rdc.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/275_02rdc.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.



As BPFs foram elaboradas para evitar a contaminação microbiológica dos alimentos, além dos POPs, a utilização do Sistema de APPCC, que considera Ponto Crítico de Controle qualquer etapa de atuação, equipamento do processo ou procedimento de preparação do produto, onde se aplicam medidas preventivas de controle sobre um ou fatores que possam contaminar o produto, com o objetivo de prevenir, reduzir a limites aceitáveis ou eliminar os perigos (Perigos: físicos, químicos ou biológicos) de contaminação identificada nos processos. Para os celíacos, por exemplo, um dos pontos críticos de controle seria o perigo físico da contaminação dos alimentos por glúten.

Destaca-se no sistema APPCC a Ficha Técnica de Preparo (FTP), instrumento que consiste num ‘passo-a-passo’ de instruções de trabalho, formulários de controle e check-lists utilizados para diagnóstico da garantia de produção de alimentos seguros à saúde do consumidor, facilitando a visualização dos pontos negativos e positivos dos serviços de alimentação e baseado em etapas que incluem todas as operações que ocorrem desde a obtenção da matéria-prima até o consumo, baseado na identificação dos perigos potenciais à saúde do consumidor, bem como nas medidas de controle das condições que os geram. Esse instrumento é elaborado por técnico (nutricionista), e, poderia beneficiar o consumidor celíaco, evitando, por exemplo, que os manipuladores acrescentem em preparações isentas de glúten, ingredientes que contém glúten, diferentes do previsto na receita original, como a farinha de trigo, amaciante de carnes, etc.

Desta feita, as Boas Práticas na Fabricação – BPF é representada pelo conjunto das regulamentações constantes da Portaria SVS/MS nº 1428/93, da Portaria SVMS nº 326/1997 e da Resolução ANVISA/RDC nº 275/2002.

Os alimentos “in natura” não passam por nenhum protocolo ou gestão de riscos de contaminação cruzada por glúten e a única regulamentação de boas práticas é para certificação de produção de orgânicos.

No ano de 2015 entrou em vigência a Resolução ANVISA/RDC nº 26, de 02 de julho de 2015 – Nova Resolução dos Alergênicos,<sup>378</sup> que alterou o sistema de informação sobre produtos alergênicos no Brasil e deu origem ao Programa de Controle de Alergênicos – PCAL, que será objeto de estudo sistematizado em tópico específico desta pesquisa.

## **2.4 Gestão do Risco nas Relações de Consumo: (In)Segurança Alimentar**

---

<sup>378</sup>BRASIL. **Resolução RDC nº26**, de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. Disponível em: <<http://adcon.rm.gov.br/ACERVO/Suvisa/doc/DOC000000000083199.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A gestão do risco alimentar será abordada a partir da construção da defesa do consumidor como aporte teórico para delimitação do risco alimentar do consumidor celiaco e sua insegurança alimentar para identificação da política nacional de proteção desse grupo de consumidores.

#### 2.4.1 Construção da Defesa do Consumidor e Gestão de Risco

O aumento significativo dos riscos ao consumidor no que se refere à aquisição de produtos, com falhas no processo produtivo ou vícios técnicos, é característica marcante do período inaugurado pela Revolução Industrial, decorrência do avanço da produção em série e a consequente elevação do custo social.<sup>379</sup>

Observou-se, a partir desse período uma “*desindividualização dos produtos e dos adquirentes*,” dando origem à figura do consumidor ou ‘utente anônimo’ e, do bem ou do serviço não identificados.<sup>380</sup>

No mesmo período, surgiram as práticas comerciais lesivas, como a compra casada, a publicidade enganosa, a divulgação indevida de informações acerca do consumidor, a inclusão de cláusulas contratuais abusivas e a colocação no mercado de produtos e serviços viciados.<sup>381</sup>

As relações de consumo foram substancialmente transformadas, dos negócios interpessoais para negócios pluripessoais ou difusos, em que consumidores não conhecem as pessoas dos fornecedores dos bens adquiridos, relacionando-se somente com as marcas dos produtos ou, quando muito, estabelecendo relações interpessoais com os comerciantes ou fornecedores imediatos.<sup>382</sup>

A produção em larga escala e o grande volume de produtos colocados no mercado acabou refletindo na condição de vulnerabilidade do consumidor, tanto econômica, em decorrência do inegável poderio econômico dos grandes conglomerados empresariais, quanto técnica, fática, jurídica e informacional na relação jurídica material consumerista, por afastamento e desconhecimento do processo de produção.<sup>383</sup>

---

<sup>379</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 49.

<sup>380</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 49. Retirando o consumidor da condição de “consumidor-rei,” no sentido de que o ditava as regras do mercado, com amplo poder de escolha.

<sup>381</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 50.

<sup>382</sup>GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 02.

<sup>383</sup>MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2012, p. 158.

Desta feita, o movimento consumerista teve sua origem nas organizações de âmbito privado, cabendo destacar a *New York Consumers League*, criada em 1891, embrião da *National Consumers League*, que, desde 1899, é destaque quanto à atuação na defesa dos consumidores americanos.<sup>384</sup>

O início do século XX se caracterizou pelas revoltas contra as práticas abusivas dos comerciantes e dos fabricantes, consideradas aviltadoras da dignidade e dos direitos das pessoas dos consumidores.

Com efeito, a primeira vez que o consumidor foi reconhecido como sujeito de direitos específicos tutelados pelo Estado sucedeu com a mensagem encaminhada ao Congresso dos Estados Unidos sobre a Proteção dos Interesses dos Consumidores pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Jonh Fitzgerald Kennedy, de 15 de março de 1962.<sup>385</sup>

Na mensagem de 15 de março de 1966, foram proclamados como objetivos ou direitos básicos do consumidor, “o direito à segurança, direito à informação, direito de livre escolha e o direito de ser ouvido.” O direito à segurança traduzir-se-ia, basicamente, “*na proteção dos consumidores contra a venda de produtos que comportassem um risco para a saúde ou para a vida.*”<sup>386</sup>

Quanto ao direito de ser informado, este seria mais amplo, atingindo a proteção da “*publicidade, a etiquetagem ou qualquer outra prática fraudulenta, enganosa ou capaz de induzir gravemente em erro*”, e consistiria a informação numa garantia quanto ao “*recebimento de todos os elementos de informação indispensáveis a uma escolha esclarecida.*”<sup>387</sup>

O direito de escolha, por sua vez, busca assegurar “*ao consumidor, sempre que possível, o acesso a uma variedade de produtos e de serviços a preços competitivos*” ou “*qualidade e a preços justos*” quando não possível à competitividade nos produtos e serviços.<sup>388</sup>

Por fim, o direito de ser ouvido se refere à diretriz de serem levadas em consideração as necessidades do consumidor, as políticas governamentais, além do tratamento justo, equitativo e célere nos órgãos ou tribunais administrativos.<sup>389</sup>

<sup>384</sup>GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 03.

<sup>385</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 05. Essa data histórica, mais tarde, tornou-se o Dia Mundial dos Direitos dos Consumidores, por reconhecimento de que naquela mensagem estavam as bases do movimento consumerista internacional. Segundo a referida mensagem os “Consumidores, por definição, somos todos nós. Os consumidores são o maior grupo econômico na economia, afetando e sendo afetado por quase todas as decisões econômicas, públicas e privadas [...]. Mas são o único grupo importante da economia não eficazmente organizado e cujos posicionamentos quase nunca são ouvidos”.

<sup>386</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 05.

<sup>387</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 06.

<sup>388</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 06.

<sup>389</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 07.

A tendência de regulamentação jurídica com os mecanismos de fiscalização e aplicação de sanções pelo Estado, de forma a coibir abusos nas relações de consumo, progrediu durante a década de 1970 e ganhou status constitucional, pela primeira vez na Carta Magna espanhola de 1978.<sup>390</sup>

A partir da Resolução nº 39 da 248ª Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 1985, o tema adquiriu relevância nos organismos internacionais, com as diretrizes para marcos das legislações e políticas públicas para proteção e defesa do consumidor.<sup>391</sup>

Diante dos Direitos Fundamentais proclamados pela ONU são pertinentes a este estudo os direitos à saúde, segurança, preços competitivos e à informação acerca de dados indispensáveis sobre produtos ou serviços, bem como o sistema de responsabilização das empresas.

No Brasil o movimento consumerista teve início com a criação de associações civis e entidades governamentais, destacando-se a criação do Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON), em 1974, e a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor (ADOC) e a Associação de Proteção ao Consumidor (APC), em 1976. Em maio de 1976, por meio do Decreto nº 7.890, o estado de São Paulo criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, que deu origem ao Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON).<sup>392</sup>

A Constituição Federal de 1988 seguiu a tendência internacional de ampla proteção ao consumidor, o que pode ser conferido na medida em que a defesa do consumidor encontra-se arrolada entre os direitos fundamentais, art. 5º, inciso XXXII: “*o estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor e, nos termos do inciso V do art. 170, como um dos princípios direcionadores da ordem econômica e financeira.*”<sup>393</sup>

A disposição de defesa do consumidor constante no inciso XXXII do art. 5º da Constituição Federal implica compreender que a esfera de “*atuação do Poder Público está no*

<sup>390</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 51. O autor pondera que o sistema normativo de direito do consumidor é relativamente recente.

<sup>391</sup>SILVA, Américo Luís Martins da. **A ordem constitucional econômica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 143-144. Para a Organização das Nações Unidas (ONU), seriam Direitos Fundamentais do Consumidor: I - Direito à segurança – garantia contra produtos ou serviços que possam ser nocivos à vida ou à saúde; II - Direito à escolha – opção entre vários produtos e serviços com qualidade satisfatória e preços competitivos; III - Direitos à informação – conhecimento dos dados indispensáveis sobre produtos ou serviços para uma decisão consciente; IV - Direito a ser ouvido – os interesses dos consumidores devem ser levados em conta pelos governos no planejamento e na execução das políticas econômicas; V - Direito à indenização – reparação financeira por danos causados por produtos ou serviços; VI - Direito à educação para o consumo – meios para o cidadão exercer conscientemente sua função no mercado; VII - Direitos a um meio ambiente saudável – defesa do equilíbrio ecológico para melhorar a qualidade de vida agora e preservá-la para o futuro.

<sup>392</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 07.

<sup>393</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: DF. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

*campo das liberdades públicas.*”<sup>394</sup> Exige-se uma prestação positiva do Estado, de forma que somente com a atuação estatal o direito do consumidor será efetivado.

A defesa do consumidor, no inciso V do Art. 170, como Princípio Econômico, por sua vez assume dupla função: “*objetivo particular*” e “*caráter constitucional conformador*”, por possuir a feição de “norma-objetivo”, justificando, assim, também a necessidade de o Estado agir na realização de políticas públicas.<sup>395</sup>

Silva<sup>396</sup> defende que o Princípio Econômico da Defesa do Consumidor deve ser tratado como um princípio de integração, por se encontrar entre os princípios constitucionais dirigidos com o objetivo de resolver problemas sociais, ou seja, norma com objetivo efetivo de defender os interesses sociais.

Assim, a proteção ao Consumidor exige não somente a regulamentação jurídica, mas uma prestação positiva do Estado, uma vez que sua efetivação somente é possível pela intervenção estatal.

O Princípio Constitucional Econômico da Defesa do Consumidor possui dupla função, como “*instrumento para realização do fim de assegurar a todos existência digna*” e a feição de diretriz, reclamando quanto ao seu objetivo específico de proteção do consumidor a “*reivindicação pela realização de políticas públicas.*”<sup>397</sup>

Essa ação governamental de caráter normativo se refere às políticas públicas reclamadas pelas liberdades públicas positivas, nas quais o Estado é compelido a fazer-se presente com ações e programas, através de leis, regulamentos administrativos ou outro instrumento normativo que permita a proteção efetiva do consumidor, em face do reconhecimento da sua vulnerabilidade e do comando constitucional referido.

O Código Defesa do Consumidor foi criado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, nele estão alinhados os objetivos gerais Política Nacional das Relações de Consumo como: “*o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde*

<sup>394</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87-89.

<sup>395</sup>GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 249.

<sup>396</sup>SILVA, Américo Luís Martins da. **A ordem constitucional econômica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 143-144.

<sup>397</sup>GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 250-251.

Aponta Grau que três aspectos essenciais devem ser considerados na tutela constitucional do Consumidor: Primeiro, o atinente ao fato de que, considerando categorias não ortodoxas de interesses – interesses difusos, interesses coletivos, interesses individuais homogêneos – a defesa do consumidor, tal qual outras proteções constitucionais, carrega em si a virtude capitalista, de, ao institucionalizá-los, promover a atomização dos interesses do trabalho. Essa perversão, especialmente nas sociedades subdesenvolvidas, não pode ser ignorada. [...]. O segundo aspecto, jungido ao primeiro, respeita ao conceito de consumidor [...] consumidor é em regra, aquele que se encontra em *posição de debilidade e subordinação estrutural* em relação ao produtor do bem ou do serviço de consumo. Essa concepção tem a virtude, ademais, de bem apartar as situações de *consumo* e de *fruição*, esta como aquela na qual se coloca o ‘usuário’ (contemplativo) do patrimônio histórico-cultural-artístico. O terceiro aspecto não configuração das medidas voltadas à defesa do consumidor não deve ser vista como meras expressões de *ordem pública*. A sua promoção há de ser lograda mediante a implementação de específica normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo.

*e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.*”<sup>398</sup>

A Política Nacional das Relações de Consumo objetiva o atendimento das necessidades dos consumidores, ao tempo em que também declara a transparência e harmonia das relações de consumo<sup>399</sup>.

Assim, o Estado pretende pacificar os conflitos, garantir a melhoria da qualidade de vida, exigindo respeito à dignidade do consumidor, e também desenvolver o papel de interventor quanto ao mercado de produtos nocivos à vida, prevenindo danos, coibindo abusos e dando garantias de ressarcimentos, e desempenhando até mesmo o papel de mediador, no sentido de garantir a proteção ao consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor introduziu também no direito brasileiro, um conteúdo mínimo de proteção ao consumidor, uma espécie de núcleo basilar do sistema protetivo das relações de consumo, que vai ao encontro das mesmas diretrizes definidas na Política Nacional e, reconhece no art. 6º ser direito básico do consumidor a “*proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos.*”<sup>400</sup>

Observa-se que tanto no âmbito normativo constitucional, na legislação infraconstitucional e em mecanismos orientadores da ação do Estado, como é o caso da Política Nacional das Relações de Consumo, o consumidor tem ampla proteção normativa e, por conseguinte, as atividades econômicas de produção e circulação de produtos estão circunscritas ao equilíbrio entre liberdade privada e direitos sociais, ou seja, limitadas à cumprimento de uma função social.

Essa limitação legítima da liberdade dos agentes econômicos privados e a sua responsabilidade diante da (in)segurança alimentar dos consumidores celíacos será o objeto de análise sob a perspectiva da terceira dimensão da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco.

#### 2.4.2 Risco Alimentar do Consumidor Celíaco: (In)Segurança Alimentar

---

<sup>398</sup>BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Art. 4º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em:

<sup>399</sup>ALMEIDA, João Batista de. **Manual de direito do consumidor**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

<sup>400</sup>BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

O reconhecimento da vulnerabilidade e hipossuficiência do consumidor frente ao fornecedor, no contexto do mercado de produção e consumo massificados, funcionam como fio condutor das regras do Código de Defesa do Consumidor, objetivando a recomposição possível do equilíbrio na relação jurídica de consumo.

Marques, Benjamin e Bessa<sup>401</sup> compreendem a vulnerabilidade como um estado de desvantagem do consumidor, que de forma implícita ou mesmo expressa, reflete no desequilíbrio da relação jurídica, seja por razões de natureza técnica, jurídica, fática ou informacional.

A vulnerabilidade técnica relaciona-se ao afastamento do consumidor em relação ao processo produtivo de bens ou serviços; a jurídica é presumida pelo desconhecimento das normas jurídicas, quase sempre, impostas em contratos de adesão pelo fornecedor; a vulnerabilidade fática decorreria das condições econômicas desvantajosas, pois não há dúvidas que o consumidor é economicamente vulnerável frente ao fornecedor e, por fim, relacionada ao princípio da boa-fé e transparência, reconhece-se a vulnerabilidade informacional, que reflete na segurança, uma vez que a avaliação do risco do consumidor depende da informação que ele obteve sobre o produto ou serviço.

Schmitt<sup>402</sup> pondera que nas relações de consumo existem pessoas que se enquadram numa condição de vulnerabilidade bem mais exponencial, necessitando de maior proteção do que o consumidor *standard*, que serviu de modelo para o Código de Defesa do Consumidor e, exigindo uma proteção mais adequada ou mesmo diferenciada, pelo inegável grau acentuado de fragilidade, exercendo uma posição contratual debilitada por razões diversas.

A necessidade da proteção diferenciada se justifica pela condição fragilizada em que se encontram essas pessoas, em face, por exemplo, de uma determinada deficiência ou doença, da idade avançada ou da tenra idade, acrescida à circunstância fática da condição de consumidor, de forma que, indiscutivelmente, esses grupos de pessoas se colocam numa condição muito mais vulnerável.<sup>403</sup>

---

<sup>401</sup>MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>402</sup>SCHIMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 217-218. O prefixo hiper deriva do termo grego hypér e serve para designar um alto grau, ou aquilo que excede ao normal. Uma vez acrescentado a este a palavra vulnerabilidade, obtém-se uma situação de intensa fragilidade, que supera os limites do que seria uma situação de fraqueza.

<sup>403</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 229.

É no contexto de extrema vulnerabilidade<sup>404</sup> que o consumidor celíaco se relaciona com o segmento alimentício, tanto com o setor de oferta de alimentos e gêneros alimentícios, como no segmento de prestação de serviços de alimentação.<sup>405</sup>

A hipervulnerabilidade das pessoas celíacas nas relações de consumo junto ao segmento alimentício é acentuada pelo fato de formarem uma minoria, não apenas por ser um grupo quantitativamente pequeno de consumidores, mas, sobretudo, porque necessita de acesso aos alimentos isentos de glúten, com a segurança adequada, aptos à dieta alimentar restritiva que precisam adotar, rigorosamente e pela vida toda.<sup>406</sup>

A segurança alimentar das pessoas celíacas depende do acesso à dieta isenta de glúten, vale dizer, de ações de acessibilidade na oferta de alimentos elaborados especialmente para esse grupo de consumidores, bem como na oferta segura dos alimentos tradicionais e que são naturalmente isentos de glúten, o que significa uma dieta de gêneros alimentícios sem a referida proteína em sua composição, ou sem contaminação por esta mesma proteína durante a cadeia produtiva, da agricultura à oferta final ao consumidor.

Muito embora no nível de regulamentação sanitária a ANVISA possua um protocolo de boas-práticas na produção de alimentos bastante significativo como abordado anteriormente, o fato é que a contaminação cruzada dos alimentos isentos de glúten traduz numa situação real de risco alimentar para esse grupo de consumidores.

Um complicador no contexto da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco decorre do fato do trigo, um dos grãos proibidos na dieta alimentar do paciente celíaco, ser muito utilizado pelos segmentos alimentícios, ao ponto de ocupar lugar de destaque na produção mundial de grãos.

---

<sup>404</sup>BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial**. Direito do Consumidor. Administrativo. Normas de proteção e defesa do consumidor... Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR)>.

Acesso em: 26 fev. 2018. Ao Estado Social importam não só os vulneráveis, mas, sobretudo, os hipervulneráveis, pois são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem com a massificação do consumo e a 'pasteurização' das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna.

<sup>405</sup>FASANO, A. et al. Federation of International Societies of Pediatric Gastroenterology, Hepatology, and Nutrition Consensus Report on Celiac Disease. **Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition**. v. 47, n. 2, p. 214-219, 2008.

A categoria de consumidor celíaco é formada pelo conjunto de pessoas que têm a Doença Celíaca (DC), condição que acomete na média de 1:100 pessoas da população mundial de todas as faixas etárias. O glúten, por sua vez é gatilho para o desenvolvimento da DC. É uma proteína insolúvel em água, presente no trigo, aveia, centeio e cevada e, que apresenta duas frações polipeptídicas: prolamina, a porção tóxica para os celíacos, e glutenina. De acordo com o cereal de origem, a prolamina recebe diferentes nomes (gliadina; avenina; secalina e hordeína).

<sup>406</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 1.149**, de 11 de novembro de 2015. Consoante a Portaria do Ministério da Saúde nº 1149, de 11 de novembro de 2015. Disponível em:

<<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/13/Portaria-SAS-MS---1149-de-11-de-novembro-de-2015.pdf>>.

Acesso em: 28 fev. 2018. A DC está associada a *significante aumento na morbidade e mortalidade*. A dieta de isenção ao glúten é eficiente e garante aos celíacos o desaparecimento completo dos sintomas da DC, além de atuar na prevenção de ocorrência de complicações associadas à doença. Há relatos científicos de manifestações benignas como, por exemplo, esterilidade, distúrbios neurológicos e psiquiátricos; e manifestações malignas como o adenocarcinoma de intestino delgado, linfoma e carcinoma de esôfago e faringe.



Scheuer *et al.*<sup>407</sup> apontam que a popularidade do trigo é decorrente da sua versatilidade, que pode assumir várias formas e utilidades na seara alimentar, por isso encontra-se presente numa diversidade grande de gêneros alimentícios, muito além da panificação, o que lhe confere grande importância mercadológica e maior fator de risco de contaminação dos alimentos naturalmente isentos de glúten.<sup>408</sup>

O sucesso mercadológico do trigo teve início com a descoberta da fermentação do pão e o seu exponencial mercadológico ocorreu em 1859, quando Louis Pasteur descobriu que o fermento expandia o glúten nas farinhas, e o trigo adaptou-se melhor ao processo de fermentação e, por conseguinte de panificação, do que os demais grãos, o que o tornou mais popular e mercadologicamente mais atrativo.<sup>409</sup>

A importância do glúten na indústria de panificação é tão incontestável que a proteína passou a ser utilizado “*como um aditivo em formulações de pão para melhorar sua qualidade.*”<sup>410</sup> Na prática significa que o trigo, que naturalmente já possuía glúten, passou a ser reforçado com mais glúten para otimização das técnicas da moderna de panificação.

Segundo Scheuer *et al.*<sup>411</sup> além do trigo ter importância nutricional para a dieta humana, por ser fonte de nutrientes e fibras, ele tem grande importância mercadológica, que decorre tanto desse fato, como da versatilidade da sua utilização, que pode assumir várias formas e utilidades na seara alimentar e está presente numa diversidade grande de gêneros alimentícios que ultrapassa o universo da panificação, sobretudo nos alimentos industrializados.

Takeiti,<sup>412</sup> acrescenta que o glúten extraído do trigo tem várias utilidades para as indústrias alimentícias, pode ser usada como um fortificante de cereais matinais, como

<sup>407</sup>SCHEUER, P. M. et al. Trigo: características e utilização na panificação. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais**, Campina Grande, v.13, n. 2, p. 211-222, 2011.

<sup>408</sup>FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. Federação das Indústrias do Estado do Paraná e Sindicato da Indústria do Trigo no Estado do Paraná. **Panorama setorial: indústria do trigo: Paraná 2016**. Curitiba: FIEP. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama\\_do\\_Trigo\\_final\\_Alta\[76388\].pdf](http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama_do_Trigo_final_Alta[76388].pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2020. Em dados da Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, o Brasil ocupa o 16º lugar na produção do trigo e o 6º lugar no consumo do trigo e seus derivados.

<sup>409</sup>NUNES, A. G. et al. **Processos enzimáticos e biológicos na panificação**. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina. 2006.

<sup>410</sup>TAKEITI, Cristina Yoshie. Trigo. In. AGÊNCIA EMBRAPA DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA (AGEITEC).

**Árvore do conhecimento** - tecnologia de alimentos. Disponível em:

<[www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia\\_de\\_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia_de_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html)> Acesso em: 22 fev. 2020. O trigo é o único cereal que contém glúten em quantidade necessária para se obter o produto que denominamos de *pão*. Esta proteína é a responsável pelas características de viscosidade e elasticidade da massa, capazes de formar o miolo e reter o volume após o assamento. Uma das aplicações da farinha de trigo que está crescendo em importância é a sua separação em amido (carboidrato) e glúten (proteína). O glúten de trigo é usado como um aditivo em formulações de pão para melhorar sua qualidade.

<sup>411</sup>SCHEUER, P. M. et al. Trigo: características e utilização na panificação. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais**, Campina Grande, v.13, n. 2, p. 211-222, 2011.

<sup>412</sup>TAKEITI, Cristina Yoshie. Trigo. In. AGÊNCIA EMBRAPA DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA (AGEITEC).

**Árvore do conhecimento** - tecnologia de alimentos. Disponível em:

<[www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia\\_de\\_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia_de_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html)> Acesso em: 22 fev. 2020.

extensores em produtos à base de carne, peixe e aves e, até, nos alimentos para animais domésticos. Além do que o amido extraído do trigo é usado em indústrias de confeitos e xaropes, como adoçantes e em aplicações não alimentícias, tais como adesivos, revestimentos de papel (cobertura) e embalagens biodegradáveis.

A proteína glúten não tem em si valor nutricional para a dieta humana, mas não é prejudicial à saúde para a grande maioria das pessoas. Entretanto, pessoas celíacas, alérgicas ou com sensibilidade ao mesmo, têm a saúde seriamente afetada, ou seja, o glúten faz mal à saúde dessas pessoas.

Retirar o glúten da dieta desse grupo de pessoas requer, tão somente, deixar de consumir o grão e/ou farinha de maior importância mercadológica do mundo, que é o trigo. Exige abster-se de todos os produtos e gêneros alimentícios com a presença do glúten na sua composição, ou que tiveram contato com os grãos e farinhas proibidas em qualquer fase da cadeia produtiva. Vale dizer da agricultura à oferta final.

Em suma, é inegável o risco exponencialmente maior a que os consumidores celíacos se expõem, ao se relacionarem com o segmento alimentício, de forma que a ausência de um sistema de produção e oferta seguros compromete a segurança alimentar desse grupo de pessoas, limitando, consideravelmente o acesso aos alimentos isentos de glúten.

#### 2.4.3 Contaminação dos Alimentos sem Glúten

Como relatado no tópico anterior, o acesso ao alimento totalmente isento de glúten, no modelo atual de produção é praticamente impossível, primeiro porque o trigo é um dos grãos mais produzidos, segundo porque é muito utilizado na cultura alimentar (preparo de alimentos), terceiro, porque o glúten, extraído do trigo tem grande versatilidade na industrialização de produtos.

Um dos maiores complicadores do acesso dos consumidores celíacos aos alimentos sem glúten, incluindo os naturalmente isentos de glúten e os especialmente formulados para o público celíaco, é a contaminação cruzada desses alimentos, seja na agricultura, na industrialização ou nos serviços de alimentação.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) define contaminação de alimentos como a “*presença de substâncias ou agentes estranhos, de origem biológica, química ou física que sejam considerados nocivos ou não para saúde humana.*”<sup>413</sup>

---

<sup>413</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

A contaminação cruzada por sua vez é uma transferência de traços ou partículas de um alimento para outro alimento, diretamente ou indiretamente, podendo ocorrer na produção, no armazenamento, no transporte ou no preparo do alimento. A agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) estabelece princípios de higiene sanitária como vistas a garantir a prevenção da contaminação cruzada dos alimentos.

[...]

8.2.1- Devem ser tomadas medidas eficazes para evitar a contaminação do material alimentar por contato direto ou indireto com material contaminado que se encontrem nas fases iniciais do processo.

8.2.2- As pessoas que manipulam matérias-primas ou produtos semielaborados com risco de contaminar o produto final enquanto não tenham retirado a roupa protetora que foi utilizada durante a manipulação de matérias-primas e produtos semielaborados, com os quais, tenham entrado em contato ou que tenha sido contaminada por matéria-prima ou produtos semielaborados e, colocado outra roupa protetora limpa e cumprindo com os itens 7.5 e 7.6.

8.2.3 – Se existir possibilidade de contaminação, as mãos devem ser cuidadosamente lavadas entre uma e outra manipulação de produtos nas diversas fases do processo.

8.2.4 – Todo equipamento e utensílios que tenham entrado em contato com matérias-primas ou com material contaminado devem ser limpos e desinfetados cuidadosamente antes de serem utilizados para entrar em contato com produtos acabado. [...] <sup>414</sup>

A Portaria nº 326/SVS/MS prevê ações preventivas de contaminação, definindo medidas de higiene sanitárias gerais (higienização das mãos, roupas, equipamentos, utensílios, recipientes, entre outros) e tempo adequado para a realização do processo produtivo.

Por sua vez a contaminação cruzada por glúten consiste na transferência de traços ou partículas de glúten, diretamente ou indiretamente para o alimento isento de glúten, podendo ocorrer na área de manipulação de alimentos, mas também durante plantio, colheita, armazenamento, beneficiamento, industrialização, transporte e comercialização.

A título de melhor compreensão, a Figura 01 produzida pela pesquisadora da área de nutrição Mariana Rovedo, <sup>415</sup> aponta as possibilidades de riscos de contaminação cruzada por glúten nos produtos agrícolas naturalmente isentos de glúten.

<sup>414</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>415</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimentos**: como ajudar os celíacos. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_rovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_rovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

Figura 01 – Pontos de Possíveis Contaminação por Glúten na Agricultura



Fonte: ROVEDO, 2018, p. 10

O estudo afirma a existência do risco de contaminação cruzada dos alimentos sem glúten desde o plantio (agricultura) e, que inclusive, em boa parte dos manejos da agricultura brasileira é prática comum “*o rodízio sazonal no plantio de cereais e grãos, entre os tóxicos e os não tóxicos para os celíacos.*” Exemplifica o caso dos rodízios de culturas entre outras, do arroz, trigo, milho, soja, aveia, feijão, que apontam para o risco concreto “*de resíduos no solo, podendo ser carregados na próxima colheita de um grão distinto.*”<sup>416</sup>

Para a pesquisadora a segurança das matérias primas para a produção de alimentos seguros aptos para consumidores celíacos deveria se basear no modelo de plantio exclusivo de grãos permitidos na dieta isenta de glúten, exigindo a adoção de boas práticas, com rastreamento da cadeia produtiva e a emissão de laudos técnicos obrigatórios, como ferramentas de controle de qualidade das matérias-primas (grãos, farinhas e produtos) ofertadas ao grupo de consumidores celíacos.

Rovedo<sup>417</sup> alerta que o trigo pode ser utilizado nas fórmulas de substratos de fertilizantes ou defensivos agrícolas, sobretudo nas culturas dos alimentos orgânicos.

<sup>416</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimentos:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_rovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_rovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. É o caso da inclusão do cereal aveia na lista dos alimentos proibidos na dieta isenta de glúten para celíacos, por ser comum o cultivo da aveia em rodízio sazonal com o trigo.

<sup>417</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimentos:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_rovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_rovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. É o caso da inclusão do cereal aveia na lista dos alimentos proibidos na dieta isenta de glúten para celíacos, por ser comum o cultivo da aveia em rodízio sazonal com o trigo.

Exemplificando a “*calda bordalesa, como uma mistura de cal, cobre e trigo, utilizado como defensivo agrícola em diversos cultivos.*”<sup>418</sup>

Cabe salientar que na oferta de alimentos “in natura,” de forma geral, o modelo de controle de qualidade por rastreamento existe, mas o protocolo só afere a segurança em relação à classificação dos alimentos como orgânicos,<sup>419</sup> não havendo nenhuma regulamentação que imponha a análise de risco de contaminação por glúten, também nos alimentos.<sup>420</sup>

No que se trata aos insumos rurais como colheitadeiras, tratores e caminhões que transportam grãos no Brasil, também não há exclusividade, e nem sequer existe uma norma sanitária ou protocolo de processo de limpeza e descontaminação específico para glúten, nesse tipo de equipamento.

No âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não existe regulamentação de boas práticas ou de gestão de riscos acerca da prevenção ou mesmo precaução de contaminação cruzada dos grãos naturalmente isentos de glúten. Os protocolos de boas práticas adotados são os da ANVISA, que não são voltados ao cultivo agrário, transporte ou armazenamento, não abordam a questão da produção de alimentos sem glúten, além do que são voltadas para as unidades produtivas e fornecedoras finais dos produtos ou de serviços do segmento alimentício geral.

Na mesma pesquisa, a nutricionista Rovedo<sup>421</sup> também ilustrou os principais riscos em que ampliam a insegurança alimentar das pessoas celíacas, durante o processo de industrialização dos alimentos (Figura 02).

Consoante o estudo de Rovedo,<sup>422</sup> os riscos de contaminação em potencial envolvem desde a ausência de controle de qualidade na aquisição da matéria prima (ausência de rastreamento e informação adequada), na fase de armazenamento e estoque (ambiente compartilhados), fabricação com o uso de equipamentos e maquinários compartilhados,

---

<sup>418</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimentos:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_ovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_ovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. Com efeito, não há estudos suficientes que certifiquem se a higienização caseira desses alimentos é seguro para celíacos.

<sup>419</sup> BRASIL. **Lei nº 10.831**, de 23 de dezembro de 2003b. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm)>. Acesso em 19 de maio de 2020.

<sup>420</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimento:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_ovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_ovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. Com efeito, não há estudos suficientes que certifiquem se a higienização caseira desses alimentos é seguro para celíacos e não há rastreio ou certificação na cadeia produtiva.

<sup>421</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimento:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_ovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_ovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. Com efeito, não há estudos suficientes que certifiquem se a higienização caseira desses alimentos é seguro para celíacos e não há rastreio ou certificação na cadeia produtiva.

<sup>422</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimento:** como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_ovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_ovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019. Com efeito, não há estudos suficientes que certifiquem se a higienização caseira desses alimentos é seguro para celíacos e não há rastreio ou certificação na cadeia produtiva.

higienização sanitária insuficiente, manuseio inadequado dos alimentos (risco humano) e até mesmo, erro na rotulagem dos produtos.

Figura 02 – Riscos da produção à embalagem final de alimentos nas unidades de produtivas (fábrica de alimentos), no Brasil



Fonte: ROVEDO, 2018, p. 13

Os serviços de alimentação são regulamentados pela RDC/ANVISA nº 216,<sup>423</sup> de 15 de setembro de 2004, dispondo sobre regulamento técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação (BPSA). Os tópicos abordados são os mesmo das BPF das indústrias, obviamente adaptados para o ambiente dos serviços de alimentação. As orientações também se referem às questões higiênicas (controle sanitário) voltadas para a manipulação e preparo de alimentos, de uma geral. Não existe protocolo específico para a manipulação e preparo de alimentos sem glúten e, por consequência os consumidores celíacos dependem das ações exclusivas dos prestadores de serviços do segmento de alimentação.

No estudo apontado por Rovedo,<sup>424</sup> o cumprimento conjunto dos protocolos técnicos regulamentados pela ANVISA, no que se aplica às Boas Práticas na Fabricação (BPF), Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC); do Protocolo Operacional Padrão (POP) e do Programa de Controle de Alergênico – (PCAL) em todas as fases da produção dos alimentos

<sup>423</sup> BRASIL, AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA RESOLUÇÃO- RDC Nº 216, DE 15 DE SETEMBRO DE 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/RESOLU%25C3%2587%25C3%2583O-RDC%2BN%2B216%2BDE%2B15%2BDE%2BSETEMBRO%2BDE%2B2004.pdf/23701496-925d-4d4d-99aa-9d479b316c4b>>. Acesso em 10 maio. 2020. Aplica-se aos serviços de alimentação que realizam algumas das seguintes atividades: manipulação, preparação, fracionamento, armazenamento, distribuição, transporte, exposição à venda e entrega de alimentos preparados ao consumo, tais como cantinas, bufês, comissarias, confeitarias, cozinhas industriais, cozinhas institucionais, delicatessens, lanchonetes, padarias, pastelarias, restaurantes, rotisserias e congêneres.

<sup>424</sup>ROVEDO, Mariana. **Contaminação cruzada na indústria de alimento**: como ajudar os celíacos. 2018. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_gluten\\_mariane\\_rovedo\\_2018.pdf](http://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_gluten_mariane_rovedo_2018.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

e a prática sistemática de realização de testes com emissão de laudos técnicos antes da rotulagem dos produtos, minimizariam o risco de contaminação cruzada por glúten, ampliando o acesso dos consumidores celíacos aos alimentos sem glúten, de forma segura.

Contudo, a ausência das Boas Práticas de Fabricação (BPF) e rastreamento adequado da matéria prima no âmbito da produção agrícola, compromete os insumos que as unidades produtivas de alimentos adquirem (fabricante e comerciantes), e, por conseguinte, dos serviços de alimentação (restaurantes e similares), de forma que a segurança alimentar para as pessoas celíacas é negligenciada, ficando as mesmas, privadas da realização do direito fundamental à alimentação adequada.

A Segurança Alimentar é dever do Estado, que entre outras obrigações, assume o de promover ou prover a alimentação adequada a grupos vulneráveis e minorias, seja pela facilitação na produção e aquisição dos alimentos essenciais, seja pela provisão destes, através de um sistema público de distribuição de alimentos, ou mesmo de distribuição equitativa de renda, que permita autonomia na aquisição.

#### 2.4.4 Políticas Públicas de Proteção de Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco

A luta pela segurança alimentar dos consumidores celíacos no Brasil possui como marco legal a Lei nº 8.543, de 23 de dezembro de 1992<sup>425</sup> que obrigou a impressão da informação “contém glúten” nos rótulos e embalagens de alimentos industrializados cuja composição houvesse a presença da proteína.<sup>426</sup>

Ao nível de regulamentação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), foi editada pela Diretoria Colegiada a RDC nº 40, de 8 de fevereiro de 2002, aprovando o Regulamento Técnico para Rotulagem de Alimentos e Bebidas Embalados que contenham glúten.<sup>427</sup>

<sup>425</sup>BRASIL. **Lei nº 8.543**, de 23 de dezembro de 1992. Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8543-23-dezembro-1992-372664-norma-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>426</sup>BRASIL. **Lei nº 8.543**, de 23 de dezembro de 1992. Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8543-23-dezembro-1992-372664-norma-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. 2019. Art. 1º Todos os alimentos industrializados que contenham glúten, como trigo, aveia, cevada, malte e centeio e/ou seus derivados, deverão conter, obrigatoriamente, advertência indicando essa composição. 2º A advertência deve ser impressa nos rótulos e embalagens dos produtos industrializados em caracteres com destaque, nítidos e de fácil leitura. [...].

<sup>427</sup>BRASIL. **Resolução RDC nº 40**, de 08 de fevereiro de 2002b. [...] 2.1. Todos os alimentos e bebidas embalados que contenham glúten, como trigo, aveia, cevada, malte e centeio e/ou seus derivados, devem conter, no rótulo, obrigatoriamente, a advertência: "CONTÉM GLÚTEN". 2.2. A advertência deve ser impressa nos rótulos dos alimentos e bebidas embalados

Posteriormente, adveio a Lei nº 10.674, de 16 de maio de 2003 (Lei do Glúten) que tratou especificamente de medidas de prevenção e controle da Doença Celíaca, pela qual passou a ser obrigatório que os produtos alimentícios comercializados informassem sobre a presença ou não de glúten no material publicitário e no sistema de rotulagem das embalagens de consumo, através da advertência ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten’, conforme a presença ou não da proteína.

Art. 1º Todos os alimentos industrializados deverão conter em seu rótulo e bula, obrigatoriamente, as inscrições "Contém Glúten" ou "Não Contém Glúten", conforme o caso.

§ 1º A advertência deve ser impressa nos rótulos e embalagens dos produtos respectivos assim como em cartazes e materiais de divulgação em caracteres com destaque, nítidos e de fácil leitura. [...] <sup>428</sup>.

Com efeito, a Lei nº 10.674/2003 representa um avanço na proteção do consumidor celíaco, na medida em que possibilita que o consumidor, celíaco ou não, mas principalmente aquele, tenha a garantia da inexistência ou existência da proteína glúten no produto adquirido, na medida em que obriga o registro não somente à informação sobre a presença de glúten: “contém glúten”, mas também à informação acerca da inexistência da proteína: “não contém glúten”.

Ademais, ampliou a obrigatoriedade do registro das advertências acerca da presença ou não do glúten para o material publicitário, não somente os rótulos, e para todos os alimentos comercializados, e não apenas os industrializados.

Contudo, resumiu-se a exigir somente a informação-conteúdo acerca da presença ou não do glúten nos alimentos comercializados, não exigindo, por exemplo, a advertência sobre os riscos que o glúten representa para a saúde dos celíacos, informação-advertência a que se refere o art. 31 do Código de Defesa do Consumidor, nem tampouco que a produção dos alimentos livres de glúten seja realizada em ambiente e equipamentos separados, o que evitaria ou pelo menos diminuiria significativamente os riscos de contaminação por glúten.

A fiscalização da publicidade de alimentos é de competência da Gerência de Inspeção e Fiscalização Sanitária de Alimentos (GIALI/ANVISA), comportando à Gerência de Registro de Alimentos (GEREG) que integra a Gerência Geral de Alimentos (GGALI/ANVISA) analisar

---

em caracteres com destaque, nítidos e de fácil leitura Disponível em:  
<[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/40\\_02rdc.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2002/40_02rdc.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>428</sup>BRASIL, **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/110.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/110.674.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2018.



as solicitações de registro de alimentos e verificar o cumprimento da rotulagem exigida pela Lei do Glúten: “Contém glúten” ou “Não contém glúten”

A fiscalização do cumprimento da Lei do Glúten envolve as Vigilâncias Sanitárias Municipais, Estaduais e do Distrito Federal quando realizam o monitoramento ou fiscalização de produtos no mercado.

A advertência sobre a presença do glúten que passou a ser obrigatória na bula e rotulagem dos medicamentos comercializados se deu com a publicação da Resolução da ANVISA - RDC nº 137, de 29 de maio de 2003:<sup>429</sup>

[...] Os medicamentos cuja formulação exija advertências específicas deverão fazer constá-las em suas bulas e embalagens, obrigatoriamente, com dimensões que permitam fácil leitura, em destaque e seguindo os modelos de frases listados nos itens abaixo:

14. Os produtos contendo o excipiente glúten em suas formulações, apresentar na bula e rotulagem das embalagens secundárias uma das seguintes advertências:

14.1. ‘Atenção portadores de Doença Celíaca ou Síndrome Celíaca: Contém Glúten’.

14.2. ‘Atenção: Este medicamento contém Glúten e, portanto, é contraindicado para portadores de Doença Celíaca ou Síndrome Celíaca.’  
[...]<sup>430</sup>.

Como se vê na transcrição acima, a Resolução RDC nº 137/2003 não se resumiu apenas em determinar ao fornecedor informar a presença ou não do glúten, informação-conteúdo, na bula dos remédios, mas também ao dever de advertir o consumidor celíaco sobre os riscos dos produtos, indo além do que previu a Lei nº 10.674/2003. Dessa forma, a Resolução se coaduna com a disposição legal do art. 31 do Código de Defesa do Consumidor que exige o dever de advertência quanto aos riscos dos produtos e serviços.

Ao nível de normas específicas de tutela ao celíaco de âmbito nacional, não existe uma regulamentação jurídica capaz de garantir o acesso do consumidor celíaco aos produtos naturalmente isentos de glúten, resumindo-se as disposições vigentes a garantirem ao celíaco o direito de informação-conteúdo ou, no máximo, informação-advertência, o que, muito embora represente um avanço na tutela jurídica dos celíacos, encontra-se muito aquém da real necessidade dessa categoria de consumidores.

---

<sup>429</sup>BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução RDC nº 137**, de 29 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/137\\_03rdc.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/137_03rdc.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>430</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução RDC nº 137**, de 29 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/137\\_03rdc.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/137_03rdc.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

No âmbito dos Estados federativos, se registra a existência de leis que ampliam significativamente a proteção do celíaco, como é o caso das legislações estaduais de Santa Catarina e do Rio de Janeiro. No Estado de Santa Catarina, merecem destaque as seguintes legislações:

a) Lei estadual nº 12.385, de 16 de agosto de 2002,<sup>431</sup> instituiu o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca, assegurando no texto original:

A referida Lei foi promulgada pelo Presidente do Poder Legislativo do Estado de Santa Catarina, e objeto de discussão da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 2730/SC, impetrada pelo Chefe do Executivo Catarinense, junto ao Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a inconstitucionalidade em decorrência da existência de erro formal, em face da competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado.<sup>432</sup>

A declaração de inconstitucionalidade, contudo, não atingiu todos os dispositivos da lei, permanecendo em vigência as disposições concernentes a incentivos fiscais, bem como a determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola separada todos os produtos alimentícios elaborados sem a presença de glúten.

---

<sup>431</sup>SANTA CATARINA (Estado). **Lei nº 12.385**, de 16 de agosto de 2002. Institui no Estado de Santa Catarina o Programa de assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018. (1) A realização de exames sorológicos e biópsia intestinal, de acordo com as prescrições médicas; (2) cesta básica com produtos que não contenham glúten aos celíacos efetivamente diagnosticados e que sejam carentes economicamente; (3) desenvolver esforços no sentido de conceder incentivo fiscal às empresas produtoras de alimentos derivados de trigo, aveia, cevada e centeio que passarem a produzir alimentos que não contenham glúten e estender esses benefícios aos bares, lanchonetes e restaurantes que comercializem produtos especialmente elaborados para os portadores da doença celíaca; (4) a determinação de que supermercados e hipermercados exponham em um mesmo local ou gôndola os produtos alimentícios especialmente elaborados, sem a utilização de glúten; (5) o desenvolvimento de um sistema de informação e acompanhamento dos celíacos em conjunto com a Associação dos Celíacos de Santa Catarina (ACELBRA/SC); (6) Merenda escolar especial para os estudantes celíacos da rede pública estadual; (7) Ações educativas visando esclarecer e divulgar a doença celíaca, através de campanhas educativas, cadernos técnicos, cartilhas e folhetos explicativos para bares, hotéis e restaurantes; (8) Campanhas específicas para crianças e adolescentes da rede escolar, (9) Capacitação dos profissionais de saúde.

<sup>432</sup>BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Lei nº 12.385/2002, do Estado de Santa Catarina que cria o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e altera as atribuições de Secretarias Estaduais. Vício Formal. Ação julgada parcialmente procedente. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente. Requerente: Governador do estado de Santa Catarina. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Brasília, 05 de maio de 2010. Dje n. 096, 28 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28DOEN%C7A+CEL%CDACA%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

b) A Lei estadual nº 12.904, de 22 de janeiro de 2004, que determina a obrigatoriedade do uso de merenda escolar especial, adaptada para o celíaco, em todas as escolas da rede estadual.<sup>433</sup>

c) A Lei estadual nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011 (Lei dos Cardápios), que obriga os restaurantes, os bares, as lanchonetes, as confeitarias, as padarias, as rotisseries e congêneres a informar aos consumidores, de um modo geral, quais foram os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos, inclusive devendo mencionar a existência de qualquer produto com a rotulagem da advertência “contém glúten.”<sup>434</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, destaca-se a Lei nº 4.480, de 05 de setembro de 2006 (Programa de Assistência aos Portadores da Doença Celíaca) que estabelece:

(1) o acesso gratuito à realização dos exames específicos para o diagnóstico da doença celíaca; (2) Repasse mensal de cesta básica, através de programa assistencial próprio, aos celíacos economicamente carentes; (3) Promoção de programas educativos com a finalidade de esclarecer as características, os sintomas e o tratamento da Doença Celíaca, mediante elaboração de cartilhas e folhetos educativos para distribuição nos postos de saúde, nas escolas e nas instituições públicas de todo o Estado; (4) Elaboração e Distribuição de folhetos explicativos para hotéis, bares e similares; (5) Capacitação dos profissionais de saúde; (6) Criação de cadastro quantitativo sobre a incidência da doença<sup>435</sup>.

Com efeito, o Programa de Assistência aos Celíacos, instituído pela referida lei é similar ao que previa a Lei nº 12.385/2002 do Estado de Santa Catarina<sup>436</sup>, antes da declaração de inconstitucionalidade pelo STF, com a diferença que a Lei do Rio de Janeiro partiu de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, o que afasta o vício formal apontado na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

No Estado do Paraná, merecem destaque a Lei nº 15.537/2007, que dispõe sobre o fornecimento de merenda diferenciada para estudantes diabéticos, hipoglicêmicos e celíacos<sup>437</sup>

<sup>433</sup>SANTA CATARINA (Estado). **Lei nº 12.904**, de 22 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o fornecimento de alimentação especial nas escolas da rede pública do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>> Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>434</sup>SANTA CATARINA (Estado). **Lei nº 15.447**, de 17 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, bares, lanchonetes, confeitarias, padarias, rotisseries e congêneres que comercializam e entregam em domicílio alimentos para pronto-consumo, estabelecidos no Estado de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>>. Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>435</sup>RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 4.480**, de 05 de setembro de 2006. Institui no Estado do Rio de Janeiro, o Programa de Assistência aos Portadores de Doença Celíaca. Disponível em: <<http://www.riosemgluten.com/lei4840.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>436</sup>SANTA CATARINA (Estado). **Lei nº 12.385**, de 16 de agosto de 2002. Institui no Estado de Santa Catarina o Programa de assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.ancelbra-sc.org.br/>> Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>437</sup>PARANÁ (Estado). **Lei nº 15.537**, de 12 de junho de 2007. Dispõe sobre o fornecimento, na Rede de Ensino, de merenda, diferenciada, para estudantes clinicamente considerados diabéticos, hipoglicêmicos e celíacos. Disponível em:

e a Lei nº 16.496, de 12 de maio de 2010 (Lei das Gôndolas), que obriga os estabelecimentos a acomodarem, em espaço único, específico e de destaque, produtos alimentícios para pessoas com diabetes, intolerantes à lactose e com doença celíaca.<sup>438</sup>

No Estado do Piauí encontram-se vigentes três leis estaduais: (a) a Lei nº 6445, de 16 de dezembro de 2013<sup>439</sup>, que fixa o dia 19 de junho como dia estadual dos portadores da doença celíaca, trazendo orientações para ações estatais de cunho educativo; (b) a Lei nº 7.007 de 24 de julho de 2017 (Lei das Gôndolas)<sup>440</sup> que obriga *estabelecimentos que comercializam produtos alimentícios disporem em local único, específico e com destaque os produtos destinados aos indivíduos celíacos, diabéticos, com intolerância à lactose e vegetarianos* e (c) a Lei nº 7.028 de 22 de agosto de 2017 (Lei dos Cardápios)<sup>441</sup> que cria a obrigação *de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, cantinas escolares, hospitais, confeitarias, padarias, sorveterias, hotéis e congêneres nos respectivos cardápios*.

No âmbito normativo estadual tem-se um avanço significativo quanto à proteção efetiva do celíaco, merecendo destaque, sobretudo, a criação dos Programas de Assistência ao Celíaco implementados pelas leis estaduais de Santa Catarina e do Rio de Janeiro, bem como as leis do Estado de Santa Catarina e do Estado do Piauí que obrigam aos estabelecimentos fornecedores de alimentos a indicação dos ingredientes utilizados nos preparos dos alimentos comercializados (Lei dos Cardápios) e a disposição de alimentos em espaços ou gôndolas separadas (Lei das Gôndolas).

Observa-se que esse avanço legislativo estadual aconteceu, sobretudo, na última década, e encontra-se bem à frente da legislação de âmbito nacional, demonstrando que em alguns Estados brasileiros existe uma conscientização necessidade de ampliação da proteção da pessoa celíaca, sobretudo nas relações de consumo. Contudo, demonstram também que há ainda

---

<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=634&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>438</sup>PARANÁ (Estado). **Lei nº 16.496**, de 12 de maio de 2010. Dispõe que os estabelecimentos que especifica deverão acomodar, para exibição em espaço único, específico e de destaque, produtos alimentícios recomendados para pessoas com diabetes, intolerância à lactose e com doença celíaca. Disponível em:

<[http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/procon/legislacao/estadual/leiestadual16496\\_10.pdf](http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/procon/legislacao/estadual/leiestadual16496_10.pdf)> Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>439</sup>PIAUI. (Estado). **Lei nº 6445**, de 16 de dezembro de 2013. Institui o Dia Estadual de Luta dos Portadores de Doença Celíaca. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/15896>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>440</sup>PIAUI. (Estado). **Lei nº 7.007**, de 24 de julho de 2017. *Dispõe sobre obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam produtos alimentícios disporem em local único, específico e com destaque os produtos destinados aos indivíduos celíacos, diabéticos, com intolerância à lactose e vegetarianos*. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346676>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>441</sup>PIAUI. (Estado). **Lei nº 7.028**, de 22 de agosto de 2017. *Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, cantinas escolares, hospitais, confeitarias, padarias, sorveterias, hotéis e congêneres, e adota outras providências*. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348142>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

um longo caminho a percorrer, sobretudo, no tocante à garantia da segurança alimentar dessa esfera de consumidor.

Tramita no legislativo nacional o Projeto de Lei nº 8565/2017,<sup>442</sup> que dispõe sobre a obrigatoriedade de sinalização diferenciada de alimentos indicados para dietas especiais em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares (gôndolas separadas) e propõe a instituição do dia 20 de maio, como o Dia Nacional da Pessoa com Doença Celíaca em que deverão ser realizadas pelo setor público ações de conscientização sobre a Doença Celíaca.

Alguns Municípios dos Estados brasileiros também possuem leis específicas de ampliação à proteção da pessoa celíaca. Entre outras:

- ✓ A Lei Municipal nº 7.013 de 24 de julho de 2007<sup>443</sup>, de Vitória/ES que institui um Programa de assistência aos Portadores da Doença Celíaca, similar ao do Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ A Lei Municipal nº 9.102, de 31 de outubro de 2012,<sup>444</sup> de Florianópolis/SC que institui uma Política de Apoio aos Portadores da Doença Celíaca;
- ✓ A Lei Municipal nº 4810 de 25 de setembro de 2015,<sup>445</sup> de Teresina/PI que dispõe sobre o fornecimento da alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências;
- ✓ No Rio de Janeiro, a Lei Municipal nº 6.159 de 04 de maio de 2017<sup>446</sup>, (Lei do Cardápio) que dispõe sobre a obrigatoriedade de informar quanto a presença de glúten e de seus derivados nos alimentos preparados e servidos nos restaurantes, bares e afins, no âmbito do município;

<sup>442</sup>BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.565**, 13 de setembro de 2017. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151252>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

<sup>443</sup> VITÓRIA/ES (Município). **Lei Municipal nº 7.013** de 24 de julho de 2007. Institui um Programa de assistência aos Portadores da Doença Celíaca. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-vitoria.jusbrasil.com.br/legislacao/570797/lei-7013-07>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>444</sup> FLORIANÓPOLIS/SC (Município). **Lei Municipal nº 9.102**, de 31 de outubro de 2012. Instituiu uma Política de Apoio aos Portadores da Doença Celíaca. Disponível em: <<http://www.fenacelbra.com.br/fenacelbra/blog/2013/04/30/lei-municipal-9-0122012-lei-n-9-102-de-31-de-outubro-de-2012-de-florianopolis-sc/>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>445</sup> Teresina/PI (Município). **Lei Municipal nº 4810**, de 25 de setembro de 2015, dispõe sobre o fornecimento da alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2015/481/4810/lei-ordinaria-n-4810-2015-dispoe-sobre-o-fornecimento-da-alimentacao-escolar-adequada-ao-aluno-com-doenca-celiaca-no-ambito-do-municipio-de-teresina-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>446</sup> Rio de Janeiro (Município). **Lei Municipal nº 6.159** de 04 de maio de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar quanto a presença de glúten e de seus derivados nos alimentos preparados e servidos nos restaurantes, bares e afins, no âmbito do município. Disponível em:<[http://www.riosemgluten.com/lei\\_n\\_6159\\_de\\_2017.htm](http://www.riosemgluten.com/lei_n_6159_de_2017.htm)>. Acesso em 08 abr. 2019.

- ✓ No município de São Paulo/SP é vigente a Lei Municipal nº 16.872, de 16 de fevereiro de 2018,<sup>447</sup> inclui no calendário de eventos da cidade de São Paulo o Dia do Celíaco, e dá outras providências;
- ✓ A Lei nº 11.808, de 27 de março de 2015,<sup>448</sup> do município de Porto Alegre, que além de obrigar a informação acerca do glúten nos Cardápios de restaurantes e congêneres (Lei dos Cardápios), também assegura o repasse mensal de cesta básica composta somente de produtos isentos de glúten às pessoas com doença celíaca e o fornecimento de merenda escolar adequada aos alunos da rede municipal de ensino com essa doença;
- ✓ Lei nº 11.965, de 03 de dezembro de 2015,<sup>449</sup> do município de Porto Alegre (Lei das Gôndolas) pelo qual supermercados e estabelecimentos congêneres ficam obrigados acomodar, em espaço único e de destaque – gôndolas ou prateleiras –, os produtos alimentícios especialmente preparados sem a adição de glúten ou lactose e dá outras providências;
- ✓ Lei nº 12.031, de 15 de abril de 2016,<sup>450</sup> que instituiu o Dia Municipal do Celíaco no município de Porto Alegre; Lei nº 12.343 de 22 de novembro de 2017<sup>451</sup> que cria o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre; e,

<sup>447</sup> São Paulo/SP (Município). **Lei Municipal nº 16.872**, de 16 de fevereiro de 2018. Inclui no calendário de eventos da cidade de São Paulo o Dia do Celíaco, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2018/1687/16872/lei-ordinaria-n-16872-2018-altera-a-lei-n-14485-de-19-de-julho-de-2007-para-incluir-no-calendario-de-eventos-da-cidade-de-sao-paulo-o-dia-do-celiaco-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 abr. 2019

<sup>448</sup> Porto Alegre/RS (Município). **Lei Municipal nº 11.808**, de 27 de março de 2015. Obriga os restaurantes, os bares, as lanchonetes, as confeitarias e os estabelecimentos congêneres a informar aos consumidores acerca da presença ou da ausência de glúten na composição dos alimentos preparados e, sem embalagem própria, comercializados nos respectivos estabelecimentos, para pronto consumo no local ou em domicílio, assegura o repasse mensal de cesta básica composta somente de produtos isentos de glúten às pessoas com doença celíaca e o fornecimento de merenda escolar adequada aos alunos da rede municipal de ensino com essa doença e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=285082>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>449</sup> Porto Alegre (Município). **Lei Municipal nº 11.965**, de 03 de dezembro de 2015. Ficam os mercados, os supermercados, os hipermercados e os estabelecimentos congêneres cuja área de vendas seja superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), ou que possuam mais de 3 (três) caixas registradoras, obrigados acomodar, em espaço único e de destaque – gôndolas ou prateleiras –, os produtos alimentícios especialmente preparados sem a adição de glúten ou lactose e dá outras providências. Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1585\\_ce\\_144632\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1585_ce_144632_1.pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>450</sup> Porto Alegre (Município). **Lei Municipal nº 12.031**, de 15 de abril de 2016. Inclui a efeméride dia municipal do celíaco no anexo da lei nº 10.904, de 31 de maio de 2010 - calendário de datas comemorativas e de conscientização do município de porto alegre -, e alterações posteriores, no dia 13 de setembro. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1203/12031/lei-ordinaria-n-12031-2016-inclui-a-efemeride-dia-municipal-do-celiaco-no-anexo-da-lei-n-10904-de-31-de-maio-de-2010-calendario-de-datas-comemorativas-e-de-conscientizacao-do-municipio-de-porto-alegre-e-alteracoes-posteriores-no-dia-13-de-setembro>>. Acesso 08. abr. 2019.

<sup>451</sup> Porto Alegre (Município). **Lei Municipal nº 12.343** de 22 de novembro de 2017. Cria o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2017/1235/12343/lei-ordinaria-n-12343-2017-cria-o-programa-de-assistencia-a-pessoa-portadora-de-doenca-celiaca-no-municipio-de-porto-alegre>> Acesso em 08. Abr. 2019.

- ✓ Lei nº 8.760, de 29 de junho de 2017 (Lei do Desjejum), Campos dos Goyatazes/RJ que obriga hotéis e estabelecimentos similares oferecerem café-da-manhã apropriado para diabéticos e celíacos.<sup>452</sup>

Na seara municipal, os avanços legislativos são similares aos das legislações estaduais, incluindo regulamentação de ações de cunho educativo em data alusiva à pessoa celíaca, o estabelecimento de gôndolas separadas, informação em cardápios e programas assistenciais para celíacos vulneráveis economicamente.

Das legislações mencionadas, merece destaca-se a Lei Municipal nº 12.343/2017 de Porto Alegre/RS, por ampliar a proteção à pessoa celíaca, criando estratégias de cunho educativo, de capacitação de profissionais da educação e da saúde municipal, além da previsão de um cadastro quantitativo de incidência da Doença Celíaca e um tratamento equitativo aos celíacos idosos, duplamente hipervulneráveis.

Art. 1º Fica criado o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre.

Art. 2º São objetivos do Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca:

I - assegurar à pessoa portadora de doença celíaca o atendimento Cinsmultidisciplinar nas unidades públicas de saúde do Município de Porto Alegre, principalmente, às pessoas com menos de 18 (dezoito) anos e aos idosos em estado de desnutrição;

II - proporcionar à família da pessoa portadora de doença celíaca o acesso aos programas assistenciais do Município de Porto Alegre, desde que comprovada a impossibilidade financeira de suprir suas necessidades básicas de alimentação; e

III - garantir o acesso da pessoa portadora de doença celíaca à merenda escolar adequada à sua condição, em creches e escolas públicas municipais, com o devido treinamento dos profissionais envolvidos na manipulação dos alimentos.

Art. 3º - Visando ao esclarecimento das características, dos sintomas e do tratamento da doença celíaca, poderão ser promovidas as seguintes atividades pelo Executivo Municipal na implementação do Programa criado nesta Lei:

I - elaboração de cartilhas explicativas sobre a doença celíaca e sobre os cuidados necessários para a correta adesão à dieta e para o correto preparo dos alimentos distribuídos às famílias de pessoas portadoras de doença celíaca;

II - promoção de cursos de preparação de alimentos isentos de glúten e de reeducação alimentar para pessoas portadoras de doença celíaca e suas famílias;

---

<sup>452</sup> RIO DE JANEIRO. Campos de Goyatazes (Município). **Lei Municipal nº 8.760**, de 29 de junho de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de hotéis e estabelecimentos similares oferecerem desjejum apropriado para diabéticos e celíacos, no Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2017/876/8760/lei-ordinaria-n-8760-2017-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-hoteis-e-estabelecimentos-similares-oferecerem-desjejum-apropriado-para-diabeticos-e-celiacos-no-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias.>>. Acesso em 19 maio 2020.

III - incentivo à pesquisa da doença celíaca, por meio dos órgãos municipais, especialmente na determinação epidemiológica no Município de Porto Alegre;

IV - elaboração de cartazes, cartilhas e folhetos explicativos sobre a doença celíaca, para serem distribuídos nas unidades de saúde, nas escolas e nas instituições públicas no Município de Porto Alegre;

V - elaboração e distribuição de folhetos explicativos sobre a doença celíaca específicos para hotéis, bares, restaurantes e similares no Município de Porto Alegre;

VI - organização de seminários e treinamentos para a capacitação dos profissionais da área de saúde pública, incluindo dentistas, nutricionistas, técnicos de laboratórios, enfermeiras, agentes comunitários, entre outros; e

VII - criação de cadastro quantitativo para apurar a incidência da doença celíaca no Município de Porto Alegre. [...] <sup>453</sup>

O Programa de assistência à pessoa portadora de doença celíaca estabelecido pela lei municipal mencionada representa um avanço normativo por incluir pautas de ampliação da segurança alimentar e ampliar a proteção não somente para o paciente celíaco, mas para o núcleo familiar daquela pessoa, o que é interessante, pois a segurança alimentar do celíaco depende da adesão da dieta e das boas práticas também no âmbito familiar, considerando o risco de contaminação cruzada dos alimentos da dieta sem glúten e, por conseguinte, a afetação da saúde e qualidade de vida do celíaco, no próprio espaço de convivência familiar.

A Lei do Desjejum do município de Campos de Goyatazes (RJ) <sup>454</sup> por sua vez, se destaca pelo fato de criar obrigação (iné dita) para o segmento de hotelaria e similares disponibilizar, para hóspedes, café da manhã adequado para consumo por portadores de diabetes e doença celíaca, numa tentativa de ampliação da segurança alimentar desses consumidores.

#### 2.4.5 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) <sup>455</sup> foi criado para atender os estudantes da rede pública, ou matriculados em redes filantrópicas ou ainda em entidades

<sup>453</sup> Porto Alegre (Município). **Lei nº 12.343** de 22 de novembro de 2017. Cria o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2017/1235/12343/lei-ordinaria-n-12343-2017-cria-o-programa-de-assistencia-a-pessoa-portadora-de-doenca-celiaca-no-municipio-de-porto-alegre>> Acesso em 08. Abr. 2019.

<sup>454</sup> RIO DE JANEIRO. Campos de Goyatazes (Município). **Lei Municipal nº 8.760**, de 29 de junho de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de hotéis e estabelecimentos similares oferecerem desjejum apropriado para diabéticos e celíacos, no Município de Campos dos Goyatazes e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goyatazes/lei-ordinaria/2017/876/8760/lei-ordinaria-n-8760-2017-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-hoteis-e-estabelecimentos-similares-oferecerem-desjejum-apropriado-para-diabeticos-e-celiacos-no-municipio-de-campos-dos-goyatazes-e-da-outras-providencias.>>. Acesso em 19 maio 2020.

<sup>455</sup> BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.



conveniadas com a rede pública, na questão da alimentação escolar. Esse atendimento da é normatizado pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009<sup>456</sup> e sua fiscalização é de responsabilidade da sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público.<sup>457</sup>

A alimentação escolar se encontra estabelecida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009<sup>458</sup> e, somente a partir da redação inserida pela Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014<sup>459</sup>, é que os alunos da rede pública, com necessidades alimentares especiais foram incluídos no Programa de Alimentação Escolar (PNAE).

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

§ 1º Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável.

§ 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento

Em 2016, o Ministério da Educação publicou o Caderno de Referências sobre Alimentação Escolar para Alunos com Necessidades Alimentares Especiais,<sup>460</sup> trazendo um Manual de boas práticas com vista a oportunizar a acessibilidade alimentar para alunos celíacos da rede pública educacional. Esse caderno é a primeira iniciativa estatal (nível nacional) que dá atenção à dieta sem glúten com preocupação na ampliação da segurança alimentar do estudante celíaco tratando de concretizar as primeiras ações de adequação alimentar, tratamento equitativo e inclusão social no âmbito das escolas públicas.

<sup>456</sup>BRASIL Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)> Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>457</sup>BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)> Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>458</sup> BRASIL Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 08. abr.2019.

<sup>459</sup>BRASIL. Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>460</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais**. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20-](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20-)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

## Síntese da Orientação para estudantes celíacos

### 3.1 Síntese das recomendações

- Orientar o acompanhamento médico e nutricional do estudante.
- Orientar que o atestado seja renovado, embora a condição seja permanente.
- Elaborar cardápio com exclusão completa de glúten (trigo, cevada, aveia, centeio e malte).
- Garantir, nas substituições, o aporte de energia, macro e micronutrientes prioritários.
- Verificar periodicamente nos rótulos a indicação de “Não contém glúten”.
- Estabelecer uma sistemática de orientação dos manipuladores de alimentos sobre os cuidados de produção e prevenção da contaminação cruzada.
- Dispor de utensílios exclusivos e adotar procedimentos para evitar a contaminação cruzada.
- Adotar cuidados extras quando houver produção de pães e bolos, pois manipular farinhas forma aerossóis.
- Comunicar a gestores e educadores sobre materiais escolares e outros produtos que podem conter glúten.
- Orientar os educadores a estimular os alunos a lavarem as mãos frequentemente, pois o estudante com doença celíaca (DC) pode contaminar-se na interação com os colegas.
- Orientar os educadores a ter cuidado com atividades pedagógicas de contato com alimentos.
- Orientar os educadores a levar em conta os estudantes com DC no planejamento de festas e eventos, pelo menos comunicando antecipadamente aos responsáveis pelo aluno o cardápio festivo.
- Sensibilizar o professor que o estudante com DC pode precisar ir mais ao banheiro e tomar alguma medicação.<sup>461</sup>

Ressalta-se que o Manual sugere o acompanhamento médico e nutricional, propõe elaboração de cardápio (garantindo macro e micronutrientes prioritários em substituição aos alimentos com glúten), orienta cuidados em relação a conferência dos rótulos dos produtos alimentícios, e boas práticas na manipulação dos alimentos para prevenção da contaminação cruzada. Além disso, adverte os docentes para atenção e cuidado quanto ao uso de produtos com a presença de glúten em atividades pedagógicas e materiais escolares (cola, massa de modelar, tintas, oficinas culinárias etc). Outro item de destaque é o tratamento inclusivo dos alunos celíacos nas festividades e eventos escolares, em se acrescentam itens sem glúten ao cardápio festivo ou permitindo que os mesmos tragam alimentos de casa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar serve de orientação para as redes de escolas privadas, sem caráter vinculativo ou obrigacional. Visando a ampliação da segurança

---

<sup>461</sup> PNAE. **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais** / Programa Nacional de Alimentação Escolar. – Brasília: FNDE, 2016. 65 p. Disponível em: <file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20-20Alimentao%20Escolar%20para%20Estudantes%20com%20necessidades%20alimentares%20especiais%20(1).pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019, p.27

alimentar para alunos da rede privada de ensino, que apresentem necessidades ou restrições alimentares, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1825/2019, de autoria do Deputado Federal Célio Studart (PV-CE), que objetiva a garantia da assistência nutricional nas escolas particulares de tempo integral. Na proposta do mencionado Projeto de Lei há previsão de acompanhamento por profissional da nutrição e cardápio inclusivo.

Art. 2º Os alunos que necessitarem de alimentação especial em virtude de patologia serão orientados e acompanhados por um nutricionista, por meio de orientação profissional habilitada.

Art. 3º Na elaboração dos cardápios disponíveis nas escolas serão respeitadas as particularidades de cada discente.<sup>462</sup>

O Projeto contou com apoio técnico do Sindicato dos Nutricionistas no Estado do Ceará (SINDNUCE) e do Conselho Regional de Nutricionistas da 6ª Região (CRN – 6) e se justificativa no aumento significativo da incidência de doenças relacionados com os padrões alimentares em crianças e adolescentes.

---

<sup>462</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.825** de 27 de março de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=C177450D38EBA7E30B41A89EE71D4E45.proposicoesWebExterno1?codteor=1724897&filename=PL+1825/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C177450D38EBA7E30B41A89EE71D4E45.proposicoesWebExterno1?codteor=1724897&filename=PL+1825/2019)>. Acesso em: 09.abr. 2019

### 3 TERCEIRA DIMENSÃO: A RESPONSABILIDADE DA EMPRESA NA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO CONSUMIDOR CELÍACO

A terceira dimensão da investigação da (in)segurança alimentar do consumidor celíaco consiste na análise da responsabilidade da empresa (segmento alimentício) na gestão do risco da contaminação cruzada dos alimentos ‘sem glúten.’ A discussão pressupõe o reconhecimento do Direito à Alimentação como um direito fundamental e, a segurança alimentar, como dever do Estado, que através de ações de regulação e intervenção emanadas do modelo de Estado Social vigente, atinge a liberdade da empresa como agente econômico privado, na construção da acessibilidade alimentar desse grupo de consumidores.

#### 3.1 Relação da Empresa com a (In)Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco

A concepção de Empresa adotada neste estudo é a funcional, compreendida como a atividade empresarial que atua nas fases do processo produtivo de alimentos (plantio, transporte, armazenamento, beneficiamento, processamento, industrialização, circulação) e/ou prestação de serviços alimentícios, realizadas através das figuras (sujeitos): Empresário e/ou Sociedade Empresária, e a partir desse entendimento estabelecer a responsabilidade da empresa face ao direito fundamental à alimentação adequada do grupo de consumidores celíacos.

##### 3.1.1 Interfaces da Empresa, Empresário e Sociedade Empresária

A construção do conceito jurídico de Empresa tem raízes na economia, intrinsecamente ligada à ideia de organização dos fatores de produção voltados para a exploração de atividade econômica.<sup>463</sup> Nusdeo define empresa como “*unidade produtora cuja tarefa é combinar fatores de produção com o fim de oferecer ao mercado bens ou serviços, não importando qual estágio de produção.*”<sup>464</sup> Foi a partir do conceito econômico que se tornou possível chegar ao conceito jurídico de empresa, uma vez que o direito positivo não o fez, pelo menos, não expressamente.

---

<sup>463</sup>GARRIGUES, Joaquin. **Curso de derecho mercantil**. 7ª ed. Bogotá: Temis, 1987, Tomo I, p. 162. “*economicamente, la empresa es organización de los factores de la producción (capital e trabajo) con el fin de obtener una ganancia ilimitada.*”

<sup>464</sup>NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 285-286. Na definição do autor encontram-se dois pontos de fundamental importância, os fatores de produção que até os dias de hoje compõem a atividade econômica organizada (capital, mão-de-obra, insumos e tecnologia).

O Código Civil define empresa de forma indireta, através da sistematização da figura do empresário e da sociedade empresária, como sujeitos que exercem a atividade econômica organizada na produção ou circulação de bens ou na prestação de serviços.<sup>465</sup>

A concepção funcional de empresa se encontra na definição de estabelecimento empresarial positivada no art. 1.142 do Código Civil, pelo qual se trata do “*complexo de bens organizados para o exercício da empresa, pelo empresário ou pela sociedade empresária.*” Por sua vez, as definições de empresário e de sociedade empresária estão nos art. 966 e 982 do Código Civil.<sup>466</sup>

No relacionado ao objeto ou ramo de atividade da empresa, requisito material de sua caracterização, estão à produção e circulação de bens, e a prestação de serviços.<sup>467</sup> A organização empresarial da atividade rural é opcional, na medida em que comporta ao empreendedor rural, na condição de pessoa física, consoante art. 971 do Código Civil ou, na forma de pessoa jurídica, como prevê o art. 984 do referido diploma legal,<sup>468</sup> optar por se organizar empresarialmente, ao que deve proceder com o registro da atividade (requisito formal) no órgão de registro público de empresa, vale dizer na junta comercial.<sup>469</sup>

Para além da discussão da concepção moderna de empresa como objeto ou sujeito de direito,<sup>470</sup> que não será o foco deste estudo, é certo que, por deter poder econômico, a empresa

<sup>465</sup>BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019. “Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços e, no parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa. Art. 982. Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967); e, simples, as demais.

<sup>466</sup>MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012. Com a ruptura da teoria dos atos do comércio, aconteceu uma transformação nos sujeitos da empresa, na medida em que no Código Napoleônico, a qualidade de comerciante era o grande diferenciador, enquanto na Teoria da Empresa, inspirada no Código Civil italiano o foco foi ampliado para a figura do empresário e da sociedade empresária, e uma grande diversificação no ramo, ou objeto explorado.

<sup>467</sup>BRASIL. **Lei nº 10.406** de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>468</sup>BRASIL. **Lei nº 10.406** de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>469</sup>BRASIL. **Lei nº 10.406** de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019. Art. 971. O empresário, cuja atividade rural constitua sua principal profissão, pode, observadas as formalidades de que tratam o art. 968 e seus parágrafos, requerer inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, caso em que, depois de inscrito, ficará equiparado, para todos os efeitos, ao empresário sujeito a registro. Art. 984. A sociedade que tenha por objeto o exercício de atividade própria de empresário rural e seja constituída, ou transformada, de acordo com um dos tipos de sociedade empresário, pode, com as formalidades do art. 968, requerer inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis da sua sede, caso em que, depois de inscrita, ficará equiparada, para todos os efeitos, à sociedade empresária.

<sup>470</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas**. A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais: notas introdutórias ao direito empresarial constitucional, Rev. Bras. Polit. Públicas (online), Brasília, v. 6, nº 3, 2016. Godoy e Mello resgatam a Teoria de Asquini sobre diferentes perfis da empresa (1) perfil subjetivo, no qual a empresa se identifica com o empresário; (2) perfil funcional, identificando-a com a atividade empresarial; (3) perfil objetivo ou patrimonial caracterizado como conjunto de bens organizados para o exercício da atividade e, (4) o perfil corporativo, pelo qual a empresa seria a instituição que reúne empresários e colaboradores, um núcleo social organizado com um fim econômico comum.

estabelece indiscutivelmente uma relação próxima com o poder público e com a sociedade, sendo esta imprescindível ao Estado na geração de renda, de empregos e na oferta de bens e serviços para a satisfação das necessidades da coletividade.

Godoy e Mello definem empresa como “*entidade que atua no regime de livre mercado comprando, vendendo, contratando, lucrando, perdendo, recolhendo tributos, movimentando a economia, em ambiente de trocas contínuas.*”<sup>471</sup> No segmento alimentício, o ramo de atividade compreende toda a cadeia produtiva de alimentos (plantio, transporte, armazenamento, beneficiamento, processamento, industrialização, circulação) e/ou prestação de serviços alimentícios no mercado, aqui compreendido como espaço abstrato do ‘protagonismo da empresa,’<sup>472</sup> no qual se concretizam as relações de oferta e demanda de bens e serviços.

Diante da essencialidade da empresa para o Estado e para a sociedade, de modo geral, sua atuação, como atividade ou organização, constitui numa atuação social. Essa ação comprometida com o bem-estar da coletividade se apresenta como Função Social da Empresa<sup>473</sup> e é condição *sine qua non* para sua legitimidade.

Por outro lado à empresa pode adotar, se desejar, uma espécie de *plus* de responsabilidade social, uma ação voluntária que se caracteriza como um diferencial positivo na sua atuação no mercado.<sup>474</sup>

Não obstante a Função Social e a Responsabilidade Social da Empresa serem institutos jurídicos distintos, observa-se, nos arrazoados jurídicos, um entrelaçamento em ambos institutos, quanto a exata distinção entre um e outro, sendo comumente confundidos entre si, ou até mesmo com ações de filantropia, por partes dos agentes que exercem a atividade econômica empresarial.

---

<sup>471</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas. A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais: notas introdutórias ao direito empresarial constitucional, **Rev. Bras. Polit. Públicas** (online), Brasília, v. 6, n. 3, 2016, p. 100.

<sup>472</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas. A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais: notas introdutórias ao direito empresarial constitucional, **Rev. Bras. Polit. Públicas** (online), Brasília, v. 6, n. 3, 2016.

<sup>473</sup>MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 54. “Função Social é expressão e princípio que traduz a necessidade, de considerar, sempre, o interesse que a sociedade como um todo, organizada em Estado, tem sobre a atividade econômica organizada, ainda que se trate de atividade privada, regida por regime jurídico de direito privado [...] Não se pode deixar de considerar o interesse da coletividade na existência e no exercício, das faculdades ou no exercício, ou não das faculdades privada: a cada faculdade, mesmo individual, corresponde uma razão ser na sociedade (uma função).”

<sup>474</sup>ZANOTI, Luiz Antônio Ramalho. **Empresa na ordem econômica, princípios e função social**. Curitiba: Juruá, 2009.

Em nenhum dos dois institutos, Função Social ou Responsabilidade Social, pretende-se de impor aos agentes econômicos privados, obrigações de natureza filantrópica, que são eminentemente voluntárias e movidas por anseios religiosos, humanitários ou altruístas.

Este estudo parte da constatação de que a atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens e serviços, a empresa, tem e deve cumprir uma função social, como condição de legitimidade e, se desejar, pode agregar atividades de responsabilidade social, que funcionam como um diferencial na sua identidade, no âmbito do mercado.

A responsabilidade social se trata de um processo em construção enraizado na atuação dos organismos internacionais na defesa dos direitos humanos e da dignidade humana, ganhando maior ênfase na reconstrução do mundo velho, após as graves ofensas humanitárias decorrentes da Segunda Guerra Mundial, em que se deu a instalação da Organização das Nações Unidas (ONU) e o início da sua atuação até os dias atuais.

### 3.1.2 Função Social da Empresa no Estado Constitucional

A Constituição Federal trata da Propriedade Privada em diversos dispositivos, erigindo a Função Social da Propriedade entre os Direitos e Garantias Individuais (art. 5º, incisos XXII e XXIII), bem como entre os Princípios Econômicos (art.170, incisos II e III).<sup>475</sup> Em consonância, o Código Civil, no art. 1.228, coaduna com a mesma compreensão constitucional sobre a Propriedade e sua Função Social, traçando linhas gerais sobre a conduta do indivíduo quanto ao exercício do direito de propriedade que, segundo este, deve atender as “*suas finalidades econômicas e sociais,*”<sup>476</sup> numa ilação à sustentabilidade e à utilidade benéfica.

A tendência do Estado produtor de normas em se utilizar do interesse público como padrão limite do interesse privado foi inaugurado por Augusto Comte, em 1851, na compreensão de que: “*a propriedade é apenas uma função social, tornando-se o dono mero detentor de um bem, que deve ser usado no interesse público,*”<sup>477</sup> de forma que o interesse

<sup>475</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>476</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020. Art. 173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. [...] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>477</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020. Art. 173

público serve ao Direito como baliza ou limite do interesse privado, no sentido de evitar abusos advindos do arbítrio individual. A função social da empresa decorre da propriedade, que por sua vez, “*transformou a propriedade capitalista, sem socializá-la*” possuindo caráter de elemento qualificador na forma como o indivíduo se constitui na propriedade, “*na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.*”<sup>478</sup>

Função Social é ao mesmo tempo expressão e princípio traduzido na necessidade de se levar em consideração o interesse social “coletivo” sobre uma atividade econômica organizada, mesmo sendo essa de natureza jurídica e de direito privado. Nessa seara, considerar o interesse da coletividade na existência e no exercício ou não das faculdades privadas, mesmo individuais corresponde à razão de ser da mesma, na sociedade.<sup>479</sup>

O Estado brasileiro se relaciona com o exercício da atividade empresarial, de duas formas: a primeira como protagonista ou agente explorador da atividade econômica, nas situações excepcionais de segurança nacional e interesse coletivo relevante; e na segunda, no papel de agente regulador do mercado, como consta no Arts. 173 e 174 da Constituição Federal.<sup>480</sup>

Desta feita, o Estado quando não atua como protagonista, através de empresas públicas e sociedades de economia mista, desempenha o papel de regulador, seja através da fiscalização, do incentivo ou do planejamento da atividade econômica, com vista ao fiel funcionamento do mercado, dos mecanismos de concorrência e da coibição de abusos por parte dos agentes econômicos privados.

Função Social da Empresa consiste na limitação legítima da liberdade privada, pois ao tempo em que a Constituição Federal, no art. 170, garante a liberdade individual e a propriedade, deixa evidente que o exercício desse direito deve estar mediado pelo uso responsável, útil e saudável, de forma a contribuir para um bem-estar social.

Na Constituição Federal, tem-se a propriedade privada entre os Princípios Econômicos, art. 170, I, assegurando a apropriação particular dos meios de produção, pilastra

---

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. [...] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>478</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 283.

<sup>479</sup>MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 54. “Função Social é expressão e princípio que traduz a necessidade, de considerar, sempre, o interesse que a sociedade como um todo, organizada em Estado, tem sobre a atividade econômica organizada, ainda que se trate de atividade privada, regida por regime jurídico de direito privado [...] Não se pode deixar de considerar o interesse da coletividade na existência e no exercício, das faculdades ou no exercício, ou não das faculdades privada: a cada faculdade, mesmo individual, corresponde uma razão de ser na sociedade (uma função).”

<sup>480</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 284.



central do modelo econômico capitalista e, no parágrafo único desse mesmo artigo, protege a liberdade privada, no momento em que “*assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos em lei.*”<sup>481</sup>

Em contrapartida, no caput do art. 170, a Constituição Federal delimita que a ordem econômica seja “*fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa [tendo] por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social,*” evidenciando uma perfeita sintonia com o inciso IV, do art. 1º, que enumera os fundamentos da República: “*os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.*”<sup>482</sup>

Dentre os Princípios Econômicos delineados no art. 170 da Constituição Federal, apenas, o da propriedade privada, não estabelece limitações à liberdade privada do agente econômico. Os demais, são limitadores dessa liberdade, seja em face da soberania nacional, da função social da propriedade, do meio ambiente, das desigualdades regionais ou, ainda, em face das relações econômicas de concorrência, emprego e consumo, circunscrevendo o exercício da atividade econômica no estrito interesse social.

A função social da empresa é resultado do conjunto de normas constitucionais que “*visa coibir as deformidades, o teratológico, os aleijões, digamos assim, da ordem jurídica.*” Implicando, portanto, na redução do arbítrio privado, de forma que a empresa precisa observar, no exercício da sua atividade econômica, um “*conjunto de padrões mínimos que atendem o bem-estar da coletividade.*”<sup>483</sup> Guarda estreita relação com a função social da propriedade e da livre iniciativa, pois ao tempo em que garante a liberdade do agente econômico privado quanto ao emprego dos seus meios de produção, espera-se que esse mesmo agente adote condutas lícitas, boas práticas e uma reflexão constante dos resultados da sua atividade perante a coletividade.<sup>484</sup>

No cumprimento da função social da empresa foi preservada a autonomia, conservando à propriedade a liberdade individual (oriunda da época liberal clássica) sem a centralização das relações privadas no Estado, como único sujeito. Não bastou romper com o paradigma liberalismo *versus* socialismo, foi “*preciso buscar um meio termo.*”<sup>485</sup> Contudo, no binômio instalado, de um lado, há a preservação da liberdade e a continuidade das atividades privadas de produção de riquezas pela circulação, produção de bens ou prestação de serviços;

<sup>481</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 284.

<sup>482</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 284.

<sup>483</sup>MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 56.

<sup>484</sup>ZANOTI, Luiz Antônio Ramalho. **Empresa na ordem econômica, princípios e função social**. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>485</sup>CAVALLI, Cássio. Apontamentos sobre a Função Social da Empresa e o Moderno Direito Privado. **Juris Síntese**, Brasília, n. 57, jan/fev. 2006, p. 04.

e, do outro, a atenção aos Princípios Constitucionais<sup>486</sup> limitadores do mercado, destacando neste estudo, entre outros, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o Direito Fundamental a Alimentação e, o Princípio da Defesa do Consumidor e o seu vigente regramento infraconstitucional positivados.

Para atender a esse fim, o Estado intervém preventiva e repressivamente na atividade econômica em busca do cumprimento do regramento vigente que protege as relações de consumo, positivadas, por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei do Glúten e nos regulamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

### 3.1.3 Responsabilidade Social da Empresa (RSE) na Construção da Identidade Empresária

A responsabilidade social compreende a empresa como agente participante da realidade social em que se encontra inserida e, por isso, sensível às “*influências positivas e negativas do meio onde está estabelecida*.”<sup>487</sup> Não se trata do dever legal imposto pela função social da empresa, delineado no tópico anterior. Trata-se de uma ‘identidade’ a partir da compreensão de que a ação ética otimiza a relação com seus *stakeholders*, ao tempo em que imprime uma diferenciação positiva no produto ou serviço ofertado no mercado através de um planejamento sistematizado, flexível e contínuo.

Muito embora o lucro seja o objetivo central de toda atividade econômica, da mesma forma que o exercício da propriedade privada sem atenção a sua função social é repudiada pela sociedade, não se admite que a empresa ignore ou mesmo desvalorize a dignidade da pessoa humana, que aqui é compreendida pelo conjunto de seus *stakeholders*, não se justificando, portanto, a maximização dos lucros em detrimento desse custo social.

Segundo Silva e Firme a importância da incorporação da dimensão social na gestão das empresas surge numa espécie de exigência um público (consumidores) com preocupações como “*desenvolvimento socioeconômico, respeito ambiental e padrões éticos [...]*”<sup>488</sup> passando a ser alvo da empresa, através de ações espontâneas e positivas, pois ao tempo em que a sociedade necessita da empresa, esta não sobrevive sem aceitação da mesma, sendo certo que

<sup>486</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>487</sup>ZANOTI, Luiz Antônio Ramalho. **Empresa na ordem econômica, princípios e função social**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 115.

<sup>488</sup>SILVA, Alice Rocha da; FIRME, Telma. A contribuição do direito administrativo global para a construção de regras de responsabilidade social empresarial. **Revista Estudos Institucionais**. Disponível em:

<[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/109-578-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/109-578-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 20 maio 2020.

a empresa a partir de sua atuação recebe constantemente *feedback* positivo ou negativo das reações da sociedade.

Com efeito, no momento em que se encerra a função social da empresa, aqui compreendida como limitação legítima da liberdade privada, no sentido de que a empresa é obrigada a cumpri-la, como é o caso, por exemplo, do conjunto normativo de Defesa do Consumidor, é que se inicia a sua ação de responsabilidade social, de teor voluntário, mas planejada sistematicamente, com propósito definido, não podendo se resumir em estratégias de *marketing* empresarial ou ações pontuais de filantropia, é preciso que aconteça como ‘identidade’ da empresa para com os anseios da sociedade da qual ela faz parte.

O discurso liberal dominante espera que o Estado deva assumir essa responsabilidade social perante a coletividade, pois ao contrário, o custo desse incremento social será repassado ao consumidor final do produto ou serviço, não encontrando mais amparo, nem mesmo nos discursos mais positivistas. Para tanto, basta verificar que tanto a Constituição Federal, quanto o Código Civil de 2002 romperam com a teoria dos atos do comércio que tinha como cerne “*comprar e vender com lucro*,”<sup>489</sup> criando a concepção de entidades empresariais com compromissos sociais, sem prejuízo de contabilizar lucros. Assumindo sua responsabilidade social, a empresa não está abrindo mão do lucro, ou sendo privado de sua liberdade de iniciativa, apenas assumindo o papel de agente social, exercendo uma espécie de ‘cidadania empresarial’ (identidade).

O que se propõe com os custos da responsabilidade social é a sua atuação ética dentro do espaço social, com ações perenes, ao tempo que parece diminuir a lucratividade imediata, acaba por estrategicamente trazendo retornos positivos para a empresa junto aos seus *stakeholders*, resultando em melhores oportunidades de negócios, vantagens competitivas e até mesmo uma fidelização da clientela e com isso otimização dos lucros.

Nessa perspectiva, a responsabilidade social responde a um forte apelo dos agentes externos e internos, que formam o ecossistema de *stakeholders*, no sentido que a empresa, além dos aspectos puramente financeiros, deve observar e adotar comportamentos éticos e observar aspectos sociais, no poder da sua atuação de produtos e serviços.<sup>490</sup>

As relações sociais da empresa com a coletividade são cotidianas e perenes, suas ações impactam a sociedade e a si própria, positiva ou negativamente, de forma que a responsabilidade social empresarial se mostra como forte instrumento de consolidação da

---

<sup>489</sup>ZANOTI, Luiz Antônio Ramalho. **Empresa na ordem econômica, princípios e função social**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 111.

<sup>490</sup>KARKOTLI, Gilson. **Responsabilidade social empresarial**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 16.

credibilidade, confiança, qualidade e competência, como destaque no setor em que atua, trazendo como retorno um impacto positivo para a sociedade e para ela mesma.

Nessa linha de pensamento, a empresa no contexto da sociedade pós-moderna<sup>491 492</sup> não é mais concretizada apenas como função social, ela precisa se assumir como identitária de responsabilidade social e isso é que se espera da atuação, permanência e consolidação na oferta dos seus produtos e/ou dos seus serviços, como uma resposta a ‘liquidez’ das relações de consumo.

### 3.2 Eficácia dos Direitos Sociais nas Relações Privadas e o Direito à Diferença

Nesta seção a discussão será em torno da vinculação das pessoas de direito privado aos direitos fundamentais, em especial, a responsabilidade das empresas do segmento de alimentação, no que tange ao direito à alimentação adequada do consumidor celíaco.

#### 3.2.1 Eficácia Horizontal do Direito à Alimentação Adequada do Consumidor Celíaco e Mínimo Existencial

Como estabelecida na primeira dimensão deste estudo, o direito à alimentação adequada é um direito fundamental, individual de todas as pessoas e, por conseguinte, da pessoa celíaca, desdobrando-se em duas vertentes: no direito de não passar fome e no direito à alimentação adequada nutricional, cultural e socialmente. Consistindo o ‘núcleo’ mínimo desse direito o acesso à alimentação isenta de glúten, com observância dos padrões adequados de segurança e qualidade sanitária, o que exige adoção de boas práticas, rastreamento da cadeia produtiva, informação adequada e preço acessível.

O tema da responsabilidade da empresa, enquanto agente econômico privado no que tange ao direito fundamental à alimentação adequada do consumidor celíaco perpassa pela análise da teoria da Eficácia dos Direitos Fundamentais, na relação entre particulares ou os efeitos horizontais dos direitos fundamentais.

---

<sup>491</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 148. Os autores delimitam como sociedade pós-moderna, o período que se instalou no início do século XXI, com o início e após consolidação, das relações virtuais de consumo.

<sup>492</sup>BAUMAN, Zygmunt Bauman. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 15. “[...] as tarefas envolvidas na comodificação do capital e do trabalho passaram por processos simultâneos de desregulamentação e privatização contínuas, profundas e aparentemente irreversíveis [...] capaz de transformar tudo, até seres humanos em mercadoria.[...] (*consuming life*).”

Esta pesquisa adota a posição de Silva, no sentido de que a aplicação horizontal dos efeitos dos direitos fundamentais nas relações privadas não ameaça a autonomia privada, propondo a ruptura da dicotomia entre efeitos diretos e indiretos dos direitos fundamentais.<sup>493</sup> Defendendo a diferença dos efeitos dos direitos fundamentais sob dois aspectos: primeiro, na produção legislativa e segundo, nas relações jurídicas entre os indivíduos.

No que se aplicam aos direitos fundamentais e a legislação, os efeitos seriam, em tese, indiretos, e consistiriam na necessidade de harmonia e compatibilidade da legislação infraconstitucional com os direitos previstos na constituição,<sup>494</sup> que se infiltrariam nas relações privadas através da ‘cláusulas gerais.’<sup>495</sup> Por sua vez, a aplicabilidade direta dos direitos fundamentais nas relações privadas independeria de qualquer ação intermediária, de forma que nos casos em que o direito fundamental se aplicar na relação privada, isso acontecerá de forma direta, sem intermediação legislativa.<sup>496</sup>

Sobre a eficácia direta desses direitos nas relações privadas, Sarmento argumenta que em face do princípio da solidariedade, inscrito na Constituição adequada no contexto de uma Constituição que se preocupa ao mesmo tempo com a democracia e com a justiça social, o ‘mínimo existencial’ deverá ser sempre preservado, até porque pode ser inferida da vinculação direta e imediata dos particulares ao princípio da dignidade da pessoa humana, ponto de consenso até na doutrina que defende a aplicação indireta, ou seja, mediada pela legislação.

O modelo de aplicação direta dos direitos fundamentais nas relações particulares encontra resistência em parte da doutrina, no que tratam a autonomia privada e a clareza conceitual e, o Supremo Tribunal Federal – STF, ainda não tenha consolidada uma posição clara sobre a questão, é fato incontroverso o direito de preservar o mínimo (núcleo basilar) de

---

<sup>493</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 51-65. Silva explica os seguintes conceitos-chaves para a compreensão da relação entre direitos fundamentais e relações entre particulares.

<sup>494</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 76. Nesse ponto, ao autor defende a posição proposta por *Dürig*, no sentido que a solução proposta é a influência dos direitos fundamentais nas relações privadas por intermédio do material normativo do próprio direito privado.

<sup>495</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 79-86. Nesse ponto autor crítica autores como a) Habermas – por entender que valores não impõem deveres incondicionais e inequívocos a seus destinatários, pois não seguem o código binário (lícito/ilícito; válido/inválido) típico das normas jurídicas;” (b) Herse por acreditar na perda da clareza conceitual que a aplicabilidade direta dos direitos fundamentais nas relações entre particulares traria; (c) Forst-hoff e Schmitt, que vêm na ideia de ordem de valores uma tirania dos direitos fundamentais, que passaria a regular todas as relações jurídicas, das mais importantes às mais insignificantes;” (d) Canaris ao afirmar que não há como se esperar que as cláusulas gerais sejam suficientes, pois não podem oferecer proteção suficiente aos direitos fundamentais nas relações entre particulares.

<sup>496</sup>SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 86-87. A teoria dos efeitos diretos dos direitos fundamentais defendida por Silva foi inaugurada por *Nipperdey*, por acreditar que os direitos fundamentais ‘têm efeitos absolutos e, nesse sentido, não carecem de mediação legislativa para serem aplicados a essas relações’. Propõe a ruptura com a tese do efeito irradiador dos direitos fundamentais – base da teoria de efeitos indiretos.

proteção de cada um dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.<sup>497</sup> No Superior Tribunal de Justiça existe precedentes de aplicação direta de direitos sociais nas relações entre privados, a título de exemplo, o REsp nº 1126173/MG, na declaração de impenhorabilidade de imóvel habitado pelos filhos, por dívida contraída pelos pais, *in casu*, se protegeu o direito à moradia, como expressão de um conteúdo mínimo de preservação da dignidade da pessoa humana.

Pois bem, o mínimo existencial do direito à alimentação das pessoas celíacas, consiste no acesso aos alimentos básicos, considerados necessários ao exercício de sua saúde e qualidade de vida, o que significa: ter acesso aos alimentos isentos glúten especialmente formulados para o público de celíacos, assim como o acesso aos alimentos naturalmente isentos de glúten, em quantidade e qualidade necessária ao atendimento da sua necessidade especial alimentar. Como a produção dos alimentos é atividade fim das empresas do segmento alimentício, comporta ao Estado regulamentar essa oferta junto às empresas, de forma a permitir a realização do direito fundamental dos consumidores celíacos.

### 3.2.2 Direito à Diferença nas Relações Privadas como Decorrente do Princípio da Solidariedade

Os direitos sociais são produtos do Princípio da Solidariedade que nos ordenamentos jurídicos implicam em deveres ao Estado e função social para a propriedade privada, gerando divisão de responsabilidades entre o Estado e a coletividade visando um tratamento equitativo para minorias e grupos vulneráveis, possuindo como marca o fato de resultarem da busca da isonomia historicamente afirmada no decurso das ações realizadas pelos organismos internacionais,<sup>498</sup> e estão consolidados tanto no núcleo geral da dignidade da pessoa humana, como substanciado no art. 6º da Constituição Federal,<sup>499</sup> transitando o direito à alimentação nas duas vias.

---

<sup>497</sup>BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 1126173 MG RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. EXECUÇÃO. EMBARGOS DE TERCEIROS.PENHORA INCIDENTE SOBRE IMÓVEL NO QUAL RESIDEM FILHAS DO EXECUTADO.BEM DE FAMÍLIA. CONCEITO AMPLO DE ENTIDADE FAMILIAR.RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA. 1. "A interpretação teleológica do Art. 1º, da Lei 8.009/90, revela que a norma não se limita ao resguardo da família. Seu escopo definitivo é a proteção de um direito fundamental da pessoa humana: o direito à moradia" (EREsp 182.223/SP, Corte Especial, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 6/2/2002). 2. A impenhorabilidade do bem de família visa resguardar não somente o casal, mas o sentido amplo de entidade familiar. Assim, no caso de separação dos membros da família, como na hipótese em comento, a entidade familiar, para efeitos de impenhorabilidade de bem, não se extingue, ao revés, surge em duplicidade: uma composta pelos cônjuges e outra composta pelas filhas de um dos cônjuges. [...]4. Recurso especial provido para restabelecer a sentença. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Data de Julgamento: 09/04/2013, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/04/2013)Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23097713/recurso-especial-resp-1126173-mg-2009-0041411-3-stj/inteiro-teor-23097714?ref=juris-tabs>. Acesso em 15 maio 2020.

<sup>498</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 65. Refere-se ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

<sup>499</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

No propósito de efetivar a proteção mais ampla possível da dignidade da pessoa humana houve o reconhecimento da unidade entre Direitos Civis e Direitos Econômicos Sociais e Culturais,<sup>500</sup> bem como uma cláusula proibitiva de retrocesso das conquistas sociais. Essa perspectiva constitui a afirmação da luta dos vulneráveis para ver cumpridos seus desejos e necessidades contribuindo para a construção da dignidade, como um processo contínuo da realização dos direitos já consagradas e na afirmação de novos direitos.

Guedes<sup>501</sup> propõe que a desigualdade é considerada como jurídica se a mesma receber atenção ou consideração do direito, “*é identificada pela norma jurídica ou é observada e merece correção.*” Essa desigualdade só é possível de reconhecimento se submetida a um processo de comparação, podendo se mostrar pelo ‘déficit’ ou ‘superávit.’ “*A ideologia do déficit predomina com o objetivo de proteger aqueles que estão posicionados em condição inferior, segundo o critério de comparação utilizado.*”

A proposição de Guedes será utilizada, no caso deste estudo pelo viés do ‘déficit,’ se comparada a relação jurídica que o consumidor celíaco estabelece com o segmento alimentício, valendo-se do modelo comparativo, outro consumidor sem a mesma necessidade alimentar especial, o que o coloca em desvantagem, o fazendo minoria.

A proteção dos mais fracos no direito privado é um fim do direito atual. A igualdade horizontal é difícil, pois passa da igualdade na lei e perante a lei, para uma igualdade de tratamento e igualdade de chances. Essa diretiva de solidariedade e responsabilidade conjunta inerente dos direitos sociais repercute na empresa, como agente privado que atua no mercado.

Godoy e Mello compreendem ‘a pessoa’ como a finalidade da empresa, seja o empresário ou a sociedade empresária (pessoa jurídica), no que se refere a geração de riqueza e o lucro; o consumidor (que necessita dos bens ou serviços produzidos); o que dela depende economicamente (empregados diretos e indiretos), o que para ele fornece (cadeia de distribuição e fornecedores) e a até para aquele fiscaliza (Estado no exercício de poder de regulação, fiscalização e arrecadação de tributos).<sup>502</sup>

---

<sup>500</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência Mundial de Direitos Humanos**, Viena, 1993.

Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

<sup>501</sup>GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 197.

<sup>502</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas. A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais: notas introdutórias ao direito empresarial constitucional, **Rev. Bras. Polit. Públicas** (online), Brasília, v. 6, n. 3, 2016, p. 93. Os autores relatam: “O fim da empresa, além do lucro do empresário, é, também a pessoa humana que nela trabalha, ou que dela compra, ou que dela depende, ou que para ela fornece, ou que a ela fiscaliza, deve o modelo propiciar meios para que esses fins sejam alcançados.” Essa ideia coaduna com as três instâncias indissociáveis das pessoas defendidas por Morin: o indivíduo-

Essas intercessões resultam na ampliação do dever de função social da empresa, ao ponto de atrair (magnetizar) novos arranjos de responsabilidades nessa teia de relações intrínsecas que circunda a empresa, que levaram Marques e Miragem, a defendem que a *“igualdade é uma das grandes ‘metanarrativas’ da modernidade, a ‘pós-modernidade’ tende a destacar o que há de ‘diferente’ e ‘privilegiador’ nesses novos direitos humanos, permitindo a desigualdade formal para atingir a igualdade material.”*<sup>503</sup>

A característica central da pós-modernidade, na análise dos autores, seria o direito à diferença, a manter-se diferente, ser igual mesmo na diferença. O pluralismo aparece como resultado dessa visão de diferença, um apelo, um novo paradigma no direito privado, ‘o paradigma da diferença.’

Em resumo, *“igualdade pode se dizer natural do homem [...].”* Mas, a verdade *“é que na experiência histórica, a sociedade sempre destruiu essa igualdade.”* De forma que a igualdade de hoje pode ser resumida no ideal do ‘Justo’ representado pela força igualadora dos direitos humanos e fundamentais, daí o novo direito privado exigir a inversão dos fatores, com destaque a ‘igualdade’, em substituição a ‘liberdade.’ Isso porque a garantia dos vulneráveis é uma garantia constitucional, de modo que o direito privado precisa se amoldar ao modelo constitucional adotado.<sup>504</sup> Resgatando a defesa do princípio da equidade como o principal dos princípios, na medida em que o pleito da igualdade ultrapassou a ideia de igualdade na lei e por meio da leis, para outras anseios de igualdade, exemplificando a igualdade de ‘chances’, ou a igualdade de ‘armas’, com vistas a manter a diversidade pretendida, se caracterizando como a era do direito à diferença.<sup>505</sup>

No contexto de conformação do Estado Social e a partir do reconhecimento da era das diferenças existe uma tendência de proteção não somente dos vulneráveis, mas, também dos hipervulneráveis. Essa terminologia se encontra sedimentada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e, inclusive, no que se refere ao dever informacional acerca da presença do glúten nas embalagens dos produtos alimentícios: Ao Estado Social *“[...] importam não só os vulneráveis, mas, sobretudo, os hipervulneráveis, [...] exatamente por*

---

sociedade-espécie, explicando que todo olhar sobre a ética deve perceber que o ato moral é um ato de religação: “religação com o outro, religação com uma comunidade, religação com uma sociedade e no limite, religação com a espécie humana.”

<sup>503</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 125.

<sup>504</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p.126

<sup>505</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p.126-127



*serem minoritários e amiúde [...], mais sofrem com a massificação do consumo e a ‘pasteurização’ das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna”.*<sup>506</sup>

Noutras palavras enquanto a vulnerabilidade “geral” é presumida e inerente a todos os consumidores, a ‘hipervulnerabilidade,’ se refere a situação pessoal, provisória ou definitiva, de um consumidor. É importante notar que a jurisprudência valeu-se da proibição constitucional da discriminação para ligar a tutela dos hipervulneráveis diretamente ao valor da dignidade da pessoa humana.

### 3.2.3 Interfaces entre o Direito de Empresa e o Direito do Consumidor

Um dos elementos diferenciadores das relações de direito privado são os institutos jurídicos moldados nas relações entre iguais e centradas na ‘eticidade, socialidade e operabilidade.’<sup>507</sup> Não há como o aplicador da lei fugir da análise funcional dessas relações e suas consequências, de forma que relação privada pode ser de natureza civil, empresarial ou de consumo.

Noutra linha, se deu uma mudança de paradigma tanto nas relações civis, como empresariais e principalmente nas relações de consumo, de forma que a proteção hoje não é centrada na propriedade privada ou na posse ‘per si,’ mas na proteção do seu exercício enquanto função social; também não é mais centrada nas relações bilaterais, mas nas redes, nos sistemas e grupos de contratos. O paradigma do direito empresarial também se deslocou da proteção dos atos do comércio para a proteção da atividade (teoria da empresa),<sup>508</sup> assim como o foco do direito civil se deslocou da estrutura familiar para o reconhecimento das relações afetivas.

A diferenciação das regras aplicadas na solução das questões que envolvem as relações privadas dependerá do caráter finalístico, de modo que uma relação de natureza comercial, a depender do conjunto de circunstâncias pode ser tratada como uma relação de consumo, na medida em que se a relação for firmada entre iguais será uma relação civil geral;

<sup>506</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 586316**. Disponível em: < [MGhttps://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false](https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false)>. Acesso em: 26 fev. 2018. Relator Ministro Herman Benjamin Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias da alimentação – ABIA. Julgamento 17 de abril de 2007. Publicado no DJe: 19/03/2009. Quanto ao reconhecimento do consumidor hipervulnerável, no mesmo sentido REsp nº 122.76/RJ; REsp nº 691.738/SC; REsp nº 989.380/RN, entre outros.

<sup>507</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 92. Nesse ponto os autores adotam os três princípios fundamentais do código civil, na construção de Miguel Reale.

<sup>508</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 91. As grandes transformações do direito de empresa foram inspiradas na teoria de Cesare Vivante e positivadas no Código Civil italiano de 1942, que congregou os fatores natureza, capital, organização, trabalho e risco como requisitos elementares a qualquer empresa.

e, se uma das partes assumir a condição de destinatário final, será imediatamente deslocada para o campo do direito do consumidor, que é centrado na relação entre desiguais, aplicando-se as regras gerais somente de forma supletiva. Da mesma forma, se o cerne da questão for, por sua vez, a atividade empresarial, as questões serão tratadas à luz das regras do direito empresarial.

O Código de Defesa do Consumidor foi inspirado no paradigma do reconhecimento da diferença, da ‘igualdade/igualização dos desiguais’ que Marques e Miragem<sup>509</sup> denominam de visão pós-moderna, mediante o tratamento de grupos ou plural, interesses difusos e equidade. Soares, em estudo sobre ‘economia compartilhada,’ se refere às novas relações globais e diferenciadas, frisando sobre a necessidade de especial cuidado na proteção do consumidor, quanto a segurança, saúde, boa-fé, lealdade, práticas abusivas e publicidade enganosa e, que ao mesmo tempo não inibam a criatividade do mercado (inovações) e a concorrência.<sup>510</sup>

### **3.3 Responsabilidade da Empresa na Proteção da Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco**

Neste item será realizada uma investigação da responsabilidade das empresas do segmento alimentício pertinente ao Dever de Segurança e o Dever Informacional positivado pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei do Glúten.

#### **3.3.1 O Dever de Segurança positivado no Código de Defesa do Consumidor como Responsabilidade da Empresa**

O Código de Defesa do Consumidor correlacionou o direito à segurança ao direito à proteção a vida e a saúde, portanto, direitos interligados ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana<sup>511</sup>. Tratam-se de bens jurídicos “*inalienáveis e indissociáveis*,”<sup>512</sup> compondo a

---

<sup>509</sup>MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 93.

<sup>510</sup>SOARES, Ardyllis Alves. A economia compartilhada como inovação: reflexões consumeristas, concorrências e regulatórias. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas (RFDP)**, v. 03, n. 1, jan-jun. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/11947/7564>>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>511</sup>NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 123.

<sup>512</sup>CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 93.

segurança uma parcela significativa do conteúdo exigido, figurando como um dos direitos básicos do rol do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor.<sup>513</sup>

O direito à segurança, assim como os demais direitos explicitados no inciso I do art. 6º tem relação direta com o caput do art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, no qual se encontram plasmados os objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, entre os quais “o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança [...]”<sup>514</sup> ensejando uma tutela efetiva do Estado, no âmbito não só repressivo, mas, sobretudo, preventivo. Com efeito, a norma possui um comando às autoridades administrativas e judiciárias para que sua ação não se encerre com a repressão do dano, de forma a caber “*uma atitude de prevenção por riscos e danos.*”<sup>515</sup>

Nessa linha de raciocínio o dever de segurança, ou princípio da segurança, impõe ao fornecedor que além da adequação (qualidade-adequação) *sejam seguros (qualidade-segurança)*,<sup>516</sup> Refletindo nas disposições dos arts. 12 e seguintes sobre a responsabilidade do fornecedor no “fato do produto e do serviço”, ou seja, a responsabilização do fornecedor frente ao consumidor e terceiros equiparados em decorrência de acidente de consumo.

A doutrina de Grinover *et al.*, afirma que não só os consumidores, mas também os terceiros da relação ‘consumidora’ fazem *jus* a “*não serem expostos a perigos que atinjam sua incolumidade física, perigos tais representados pelas práticas condenáveis no fornecimento do produto e do serviço.*”<sup>517</sup> Com efeito, o Princípio da Segurança se apoia no princípio da prevenção “*pelo qual se procura garantir que os produtos e serviços colocados no mercado não acarretarão riscos à saúde ou à segurança dos consumidores,*”<sup>518</sup> fornecendo segurança nos produtos e serviços.

Embora o Código de Defesa do Consumidor não estabeleça um sistema de segurança absoluto para os produtos e serviços, na medida em que permite a circulação de produtos perigosos, o perigo é um elemento em regra ligado ao defeito, Melo<sup>519</sup> assevera, “*o que se quer*

<sup>513</sup>BRASIL. **Lei nº 8. 078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018. “Art. 6º São direitos básicos do consumidor: I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; [...] A ideia é de tutela do conteúdo mínimo de proteção aos consumidores”.

<sup>514</sup>BRASIL. **Lei nº 8. 078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)> Acesso em: 26 fev. 2018.

<sup>515</sup>SAAD, Eduardo Gabriel; SAAD José Eduardo Duarte; BRANCO Ana Maria Saad Castelo. **Código de defesa do consumidor comentado**. 6ª ed. São Paulo: RT, 2006, p. 194.

<sup>516</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 94.

<sup>517</sup>GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 145.

<sup>518</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 94.

<sup>519</sup>MELO, Auricélia do Nascimento. **Dano moral coletivo nas relações de consumo**: aplicabilidade da função punitiva do dano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

*é uma segurança dentro dos padrões de expectativa legítima dos consumidores,”* muito embora o padrão seja a segurança coletiva.

O Código de Defesa do Consumidor adotou a teoria do risco integral quanto a responsabilidade civil do fornecedor e, não poderia ser diferente, já que o risco presumido é uma das principais características dos negócios massificados, uma vez que domínio do processo produtivo é do fornecedor, sendo este o que detém o conhecimento técnico, devendo comportar o risco integral do negócio.<sup>520</sup>

O sistema de repressão do dever de segurança pelo fornecedor é amplo, e correlacionado a uma série de outros implicadores e, pode ocasionar a tríplex responsabilização do fornecedor, ou seja, por descumprimento a o dever de segurança, o fornecedor poderá ser responsabilizado, Civil (responsabilidade civil objetiva), administrativa e até penalmente (ação pública incondicionada). Exemplificado o autor, as seguintes condutas de descumprimento de dever de segurança: As condutas do art. 63 (omissão de advertência ao consumidor sobre a periculosidade e; ou nocividade de produto [caput] ou serviços [§ 1º]); art. 64 (omissão de comunicação às autoridades competentes e aos consumidores sobre a periculosidade e/ou nocividade de produtos cujo conhecimento seja posterior à sua colocação. No mercado [caput] ou omissão na retirada imediata de tais produtos do mercado [parágrafo único]) e, art. 65 (execução de serviço perigoso contra a determinação da autoridade competente).<sup>521</sup>

Assevera-se que a luz do Código de Defesa do Consumidor o dever de segurança para o fornecedor deve ser norteado pela prevenção e, quando a segurança do produto ou serviço não é eficazmente cumprida, se traduz em acidente de consumo, podendo comportar a tríplex responsabilização do fornecedor.

### 3.3.2 Dever Informacional positivado no Código de Defesa do Consumidor como Responsabilidade da Empresa

O direito à informação é outro direito básico do consumidor (inciso III do art. 6º do CDC),<sup>522</sup> funcionando, a priori, como uma espécie de instrumento para a igualdade e o reequilíbrio da relação de consumo, uma vez que o consumidor não tem conhecimento algum sobre o produto ou o serviço de que necessita, o que o torna absolutamente vulnerável. A

---

<sup>520</sup>NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 159.

<sup>521</sup> CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 94.

<sup>522</sup>BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

informação é imprescindível para colocar o consumidor na posição de igualdade na relação ‘consumidora’, ao ponto que a presença da autonomia da vontade do consumidor somente existe se ele for adequadamente informado para “*manifestar a sua decisão de maneira refletida.*”<sup>523</sup>

Uma das características do direito à informação se constitui no fato de que ele “*não ser um fim, no sentido de não se exaurir em si mesmo.*” Assim, tem a finalidade de garantir ao consumidor o exercício de outro direito ainda mais importante, que é o de escolher com segurança, de forma consciente.<sup>524</sup> Outra característica é permear em todas as áreas da manifestação, da fase da oferta até após a execução do contrato.<sup>525</sup>

Segundo Marques, o direito à informação também decorre do Princípio da Transparência, pelo qual se exige do fornecedor “*clareza, veracidade e respeito, através da maior troca de informações entre o fornecedor e o consumidor na fase pré-contratual.*” constituindo um ônus para toda a cadeia de fornecedores, “*parceiros contratuais ou não do consumidor.*”<sup>526</sup>

O dever de informar do inciso II do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor<sup>527</sup> é um princípio fundamental e em conjunto princípio da transparência estampado no caput do art. 4º, implica em dois deveres ao fornecedor - o da transparência e o da informação – ficando estabelecida a “*obrigação de o fornecedor dar cabal informação sobre seus produtos e serviços oferecidos e colocados no mercado, bem como das cláusulas contratuais por ele estipuladas.*”<sup>528</sup>

Conclui Marques,<sup>529</sup> que “*informar é comunicar,*” e essa comunicação é sedimentada numa relação de boa-fé que permita o compartilhar com o outro o que era sabido apenas por um, pois “*informar é dar ‘forma,’ é exteriorizar o que estava interno, é compartilhar, é ‘comunicar,’ é chegar ao outro, é aproximar-se*”. Nas relações de consumo, implica

<sup>523</sup>CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 96.

<sup>524</sup>CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 96.

<sup>525</sup>CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 97. **A** oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas e ostensivas’ (art.31); ‘toda informação ou publicidade, suficientemente precisas [...] obriga o fornecedor’ (art.30) ‘a publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal (art.36); ‘os contratos que regulam as relações de consumo não obrigam os consumidores, se não lhe for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio do seu conteúdo’ [...] (art.46); ‘o fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito de sua nocividade ou periculosidade’ (arts. 8º e 9º); o fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários (art.10, § 1º).

<sup>526</sup>MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 5 ed. São Paulo: RT, 2006, p.771.

<sup>527</sup>BRASIL. **Lei nº 8. 078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

<sup>528</sup>NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 130.

<sup>529</sup>MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 5ª ed. São Paulo: RT, 2006, p. 771.

aquele que é o *expert*, que detém o conhecimento técnico, que é o fornecedor, compartilhar com o leigo, que é o consumidor, as informações que detém, devendo fazê-lo com boa-fé, sem omitir dados necessários. Daí a informação precisa ser “*completa, suficiente e adequada, informando sobre os riscos, os perigos, os efeitos, as chances e tudo mais que for essencial para exercitar o direito de escolha,*”<sup>530</sup> como um instrumento de reequilíbrio da relação de consumo.

A amplitude do dever de informação se encontra presente também no art. 31 do CDC deve ser interpretado como decorrência do dever constante no inciso III do art. 6º, no que se refere à oferta e apresentação dos produtos, o que inclui a embalagem do produto, em que deve o fornecedor prestar: “*informações claras, precisas e ostensivas sobre as características principais do produto.*”<sup>531</sup>

O rol das características presentes no art. 31 é exemplificativo, ou seja, não é taxativo, comportando outras obrigações além das constantes no dispositivo legal referido. Mas, por força deste, o fornecedor, ao prestar as informações na embalagem dos produtos, deve se preocupar com: “[...] *com a saúde do consumidor (prazo de validade e origem do produto) e com a segurança do consumidor (informação sobre os riscos que podem advir do produto),*” restando cumprido esse dever somente quando a informação recebida pelo consumidor preencher os requisitos da adequação, suficiência e veracidade.<sup>532</sup>

Nesse contexto, destaca o mesmo autor, o dever de informação decorre diretamente do princípio da boa-fé objetiva, ou seja, “*na cooperação, na lealdade, na transparência, na correção, na probidade e na confiança que devem existir nas relações de consumo.*”<sup>533</sup>

O erro na informação constitui vício de produto, de forma que deve ser aplicada a teoria da responsabilidade civil objetiva nos casos de fato do produto ou serviço, como já discutido anteriormente. Ademais, a falta de informações em alguns casos constitui crime.<sup>534</sup>

<sup>530</sup>MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações** contratuais. 5 ed. São Paulo: RT, 2006, p. 774.

<sup>531</sup><sup>531</sup> BRASIL. **Lei nº 8. 078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

<sup>532</sup>MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações** contratuais. 5 ed. São Paulo: RT, 2006, p. 774. Argumenta que “a adequação – os meios de informação devem ser compatíveis com os riscos do produto ou do serviço e o seu destinatário; suficiência – a informação deve ser completa e integral; veracidade - além de completa, a informação deve ser verdadeira, real. Somente a informação adequada, suficiente e veraz permite o consentimento informado, pedra angular na apuração da responsabilidade do fornecedor.”

<sup>533</sup>CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 97.

<sup>534</sup>GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 47-48. É crime não especificar a quantidade do produto contido na embalagem; é crime não indicar na embalagem ou nos folhetos que acompanham o produto as suas características, as suas qualidades e a sua composição; é crime omitir informações sobre os riscos que o produto ou serviços apresentam e é crime omitir o preço de cada produto.

Assim, à luz do Código de Defesa do Consumidor,<sup>535</sup> o consumidor celíaco ou não, tem o direito de adquirir produtos e serviços com a informação adequada, ensejando a responsabilidade objetiva do fornecedor em caso de vício de informação – civil e administrativa, constituindo-se alguns casos como crime.

### 3.3.3 Ampliação do dever informacional na rotulagem dos alimentos na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

O dever informacional quanto a presença de glúten nos rótulos dos alimentos industrializados foi introduzido no Brasil pela Lei nº 8.543/1992, que obrigou os fabricantes de alimentos industrializados a rotularem a informação “contém glúten” nas embalagens dos produtos alimentícios industrializados.

Com o advento da Lei nº 10.674/2003 (Lei do Glúten) até hoje vigente, os fornecedores de alimentos industrializados e comercializados passaram a ser obrigados a informar sobre a presença ou não do glúten na rotulagem das embalagens, através das expressões: ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten, conforme a presença ou não da proteína.

A Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA) impetrou Mandado de Segurança com o objetivo de suspender o dever informacional “contém glúten” da rotulagem das embalagens dos produtos alimentícios, sob a alegação de ofensa à liberdade privada no exercício da atividade econômica.

A discussão do dever informacional sobre a presença ou não do glúten na rotulagem dos alimentos industrializados chegou ao Superior Tribunal de Justiça, através de Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que acabou por representar um marco na proteção jurídica do Consumidor Celíaco na jurisprudência pátria.

No julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 586316/MG,<sup>536</sup> de relatoria do Ministro Herman Benjamin, o Superior Tribunal de Justiça, reconheceu a ‘hipervulnerabilidade’ do

---

<sup>535</sup>BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

<sup>536</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, **Recurso Especial nº 586316/MG**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR)>. Acesso em: 26 fev. 2018. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. Direito do Consumidor. Administrativo. Normas de proteção e defesa do consumidor. Ordem pública e interesse social. Princípio da vulnerabilidade do consumidor. Princípio da Transparência. Princípio da boa-fé objetiva. Princípio da confiança. Obrigação de segurança. Direito à informação. Dever positivo do fornecedor informar, adequada e claramente, sobre os riscos de produtos e serviços. Distinção entre informação-conteúdo e informação advertência. Rotulagem. Proteção de consumidores hipervulneráveis. Campo de aplicação da lei do glúten (Lei 8.543/92 ab-rogada pela lei 10.674/2003) e eventual antinomia com o art. 31 do Código de defesa do consumidor. Mandado de Segurança preventivo. Justo receio da impetrante de ofensa à sua livre iniciativa e à comercialização de seus produtos. Sanções administrativas por deixar de advertir sobre os riscos do glúten aos doentes celíacos. Inexistência de direito líquido e certo. Denegação da Segurança. Recorrente: Ministério Público do Estado de

consumidor celíaco frente ao segmento alimentício e estabeleceu a regra da maior proteção possível, ou seja, a aplicação conjunta da Lei do Glúten e do Código de Defesa do Consumidor, ampliando o dever informacional ao público de consumidores celíacos.

Com a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à relação de consumo das pessoas celíacas com as indústrias alimentícias, o acórdão epígrafado compreendeu ser dever dos fornecedores proceder não somente com a advertência prevista na lei do glúten, informação-conteúdo, mas também esclarecer “*os riscos do glúten à saúde dos celíacos*”, informação-advertência, consoante disposição do art. 31 do Código de Defesa do Consumidor.<sup>537</sup>

Concluiu também, o acórdão, pela aplicação do art. 31 do Código de Defesa do Consumidor<sup>538</sup> por intermédio de integração jurídica em face de lacuna na Lei nº 10.674/2003,<sup>539</sup> que exige, tão somente, a informação-conteúdo,<sup>540</sup> de forma a obrigar o fornecedor a estabelecer e divulgar, clara e inequivocamente, não somente a sobre a presença do glúten. Mas, também conexão entre a presença de glúten e os doentes celíacos.

No mesmo sentido foram julgados os seguintes recursos: REsp nº 722940/MG; REsp nº 1479616/GO; REsp nº 1600172/GO; REsp nº 1357618-DF; REsp nº 1471245/MS; REsp REsp nº 1443263/GO; REsp nº 1762674/MS; REsp nº 1754268/MS e REsp nº 1328372/MS. Contudo, no REsp nº 1515895/MS, de relatoria da Ministra Nancy Andrigh, publicado no DJe de 14 de dezembro de 2016, houve um retrocesso na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto a ampliação do dever de informação-conteúdo para a informação-advertência, concluindo o acórdão que: “[...] *A expressão ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten’ constitui uma clara advertência aos consumidores, sendo uma proteção*

---

Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação – ABIA. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília 17 de abril de 2007. DJe, p. s/n, 19 mar 2009.

<sup>537</sup>BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 586316**. Disponível em: <

MGhttps://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false. Relator Ministro Herman Benjamin Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA. Julgamento 17 de abril de 2007. Publicado no DJe: 19/03/2009.

<sup>538</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 586316**. Disponível em: <

MGhttps://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false. Relator Ministro Herman Benjamin Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias da alimentação – ABIA. Julgamento 17 de abril de 2007. Publicado no DJe: 19/03/2009.

<sup>539</sup>BRASIL. **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCivil\_03/leis2003/110.674.htm>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>540</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, **Recurso Especial nº 586316**. Disponível em: <

MGhttps://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false. Relator Ministro Herman Benjamin Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias da alimentação – ABIA. Julgamento 17 de abril de 2007. Publicado no DJe: 19/03/2009



*suficientemente adequada àqueles que são adversamente afetados pela mencionada substância*".<sup>541</sup>

O referido acórdão estabeleceu divergência entre a Segunda e a Terceira Turmas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da suficiência ou não dos dizeres “contém glúten” ou “não contém glúten,” nas embalagens dos alimentos industrializados. Enquanto a Segunda Turma, invocado como paradigma, considerou ‘*não ser suficiente a informação ‘contém glúten’*’, pois a informação deve ser complementada pela advertência sobre a prejudicialidade do glúten à saúde dos doentes celíacos,” a terceira turma firmava o entendimento de “*ser suficiente a informação ‘contém glúten’ ou ‘não contém glúten’*”, para alertar os consumidores afetados pela referida proteína.” Mencionada divergência foi objeto dos Embargos de Divergência no REsp nº 1515895/MS de relatoria do Ministro Humberto Martins que concluiu, no ano de 2017, pelo entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, pela insuficiência da informação-conteúdo “contém glúten” [...], tornando-se necessária a integração com a informação-advertência correta, clara, precisa, ostensiva e em vernáculo: “Contém Glúten: O glúten é prejudicial à saúde dos doentes celíacos.”<sup>542</sup> Superada a divergência entre as Segunda e Terceira Turmas do STJ se espera que quanto ao direito a informação, passe o fornecedor a rotular nas embalagens de consumo não somente a informação-conteúdo prevista na Lei do Glúten. Mas, também a informação-advertência assegurada pelo art. 31 do CDC.

Outro ponto que representou avanço na tutela dos consumidores celíacos foi a abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o dever de promoção da segurança alimentar e nutricional, no julgamento do REsp nº 1357618-DF de relatoria do

<sup>541</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1515895/MS**. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67863976&num\\_registro=201500354240&data=20161214&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67863976&num_registro=201500354240&data=20161214&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 08 abr. 2019. Direito do consumidor. Ação coletiva. Associação de Defesa do Consumidor. Direito individuais homogêneos. Direito de informação. produto. Glúten. Doença celíaca. Advertência. proteção suficientemente adequada. informações complementares. desnecessidade. ônus de sucumbência. compensação. má-fé. ausência. impossibilidade. Recurso especial parcialmente provido. Recorrente : Associação dos Aposentados Pensionistas e Idosos de Campo Grande e do Estado do Mato Grosso do Sul Recorrido: Panificadora Pão Bento Ltda - Microempresa Interes: Associação dos Celíacos do Brasil - Seção Mato Grosso Do Sul - Acelbra/Ms Interes: Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Guaropé Ltda. Relatora : Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 06 de dez 2016. Publicado no Dje 14 dez 2016. É desnecessária a inserção de informações adicionais nos rótulos e embalagens. - . - Recurso especial parcialmente provido.

<sup>542</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1515895/MS**. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/503714670/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1515895-ms-2015-0035424-0/relatorio-e-voto-503714715?ref=serp> >. Processo Civil. Processo coletivo. Direito do Consumidor. Ação Coletiva. Direito à Informação. Dever de Informar. Rotulagem de Produtos Alimentícios. Presença de Glúten. Prejuízos à Saúde dos doentes celíacos. Insuficiência da Informação-Conteúdo “Contém Glúten”. Necessidade de Complementação com a Informação-Advertência sobre os riscos do glúten à saúde dos doentes celíacos. Integração entre a Lei do Glúten (Lei Especial) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Geral). Embargos de Divergência em Resp nº 1.515.895 - Ms (2015/0035424-0) Embargante : Associação dos Aposentados Pensionistas e Idosos de Campo Grande e do Estado do Mato Grosso do Sul. Embargado: Panificadora Pão Bento Ltda - Microempresa Interes: Associação dos Celíacos do Brasil - Seção Mato Grosso do Sul - Acelbra/Ms Interes.: Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Guaropé Ltda. Relator: Ministro Humberto Martins, Brasília, 20 set.2007, Publicado no DJe de 27 de set. 2017

Ministro Luis Felipe Salomão:<sup>543</sup> “alçado ao nível de direito fundamental, acrescentado ao rol de direitos sociais, após a Emenda Constitucional n. 64/2010, tomando lugar entre os direitos individuais e coletivos.” No referido acórdão a informação adequada prestada pelo fornecedor, na rotulagem dos produtos alimentícios, foi reconhecida como instrumento eficiente para a realização do direito humano à alimentação adequada dos consumidores celíacos.

### 3.4 Princípio jurídicos aplicados na Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco

Esta parte compreenderá a análise da responsabilidade da empresa no controle da contaminação cruzada dos alimentos isentos de glúten, sob o enfoque dos princípios jurídicos aplicados à segurança alimentar, à defesa do consumidor, vinculando-os com a proteção da dignidade da pessoa humana, bem como a análise da construção da acessibilidade alimentar do consumidor celíaco.

#### 3.4.1 Princípios Jurídicos aplicados na gestão dos riscos da (in)segurança alimentar do Consumidor Celíaco

O reconhecimento da força normativa dos princípios é tema de construção recente, data do período pós-positivismo jurídico (últimas décadas do sec. XX). Barroso,<sup>544</sup> justifica que o sustentáculo do positivismo era exatamente a negação da força normativa dos princípios

---

<sup>543</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1357618-DF**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612598749/recurso-especial-resp-1442568-go-2014-0058817-9>>. Acesso em: 10 maio 2020. Ementa: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRODUTOS ALIMENTÍCIOS. OBRIGAÇÃO DE INFORMAR A PRESENÇA OU NÃO DE GLÚTEN. LEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. CONSTITUIÇÃO HÁ, PELO MENOS, UM ANO. FLEXIBILIZAÇÃO. INTERESSE SOCIAL E RELEVÂNCIA DO BEM JURÍDICO TUTELADO. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**. PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA. DEFESA DOS CONSUMIDORES. **PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. [...]3. A doença celíaca caracteriza-se pela atrofia parcial ou total das vilosidades intestinais, causada pela ingestão de glúten, presente no trigo, centeio, cevada, aveia e malte. A ingestão do glúten, por portadores da doença, pode trazer diversos males à saúde, como a má-absorção de nutrientes que são essenciais para a manutenção fisiológica do organismo, assim como pode ser fator de risco para o desencadeamento de doenças crônicas como diabetes tipo 1, doença autoimune da tireoide, artrite reumatoide, doença de Addison, síndrome de Sjögren, câncer intestinal, osteoporose, infertilidade em mulheres, enfermidades neurológicas, bem como distúrbios psiquiátricos e morte. 4. A informação acerca da existência do glúten em determinado produto alimentício é a forma mais eficiente para que o portador da doença garanta seu bem-estar, e, sobretudo, **uma das formas de efetivação do direito humano à alimentação adequada**, alçado ao nível de direito fundamental, acrescentado ao rol de direitos sociais, após a Emenda Constitucional n. 64/2010, tomando lugar entre os direitos individuais e coletivos. [...]8. No caso concreto, a Abracon possui entre os fins institucionais a promoção da segurança alimentar e nutricional, assim como a melhoria da qualidade de vida, especialmente no que diz respeito a qualidade de produtos e serviços, estando, dessa forma, configurada a pertinência temática.9. Recurso especial provido. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Data Do Julgamento. 26/09/2017. Data Da Publicação/Fonte. Dje 24/11/2017

<sup>544</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

apoiados pela ideologia dos grupos dominantes social e economicamente e camuflado no ‘mito da objetividade do Direito e da neutralidade do intérprete,’ renegando a importância dos princípios e os colocando como fonte supletiva das regras.

Princípios jurídicos na concepção alexyana “*são normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas. Princípio são, portanto, mandamentos de otimização.*”<sup>545</sup>

Adotando a concepção de Dworkin os princípios têm natureza de direito<sup>546</sup> e para tanto eles podem ser requisitados, por exemplo, para o cumprimento da gestão do risco. Dentre os princípios que se destacam na gestão do risco alimentar se pode elencar: Precaução, Prevenção, Transparência, Rastreabilidade, Responsabilidade Objetiva dos fornecedores de gêneros alimentícios.

- ✓ *Princípio da Precaução*: consiste no pressuposto de que a incerteza ou ausência da certeza científica formal pode trazer um risco ou dano irreversível à saúde humana, ao meio ambiente o que requer medidas que vão além das práticas preventivas,<sup>547</sup> ou seja, o comando de não realização da ação, se os dados científicos não garantem a previsibilidade segura do resultado. Não se trata de uma inovação ou aplicação de um novo conhecimento, mas na ‘sociedade de risco’<sup>548</sup> ganhou notoriedade.

Vaz,<sup>549</sup> afirma que o princípio da precaução é embasado na máxima popular “*melhor prevenir do que remediar*” enquanto Giddens<sup>550</sup>, usa a ideia iluminista, “*mais conhecimento, mais controle*” para desconstruí-la, no sentido de superação, na medida em o risco na sociedade de risco<sup>551</sup> se mostra num grau de invisibilidade para a maioria dos olhos, dependendo de análises técnicas, que podem ser renegadas ou exponenciadas por escolhas normativas, que via de regra, traduzem o interesse das classes economicamente dominantes.<sup>552</sup>

<sup>545</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 67.

<sup>546</sup>DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>547</sup>VAZ, Carolina. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>548</sup>BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998. Os estudos sobre a sociedade de risco produzido pelas novas tecnologias, ganharam alcance exponencial com a teoria desenvolvida por Beck, que interligou risco aos impactos negativos decorrentes da ação humana e dos avanços tecnológicos da modernidade, e perigo é inerente à “natureza.” Assim, o risco é consequência da ação humana e, pressupõe, decisão e modernização, ou seja, pode ser objeto de gestão.

<sup>549</sup>VAZ, Carolina. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>550</sup>GIDDENS, Antony. **A transformação da intimidade**. São Paulo. UNESP, 1994, p. 38.

<sup>551</sup>BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998

<sup>552</sup>GIDDENS, Antony. **A transformação da intimidade**. São Paulo. UNESP, 1994, p. 38-39.

- ✓ *Princípio da Prevenção*: refere-se à adoção de boas práticas que garantam segurança do resultado futuro, com base nos recursos e conhecimentos científicos. O princípio da prevenção é voltado para a gestão de perigo concreto. Leite e Ayala admitem que o princípio da prevenção é “[...] *invocado para proibir a repetição da atividade que já se sabe perigosa, uma vez que há informações certas e precisar sobre a periculosidade e o perigo fornecido pela atividade ou comportamento.*”<sup>553</sup> A ideia de prevenção no entendimento de Grassi Neto<sup>554</sup> que os riscos são conhecidos e constatados. O nexo causal está cientificamente comprovado ou decorre da lógica. O risco, na prevenção não é mais risco de perigo, mas risco de produção efeitos sabidamente ruins, já são conhecidas as consequências do ato.<sup>555</sup> Grassi Neto<sup>556</sup> compreende precaução e prevenção como princípios jurídicos complementares, pois ambos orientam a adoção de providências que visem a evitar a ocorrência de dano futuro. Ambos formam um conjunto representativo de proteção ao consumidor, nos casos de controle de qualidade de produtos, “*em que os dados científicos ainda não permitam completa avaliação de risco à sua integridade física e à sua saúde.*” Na segurança alimentar assume a condição de diretriz e assegura o acesso aos alimentos, não somente em quantidade, mas, principalmente, em qualidade adequada.<sup>557</sup>
- ✓ *Princípio da Transparência*: intrinsecamente relacionado com o princípio básico da boa-fé objetiva que concorre efetivamente para a defesa do consumidor (Constituição Federal, art, 5º, XXXII).<sup>558</sup> Aplicado à segurança alimentar diz respeito ao acesso pelo consumidor a dados relevantes do produto ou serviços, podendo ser obtidos por informes prestados diretamente pelo fornecedor ou, ainda, pela rotulagem dos produtos; o que inclui, em casos de serviços de alimentação, informações claras nos cardápios. Esse dever de transparência é aplicado, antes do contrato (oferta), durante o contrato (execução) e após o contrato (responsabilidade pela garantia ou por vícios ocultos, por exemplo). A transparência no sistema de produção de alimentos busca a valoração ética

---

<sup>553</sup>LEITE, José R. Morato; AYALA, Patryck de Araujo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rios de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 57.

<sup>554</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>555</sup>VAZ, Carolina. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>556</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>557</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 197.

<sup>558</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

das atividades desempenhadas por todos os operadores da cadeia agroalimentar junto ao consumidor. A transparência repercute no dever de informação clara e precisa sobre o produto ou o serviço, revelando o suficiente no suprimento das necessidades do consumidor, de modo abrangente e correto.<sup>559</sup>

- ✓ *Princípio da Rastreabilidade*: compreende a possibilidade de identificação da origem, utilização, composição e localização do alimento, de substâncias incorporadas, inclusive nas rações dos animais destinados à alimentação humana.<sup>560</sup> O que só é possível com o controle de toda a cadeia produtiva estabelecido pelo Codex Alimentarius<sup>561</sup> (produção, transformação e distribuição), devendo as informações estar acessíveis aos consumidores. Permitindo ao mesmo o conhecimento de toda a dinâmica da produção do alimento, de forma a permitir maior segurança nas informações prestadas pelo fornecedor, quanto na qualidade dos produtos. O rastreamento implica ação dos seguintes atores, por meio de integração de sistema, envolvendo: ‘agentes facilitadores’ (empresas especializadas em prestar serviços de colaboração para efetivação do rastreamento); ‘agentes certificadores’ (órgãos ou instituição que atestam o processo, mediante protocolos com critérios previamente preestabelecidos); ‘consumidores (destinatários e beneficiários que participam ativa e passivamente do processo); e ‘agentes reguladores’ (representados pelas agências nacionais, organizações não governamentais); e, a cadeia produtiva (corresponde a dinâmica da produção).<sup>562</sup>

Eckschmidt *et al.*<sup>563</sup> apresentam classificações para rastreamento alimentar em cinco critérios:

<sup>559</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>560</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

<sup>561</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

<sup>562</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

<sup>563</sup>ECKSCHMIDT, Thomas et al. **O livro verde de rastreamento**: conceitos e desafios. São Paulo: Livraria Varela, 2009, p. 31-59

- I) Grau de cobertura da cadeia produtiva: básico ou interno (produtor ou fabricante documenta nos rótulos as informações básicas); simples (os rótulos além de conterem as informações básicas também atestam a origem dos produtos); completo (possibilita o acesso passo a passo do registro de cada uma das entidades da cadeia produtiva);
- II) Visibilidade da informação: fechado (as informações não ficam disponibilizadas ao público, acessível apenas aos produtores; não se pautam na transparência); semiaberto (as informações disponibilizadas são genéricas); e, aberto (as informações pormenorizadas);
- III) Grau de detalhamento da informação: eficiente (atendendo a necessidade de informação ao consumidor e agregando valor social ao produto); deficiente (no detalhamento da informação não agrega nenhum valor à segurança alimentar, mas é importante para escolhas dos consumidores, por exemplo, práticas sustentáveis, práticas sociais);
- IV) Dinamicidade da informação: estático (quando as informações são atualizadas periodicamente) e dinâmico (as informações são atualizadas diariamente);
- V) Validação da informação: meramente informativo (são prestadas pelos próprios agentes do processo de produção e distribuição do alimento); validado ou auditado (confirmadas por um prestador de serviços de rastreamentos); certificado (entidade certificadora acreditada nos órgãos reguladores).
- ✓ *Princípio da Responsabilidade Objetiva dos Fornecedores de Gêneros Alimentícios*: compreende a responsabilidade de cada fornecedor (produtor, fabricante, importador, distribuidor ou comerciante), de responder solidariamente e independente de culpa, pelos vícios de qualidade ou de quantidade de produto alimentar, ou por fato deste decorrente. Terá responsabilidade subsidiária, o fornecedor imediato, quando não identificar aos consumidores, os responsáveis pelos vícios, ou, no caso de negligência da conservação de produtos perecíveis (responsabilidade direta).<sup>564</sup>
- Nos casos de acidente de consumo ‘fato de produto’ (CDC, art. 12) ou ‘fato de serviço’ (CDC, art. 13) a responsabilidade será solidária apenas entre o produtor/fabricante e o eventual importador, cabendo ao fornecedor direto responsabilidade subsidiária e sucessiva, no caso de impossibilidade de identificação dos fornecedores ou responsabilidade direta, caso não conserve adequadamente o produto perecível.<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>565</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

### 3.4.2 O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana aplicado ao Consumidor Celíaco

O Princípio Fundamental da Dignidade da pessoa humana serve como uma espécie de ‘lei geral’ para os direitos fundamentais, que são especificações da dignidade da pessoa humana, ou, no dizer de Piovesan, seu valor impõe-se como núcleo básico e informador de todo e qualquer ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão de qualquer sistema normativo.<sup>566</sup> Assim, a defesa do consumidor deve ser interpretada a partir desse princípio maior, a fim de conferir “*ao consumidor a mais ampla proteção possível para que tenha uma vida digna, segundo os ditames da justiça social.*”<sup>567</sup>

A recomposição do equilíbrio da relação de consumo inspirada pelo CDC tem como mecanismo a concepção de isonomia do Estado Constitucional, pelo qual se exige tratamento desigual aos desiguais, ou, a igualdade democrática exige a aplicação do ‘princípio equidade’ pois mitigando as diferenças sociais é que se garantem as condições mínimas de competitividade.

Diante das dificuldades enfrentadas pela pessoa celíaca no mercado de gêneros alimentícios, a defesa dessa esfera de consumidor reclama um regime específico de proteção normativa, capaz de garantir o acesso aos produtos alimentícios isentos de glúten, o que lhe assegura a concreção dos direitos básicos proclamados pelo CDC, quanto à segurança, e à informação adequada. Nishiyama<sup>568</sup> defende uma proteção diferenciada pela condição fragilizada em que se encontram essas pessoas em face de uma determinada deficiência ou doença, da idade avançada ou da tenra idade, acrescida à circunstância fática da condição de consumidor, de forma que, indiscutivelmente, esses grupos de pessoas se colocam numa condição muito mais vulnerável ou, no dizer de Nishiyama,<sup>569</sup> se tornam consumidores hipervulneráveis.

O tratamento distinto da criança e do adolescente, do idoso e do portador de deficiência física se encontra positivado nos arts. 227, 230 e 241 da Constituição Federal<sup>570</sup>, regulamentados por leis especiais, como é o caso do Estatuto do Idoso, do Estatuto da Criança

---

<sup>566</sup>MELO, Nehemias Domingos de. **Da defesa do consumidor em juízo por danos causados em acidente de consumo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 43.

<sup>567</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 121.

<sup>568</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 229.

<sup>569</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 229.

<sup>570</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

e do Adolescente e da Lei da Acessibilidade, que, com base em instrumentos jurídicos equitativos, buscam estabelecer condições mínimas para o exercício da cidadania.

Todo esse aparato jurídico tem como fundamento o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, não sendo diferente com a proteção do consumidor, na medida em que referido princípio encontra-se positivado no art. 1º, inciso III da Constituição Federal<sup>571</sup>, entre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e, novamente no art. 170 da Constituição Federal<sup>572</sup>, ao estabelecer que a ordem econômica tenha por finalidade: “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando entre outros, o princípio da defesa do consumidor*”<sup>573</sup>.

A dignidade da pessoa humana impõe ao Estado uma atuação para proteção de certos grupos, classes ou categorias, enquadrando-se na esfera das liberdades públicas, possuindo conteúdo material. Ademais, consoante Nunes<sup>574</sup>, trata-se de um supraprincípio constitucional “*que ilumina todos os demais princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais.*” Dessa forma, precisa ser considerado em todos os atos de “*interpretação, aplicação ou criação de normas jurídicas*”.

O Princípio da Dignidade da pessoa humana serve como uma espécie de ‘lei geral’ para os direitos fundamentais, que são especificações da dignidade da pessoa humana, ou, no dizer de Piovesan, seu valor impõe-se como núcleo básico e informador de todo e qualquer ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão de qualquer sistema normativo,<sup>575</sup> afirmando Nishiyama<sup>576</sup> que a defesa do consumidor deve ser interpretada a partir desse princípio maior, a fim de conferir “*ao consumidor a mais ampla proteção possível para que tenha uma vida digna, segundo os ditames da justiça social*”.

A hipervulnerabilidade do celíaco é inegável tanto em face da necessidade especial frente ao setor de indústria alimentícia (minoridade), como pelo fato de representarem um grupo pequeno, pouco atrativo no mercado de alimentos, exige uma ação mais incisiva do Estado no sentido de garantir-lhe efetiva proteção jurídica. Suas necessidades especiais impõem a criação de políticas públicas de inclusão equitativa no mercado de consumo de alimentos, tanto pelo

<sup>571</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>572</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

<sup>573</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 120.

<sup>574</sup>NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 121.

<sup>575</sup>PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>576</sup>NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 121.



Estado, quanto pelo segmento alimentício, de forma que não precise se submeter a condições restritivas maiores do que a própria condição física já lhe impõe.

Desta feita, a constatação da hipervulnerabilidade dos consumidores celíacos frente ao segmento alimentício não retira ou mesmo diminui a natureza de cidadão, de pessoa humana; ao contrário, exige uma ação mais incisiva do Estado no sentido de lhe garantir efetiva proteção jurídica.

As necessidades alimentares especiais dos consumidores celíacos impõem a criação de políticas públicas de inclusão equitativa no mercado de consumo de alimentos, tanto pelo Estado, quanto pelos fornecedores dos segmentos alimentícios, de forma que a pessoa celíaca não precise se submeter a condições restritivas maiores do que a própria condição física já lhe impõe.

Essa inclusão é juridicamente possível, na medida em que, à luz dos direitos proclamados pelo Código de Defesa do Consumidor, a igualdade e a não-discriminação são os seus dois grandes fundamentos, sendo a equidade o instrumento usado na busca da isonomia almejada.<sup>577</sup> Ou seja, a recomposição do equilíbrio da relação de consumo inspirada pelo Código de Defesa do Consumidor tem como mecanismo a concepção de isonomia do Estado Constitucional, pelo qual se exige tratamento desigual dos desiguais, ou, como diz Rawls a igualdade democrática exige a aplicação do “*Princípio da Diferença*,”<sup>578</sup> pois mitigando as diferenças sociais é que se garantem as condições mínimas de competitividade.

Diante das dificuldades enfrentadas pela pessoa celíaca no mercado de gêneros alimentícios, a defesa dessa esfera de consumidor reclama um regime específico de proteção normativa, capaz de garantir o acesso aos produtos alimentícios isentos de glúten, assegurando-lhe a concreção dos direitos básicos proclamados pelo Código de Defesa do Consumidor, quanto à segurança, e à informação adequada.

No que se refere à proteção do consumidor, existem instrumentos jurídicos relacionados com a isonomia constitucional, que, por meio de tratamento equitativo, buscam o equilíbrio na relação de consumo, referidos instrumentos e sua aplicação na proteção da segurança alimentar do consumidor celíaco

### 3.4.3 A (In)segurança Alimentar do Consumidor Celíaco: Rotulagem “não contém glúten” e “contém glúten”

---

<sup>577</sup>GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 200, p. 20.

<sup>578</sup>RAWLS, John. **Justiça como equidade**. Tradução Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 69.

A produção de alimentos é atividade fim do segmento alimentício,<sup>579</sup> não sendo diferente para a produção dos alimentos isentos de glúten, tanto dos alimentos voltados ao público em geral, mas que são naturalmente isentos de glúten, quanto do segmento de alimentos especiais (alimentos especialmente elaborados). Em função disso, a ampliação, restrição e até mesmo a escassez da oferta dos alimentos isentos de glúten, aptos para o consumo do público celíaco, dependem diretamente das ações das empresas do segmento alimentício.

O cumprimento da dieta sem glúten representa para os celíacos uma grande restrição alimentar, na medida em que proíbe o uso de alimentos que contenham na sua composição, o trigo, o centeio, a cevada e a aveia, e todos os seus derivados,<sup>580</sup> restando uma oferta limitada (restrita), representada pelos alimentos naturalmente isentos de glúten, produzidos pelo segmento alimentício geral e, a oferta do segmento alimentício especializado.

O fato do trigo ser um cereal de grande destaque na produção mundial, comum na dieta humana e o próprio ‘glúten’ extraído do trigo possuir grande versatilidade de uso pelo segmento alimentício, como já esclarecido anteriormente, acabam refletindo na restrição da produção e oferta dos produtos isentos de glúten, aptos para a dieta das pessoas celíacas, sobretudo no atual contexto em que a produção e industrialização de alimentos ultrapassam as fronteiras soberanas dos Estados e, das constantes inovações tecnológicas representadas pelos diferentes insumos e manejos de produção, o que torna a (in)segurança alimentar do celíaco, circunscrita num contexto de risco alimentar global.<sup>581</sup>

Na sociedade de risco atual,<sup>582</sup> a segurança alimentar dos celíacos exige um conjunto eficiente de ações dos Estados junto às empresas, no sentido de controle de risco nos diferentes eixos que compõem a complexa sociedade de alimentação.<sup>583</sup> Diante da quase onipresença do glúten, os produtos isentos de glúten, aptos para a dieta das pessoas celíacas ofertados pelas indústrias alimentícias, não são exatamente livres da proteína, via de regra, os alimentos sem glúten, são aqueles que apresentam percentual mínimo da presença de glúten, considerado

---

<sup>579</sup>BRASIL. **Decreto Lei nº 986**, de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas sobre alimentos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94660>>. Acesso em: 06 abr. 2019. I – “Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento; [...] X - Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento *in natura*, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado [...] Segmento alimentício, compreende: agronegócio, plantio, beneficiamento, processamento, industrialização, circulação de bens e serviços de alimentação

<sup>580</sup>FASANO, A. et al. Federation of International Societies of Pediatric Gastroenterology, Hepatology, and Nutrition Consensus Report on Celiac Disease. **Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition**. v. 47, n. 2, p. 214-219, 2008

<sup>581</sup>VAZ, Carolina. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>582</sup>BECK, Ulrick. A ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial. “Le Mond”. **Folha de São Paulo**, 20. nov. 2001.

<sup>583</sup>MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

seguro para a dieta de restrição ao glúten. O que implica dizer que sempre vai existir a possibilidade de presença de trigo ou glúten nos produtos alimentícios, principalmente nos produtos beneficiados, processados ou industrializados.

Assim sendo, a (in)segurança alimentar do grupo de consumidores celíacos depende da adequada gestão do risco sanitário, pertinente às práticas preventivas de contaminação cruzada por glúten dos alimentos naturalmente isentos de glúten (segmento alimentício geral), como do segmento especial (segmento sem glúten), sendo a informação constante na rotulagem dos alimentos essencial para a construção da segurança alimentar desse grupo de consumidores.

Principais regras para a rotulagem dos alimentos sem glúten:

✓ Destaque ao Codex Alimentarius da Organização de Alimento e Agricultura (FAO), em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (OMS), define ‘alimentos isentos de glúten’ como dietéticos que se enquadrarem nos seguintes critério de segurança sanitária:

- a. alimentos ou produtos alimentícios cuja composição dos ingredientes não contêm trigo, centeio, cevada e aveia ou suas variedades cruzadas, e em que o nível de glúten é inferior a 20 partículas por milhão (PPM) no total, considerando a oferta final ao consumidor;
- b. alimentos ou produtos alimentícios que possuem grãos proibidos nos ingredientes, mas que foram especialmente processadas para remover o glúten, e o nível não seja superior a 20 partículas por milhão, com base nos alimentos vendidos ou distribuídos ao consumidor.<sup>584 585</sup>

<sup>584</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Codex Alimentarius**. Standard for foods for special dietary use for persons intolerant to gluten CXS 118-1979. Disponível em: <Fontes do Codex [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B118-1979%252FCXS\\_118e\\_2015.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B118-1979%252FCXS_118e_2015.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2020. 2.1.1 **Gluten-free foods** Gluten-free foods are dietary foods **a)** consisting of or made only from one or more ingredients which do not contain wheat (i.e. all Triticum species, such as durum wheat, spelt, and khorasan wheat, which is also marketed under different trademarks such as KAMUT), rye, barley, oats1 or their crossbred varieties, and the gluten level does not exceed 20 mg/kg in total, based on the food as sold or distributed to the consumer, and/or **b)** consisting of one or more ingredients from wheat (i.e. all Triticum species, such as durum wheat, spelt, and khorasan wheat, which is also marketed under different trademarks such as KAMUT), rye, barley, oats1 or their crossbred varieties, which have been specially processed to remove gluten, and the gluten level does not exceed 20 mg/kg in total, based on the food as sold or distributed to the consumer.

<sup>585</sup>BENATI. Raquel. **Contaminação cruzada por glúten em produtos sem glúten**: o que são traços de glúten. Codex Padrão 118-1979 (revisado em 2008): aplica-se a alimentos para usos dietéticos que foram formulados, processados ou preparados para atender às necessidades dietéticas especiais de pessoas com intolerância ao glúten. Alimentos rotulados "sem glúten" não podem conter trigo, centeio, cevada, aveia, espelta, kamut, ou variedades mestiças, e seu nível de glúten não pode exceder 20 partes por milhão (ppm). A norma sobre glúten do Codex Alimentarius foi revista em 2008 para um nível menor de 20 ppm. Além disso, alimentos que contenham trigo, centeio, cevada, aveia, espelta, kamut, ou variedades mestiças que foram especificamente processados para remover o glúten para níveis não superiores a 20 ppm podem ser considerado "sem glúten", segundo o Codex. Para colocar isto em perspectiva, 20 ppm de glúten é equivalente a 20 miligramas (mg) de glúten por quilo ou por litro de produto (ou 0,0007 onças por £ 2,2 de produto). Disponível em: <[https://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_por\\_gluten.htm](https://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_por_gluten.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

- ✓ O Códex recomenda boas práticas na produção desses alimentos, com a finalidade de evitar a contaminação cruzada por glúten e, que os produtos atendam às questões nutricionais (em similitude aos alimentos não-dietéticos), indicando como teste laboratorial para detectar a presença ou não de glúten nos produtos testados, bem como o percentual de partículas por milhão (PPM), o uso da metodologia Enzyme-Linked Immunoassay R5 Mendez (ELISA).<sup>586</sup>
- ✓ Esse vem sendo o padrão internacional mais utilizado, sendo recomendado pela Organização Mundial do Comércio (OMC/WTO), pela Autoridade Europeia para Segurança Alimentar (Aesa) e pela Agência Federal Americana FDA.
- ✓ Argentina e Chile: adotam percentuais menores de partículas de glúten para considerar o alimento isento de glúten, como é o caso do Chile e da Argentina, que adotam, respectivamente, percentual igual ou menor a 5(PPM) e 10(PPM).
- ✓ Em busca de uma padronização, a Comissão do Codex estuda proposta para diminuição do percentual de partículas de glúten permitido nos alimentos isentos de glúten, de igual ou menor de 20PPM para menor ou igual a 10 ppm. Contudo, a questão não se encontra resolvida.<sup>587</sup>

<sup>586</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Codex Alimentarius**. Standard for foods for special dietary use for persons intolerant to gluten CXS 118-1979 Disponível em: < Fontes do Codex [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B118-1979%252FCXS\\_118e\\_2015.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B118-1979%252FCXS_118e_2015.pdf) >. Acesso em: 09 abr. 2020. “[...] Products covered by this standard substituting important basic foods, should supply approximately the same amount of vitamins and minerals as the original foods they replace. 3.4 The products covered by this standard shall be prepared with special care under Good Manufacturing Practice (GMP) to avoid contamination with gluten.[...] Method for determination of gluten Enzyme-linked Immunoassay (ELISA) R5 Mendez Method”.

<sup>587</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Draft revised standard for gluten-free foods**. Disponível em: < [http://www.fao.org/input/download/report/34/al04\\_26e.pdf](http://www.fao.org/input/download/report/34/al04_26e.pdf) >. Consulta em 10 maio 2020 [...]27. The Committee recalled that the Standard had been retained at Step 7 pending resolution of the issues on the method of determination of gluten and the thresholds of gluten tolerance in celiac patients. 28. The Chairman of the Working Group on Prolamin Analysis and Toxicity (WGPAT) Prof. Stern introduced the progress report and informed the Committee that analytical work made considerable progress and that a reliable enzyme-linked immunoassay R5-Mendez (ELISA) method supported by 9 of 10 WGPAT panel members was published. Prof Stern indicated that this method was able to detect 1.5 mg/kg gliadin and that it was collaboratively tested by 20 laboratories. He also drew the attention to the delegates to the fact that a European Gliadine Reference material was available from the Institute for Reference Materials and Measurements (IRMM) and that final certification of this material was expected by mid 2004. 29. The Delegation of Sweden referring to its written comments suggested forwarding both the AOAC 991.195 and the proposed R5-Mendez ELISA methods to the CCMAS for their technical advice and possibly temporary endorsement as without an appropriate method it was not possible to protect consumer against fraud and proceed with reliable research data on gluten tolerance. The Delegation also suggested deleting “old” references in Section 6 of General Outline of the Method of Analysis and Sampling of the Draft Revised Standard and to replace it with the text of Section 6.2 Determination of Gluten in Foodstuffs and Ingredients presented in their comments in the document CX/NFSDU 03/4-Add.1. Some delegations and observers supported these proposals.30. The Observer from AOECs thanked the WGPAT for their work in particular regarding the results of the international collaborative trials and proposed to the Committee to recommend the R5-Mendez ELISA method to the CCMAS for endorsement for gliadin/gluten detection as this method was the most reliable for the time being. 31. The Committee noted that the clinical trials in order to identify a tolerable threshold level of gluten intake for celiac patients were underway and that this work would be accomplished in one year, therefore it was not possible to agree on provisions of levels of gluten in the Draft Revised Standard. The Committee also noted that the data presented by the Government of Finland (CRD 5) showed that oats were tolerated by celiac patients however no decision on this matter was taken at this stage. 32. The Committee agreed to forward the R5-Mendez ELISA method to the CCMAS for endorsement and recognized that it was not possible to take any decision on tolerable levels of gluten at this stage. 33. The Committee also agreed to substitute the

- ✓ Nos Estados Unidos da América, a regulamentação da Agência Americana FDA sobre alimentos “sem glúten” exige que todos os alimentos que contenham o rótulo “sem glúten” devam conter menos de 20 partes por milhão (PPM) de glúten,<sup>588</sup> tanto nos produtos cujos ingredientes são naturalmente isentos de glúten, quanto naqueles com a presença de ingredientes com glúten, mas que passaram pelo processamento para retirada de glúten e atenderem a mesma exigência do regulamento.
- ✓ As empresas americanas do segmento alimentício não estão obrigadas a aderir ao programa de rotulagem ‘sem glúten’. Mas, se aderirem e passarem a realizar a rotulagem ‘sem glúten,’ precisam atender ao regramento da FDA que atua também na fiscalização.<sup>589</sup> A regulamentação da agência americana é aplicada na maioria dos alimentos e bebidas, com exceção das carnes, aves e produtos à base de ovos, que são regulamentados pelo Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) e, a maioria das bebidas alcoólicas, que são regulamentadas pelo Departamento de Comércio e Impostos sobre Álcool e Tabaco (TTB).<sup>590</sup> A FDA estabeleceu uma definição similar para os cardápios dos serviços de alimentação que optarem pela indicação nos cardápios da advertência ‘sem glúten’ que devem ser consistentes com a definição federal, e atua em parceria com os governos locais, quanto a fiscalização dos restaurantes.
- ✓ Brasil: a Lei do Glúten (vigente no Brasil) não estabeleceu o limite máximo de glúten presente nos alimentos industrializados e comercializados e, também não exigiu testes laboratoriais para detecção de glúten, cingindo-se a determinar que todos os alimentos industrializados e comercializados devam conter em seu rótulo a informação sobre a presença ou não de glúten na sua composição, conforme o

---

wording in Section 6 in the draft revised Standard as proposed by the Delegation of Sweden. 34. The Committee expressed its appreciation to WGPAT and Prof. Stern for their valuable work on method of analysis and expressed the hope that the work in this area would not be terminated. Status of the Draft Revised Standard for Gluten-Free Foods 35. The Committee decided to send the R5-Mendez method to the CCMAS and retain the current draft standard at Step 7 until more data on tolerance levels of gluten are available (see Appendix III).

<sup>588</sup>FOOD AND DRUGS ADMINISTRATION. (FDA) **Food Facts**. Disponível em: <  
<https://www.fda.gov/media/91945/download>> Acesso 10 maio 2020

<sup>589</sup>FOOD AND DRUGS ADMINISTRATION. (FDA) **Food Facts**. Disponível em: <  
<https://www.fda.gov/media/91945/download>> Acesso em 10 maio 2020. Em 2017, a FDA divulgou os resultados de uma análise de 702 amostras de mais de 250 produtos rotulados como "sem glúten". Apenas um dos produtos não cumpriu os requisitos de rotulagem. Esse produto foi retirado e os testes subsequentes não encontraram nenhum produto que violasse o regulamento.

<sup>590</sup>FOOD AND DRUGS ADMINISTRATION. (FDA) **Food Facts**. Disponível em: <  
<https://www.fda.gov/media/91945/download>> Acesso em 10 maio 2020. A competência da agência americana inclui o controle fiscalização de alimentos embalados, suplementos alimentares, frutas e legumes, ovos com casca e peixe)

caso. Decorridas quase duas décadas de vigência da referida lei,<sup>591</sup> não existe ainda regulamentação específica sobre o percentual máximo de glúten permitido nos produtos alimentício, como linha de corte para a inscrição das expressões: “contém glúten” ou “não contém glúten” com margem de segurança para controle pelo Estado (vigilância sanitária), ficando a empresa produtora responsável pela declaração de que o produto contém ou não contém glúten, considerando os ingredientes adicionados e o processo produtivo. O vazio na regulamentação da Lei do Glúten, sobre a quantidade de PPM de glúten permita nos alimentos possibilita a prática de subinformações nos rótulos dos alimentos naturalmente isentos de glúten, e até mesmo nos produtos da indústria sem glúten, desenhando uma falsa acessibilidade, uma vez que a oferta “sem glúten” realizada pelo segmento alimentício, nem sempre é segura para celíacos, e mesmo a oferta “contém glúten” constante nas rotulagens, por vezes inconsistente.

No estudo de Bento,<sup>592</sup> os fornecedores alegaram dúvida na presença ou não do glúten nos produtos, pelos seguintes motivos: (28%) possível contaminação no ambiente; (43%) Possível contaminação no equipamento (maquinários compartilhados); (29%) pelo fato do fornecedor da matéria-prima não garantir a pureza do insumo.

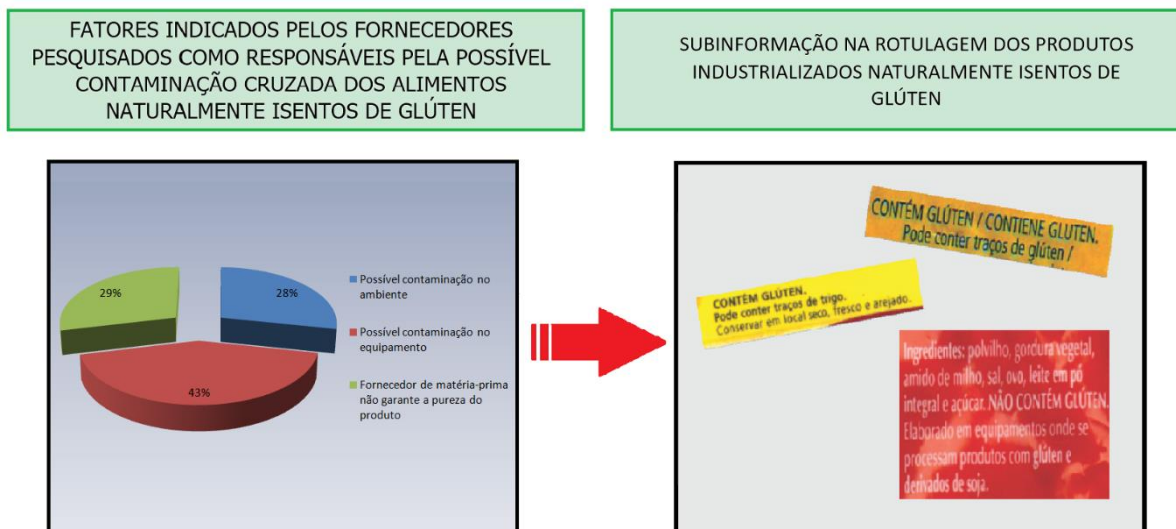
A título de ilustração segue Figura 03 referente à pesquisa mencionada acerca do motivo da rotulagem da informação “contém glúten” nos produtos alimentícios com composição naturalmente isenta de glúten (indústria geral), ou seja: sem a presença do trigo, centeio, cevada, aveia ou seus derivados nos ingredientes declarados.

---

<sup>591</sup>BRASIL. **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/110.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/110.674.htm)>. Acesso em: 28 fev.2018.

<sup>592</sup>BENTO, Cléa Mara Coutinho. **A proteção jurídica do celíaco**. 2013, p. 13. Disponível em: <[http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha\\_celiaco\\_protecao\\_juridica.pdf](http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha_celiaco_protecao_juridica.pdf)>. Acesso em: 28 fev.2018

Figura 03 - A Prática das indústrias alimentícias no Brasil



Fonte: BENTO, 2013, p. 13

Observou-se que a conduta de ‘informar’ ao consumidor celíaco sobre a possibilidade do produto está contaminado por glúten decorre da ausência de adoção de boas práticas por parte das empresas alimentícias e/ou da falta de controle adequado da cadeia produtiva, bem como da ausência de obrigatoriedade de realização de laudos técnicos e controle por fiscalização sanitária.

Pelas recomendações do *Codex Alimentarius*, a rotulagem “contém glúten” deveria constar da embalagem de consumo sempre que a presença do glúten fosse inferior a 20PPM, o que depende da constatação de análises e laudos técnicos, bem como a orientação de que os produtos cobertos por esta norma devem ser preparados, com especial cuidado (boas práticas) para evitar contaminação. Como as recomendações do Codex não tem caráter vinculativo, fica ao livre arbítrio da empresas, quanto a adoção ou não desse controle de boas práticas e de percentual de contaminação no produto final ofertado ao consumidor, de sorte que a acessibilidade (física) dos celíacos aos alimentos aptos para a sua dieta, ou a falta desta, depende, exclusivamente das ações do segmento alimentício, que podem ampliar, restringir ou mesmo negar esse acesso.

#### 3.4.4 Nova Resolução de Alergênicos e a Inconsistência nas Rotulagens das Informações ‘Contém Glúten’ e ‘Não Contém Glúten’

A Resolução ANVISA/RDC nº 26, de 02 de julho de 2015 (Resolução de Alergênicos) que entrou em vigência em 02 de julho de 2016, estabeleceu que os fornecedores de alimentos

industrializados, passaram a ter que, necessariamente, destacar a presença de alimentos considerados alergênicos, através das expressões: ALÉRGICOS CONTÉM (em caso de algum alimento alergênico na composição) ou ALÉRGICOS PODE CONTER (em caso de risco de contaminação cruzada do alimento com algum dos alergênicos arrolados na resolução), lançando, em seguida, um Programa de Controle de Alergênicos – PCAL, com sugestões para as empresas que possuam interesse na adoção de práticas preventivas na produção e oferta de alimentos alergênicos.<sup>593</sup>

A questão da necessidade de regulamentação da Lei do Glúten, no que se refere às partículas por milhão (PPM) consideradas seguras para os consumidores celíacos fez pauta da proposta inicial e da discussão da Consulta Pública que deu origem a Resolução ANVISA RDC nº 26/2015 (Resolução de Alergênicos). Contudo, no texto oficial da normativa vigente, as disposições sobre o tema foram suprimidas, por entenderem que a *“Doença Celíaca não se tratava de alergia,”* e a *“rotulagem dos alimentos para fins de controle da doença celíaca já se encontra disciplinada pela Lei n. 10.674/2003, sendo a abordagem adotada inadequada para os indivíduos com alergias alimentares.”*<sup>594</sup>

A justificativa publicada pela ANVISA considerou que as declarações exigidas pela Lei do Glúten: “contém glúten ou não contém glúten” não são precisas para indivíduos com alergias alimentares, pois, nesses casos, outras proteínas do alimento podem desencadear reações adversas, destacando também que a referida lei não cobre adequadamente os casos de contaminação cruzada por glúten e portanto, as empresas *“são obrigadas a adotar declarações imprecisas para cobrir os casos em que existe a possibilidade de contaminação cruzada do alimento com traços de glúten, reduzindo as opções alimentares dos celíacos ou estimulando a adoção de comportamentos de risco,”* considerando mais adequado não misturar a regulamentação da rotulagem de alimentos alergênicos com a declaração de glúten para fins de controle da doença celíaca.<sup>595</sup>

<sup>593</sup>BRASIL. **Resolução RDC nº26**, de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. Disponível em:

<<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/Suvisa/doc/DOC000000000083199.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>594</sup>BRASIL. **Resolução RDC nº26**, de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. Disponível em:

<<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/Suvisa/doc/DOC000000000083199.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2018. Elenca no anexo os seguintes alimentos: 1. Trigo, centeio, cevada, aveia e suas estirpes hibridizadas. 2. Crustáceos. 3. Ovos. 4. Peixes. 5. Amendoim. 6. Soja. 7. Leites de todas as espécies de animais mamíferos. 8. Amêndoa (*Prunus dulcis*, sin.: *Prunus amygdalus*, *Amygdalus communis* L.). 9. Avelãs (*Corylus* spp.). 10. Castanha-de-caju (*Anacardium occidentale*). 11. Castanha-do-brasil ou castanha-do-pará (*Bertholletia excelsa*). 12. Macadâmias (*Macadamia* spp.). 13. Nozes (*Juglans* spp.). 14. Pecãs (*Carya* spp.). 15. Pistaches (*Pistacia* spp.). 16. Pinoli (*Pinus* spp.). 17. Castanhas (*Castanea* spp.). 18. Látex natural.

<sup>595</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Perguntas e respostas sobre rotulagem de alimentos alergênicos:** gerência de avaliação de risco e eficácia para alegações gerência geral de alimentos. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2694583/Perguntas%2Be%2BRespostas%2Bsobre%2BRotulagem%2Bde%2BAlergênicos.pdf/01ae0d19-0c17-4b79-b554-ae7244f65406>>. Acesso em: 05 maio 2020. Vale destacar que a publicação



Assim, a resolução de alergênico introduziu novas regras na rotulagem, com vistas ao atendimento das necessidades das pessoas alérgicas, inclusive ao trigo, centeio, cevada e a aveia. Com efeito, a rotulagem duvidosa, no sentido de alertar sobre a possibilidade de contaminação por glúten é que tem adquirido maior aceitação dos fornecedores, agravando o estado de (in)segurança alimentar desse consumidores.

O controle do risco sanitário, no sentido de adoção de protocolos de boas práticas, é determinante para a gestão de risco dos demais eixos e a consequente oferta segura de alimentos sem glúten, com vistas a atender a segurança alimentar desse grupo de consumidores dependem de ações de responsabilidade das empresas que compõem o segmento alimentar, a ausência de adoção de boas práticas na produção de alimentos isentos de glúten da agricultura às unidades produtivas, prejudicando a oferta de alimentos isentos de glúten com a exponencialidade da contaminação cruzada dos alimentos naturalmente isentos de glúten ou dos alimentos preparados pelo segmento alimentício especializado, uma realidade nacional.

É importante frisar, como esclarecido no tópico anterior, os alimentos considerados sem glúten, aptos à dieta celíaca, podem apresentar percentual mínimo da presença de glúten, considerado cientificamente seguro para a dieta celíaca, o que significa que é comum a presença de trigo ou glúten nos produtos alimentícios destinados ao público celíaco, principalmente nos produtos alimentícios que passaram por beneficiamento, processamento ou industrialização.

Embora a legislação de alergênicos não tenha expressamente indicado como garantir a consistência entre a rotulagem de alergênicos e o alerta sobre a presença do glúten, a ANVISA apontou qual a interpretação que melhor se adequa à legislação que cuida da proteção dos direitos do consumidor: *“havendo a inclusão de advertência sobre a possibilidade de um alimento conter cereal que contém glúten, o rótulo deve incluir a advertência CONTÉM GLÚTEN.”* Essa orientação por mais que seja adequada para alérgicos, contudo não o é para celíacos, uma vez que acaba retirando das empresas a obrigação de atender aos protocolos de boas práticas de fabricação (BPF), representada pelo conjunto regulatório instituído pela própria ANVISA e, agravou a inconsistência das informações nas rotulagens para os consumidores celíacos, ampliando a restrição alimentar e, por conseguinte, aumentando a insegurança alimentar desse grupo de consumidores.<sup>596</sup>

---

da RDC n. 26/2015 não altera as exigências legais vigentes sobre a declaração da presença ou da ausência de glúten estabelecidas na Lei n. 10.674/2003, pois esses dispositivos legais cobrem reações adversas diferentes.

<sup>596</sup>BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Perguntas e respostas sobre rotulagem de alimentos alergênicos:** gerência de avaliação de risco e eficácia para alegações gerência geral de alimentos. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2694583/Perguntas%2Be%2BRespostas%2Bsobre%2BRotulagem%2Bde%2BAlergênicos.pdf/01ae0d19-0c17-4b79-b554-ae7244f65406>>. Acesso em: 05 maio 2020. estabelecidas na Lei n. 10.674/2003, pois esses dispositivos legais cobrem reações adversas diferentes.

### 3.5 Construção da Acessibilidade Alimentar do Consumidor Celíaco

Esta parte compreenderá a análise da responsabilidade da empresa no controle da contaminação cruzada dos alimentos isentos de glúten, sob o enfoque dos princípios jurídicos aplicados à segurança alimentar, à defesa do consumidor, vinculando-os com a proteção da dignidade da pessoa humana, bem como a análise da construção da acessibilidade alimentar do consumidor celíaco.

#### 3.5.1 Do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) ao Direito Fundamental à Alimentação: Discurso Normativo versus Utopia

A apresentação do Direito a Alimentação e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) sob a ótica do discurso da base normativa nacional não suscitaria a necessidade da elaboração deste trabalho, pois se constata que nos referidos institutos esses direitos estão bem servidos, como se evidenciam desde o relato do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, documento:

[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o **bem-estar**, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus (grifo nosso).<sup>597</sup>

Pode se afirmar também, que antes da ascensão da alimentação como direito no art. 6<sup>a</sup> da Constituição Federal, o mesmo se encontrava implícito nos seguintes patamares: dos Direitos Fundamentais Individuais (Art. 5<sup>o</sup>, caput); do Direito à Saúde (Art. 6<sup>o</sup>); e, como Princípio da Dignidade Humana (Art.1<sup>o</sup>, III)<sup>598</sup> e assim já assegurados pela Constituição Federal à coletividade como condição para o seu **bem-estar**.

Estando, ainda, que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Direito Fundamental a Alimentação subsidiados em outros dispositivos do texto constitucional:

---

<sup>597</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020

<sup>598</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

- ✓ integrados no fomento à produção agropecuária, à organização do abastecimento alimentar e ao combate as causas da pobreza (Art. 23; incs XVIII e X), incluindo a fome pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- ✓ implícitos no Princípio da Função Social da Empresa, que ressalta que toda atividade econômica deve contribuir para a existência digna da coletividade, em observância aos seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade e defesa do consumidor, limitadores da liberdade privada dos agentes econômicos, vinculando a função social da empresa na concretização da existência digna e incluindo à alimentação como elemento dessa dignidade humana (Art. 170);
- ✓ entrelaçados no dever da desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (produção de alimentos para subsistência ou circulação no mercado) para fins de reforma agrária rural, se referindo à autonomia da produção de alimentos (Art. 184);
- ✓ ligados à soberania alimentar quando se responsabiliza pela efetivação de política agrícola com a participação efetiva dos setores de comercialização, armazenamento e transportes e tendo como base os setores: agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (Art. 187);
- ✓ implicados na ordem social fundada no trabalho e objetivando o bem-estar e a justiça social (Art. 193);
- ✓ relacionados à saúde enquanto direito de todos e dever do Estado, com garantia de operacionalização de políticas sociais e econômicas de redução do risco de doença e de outros agravos, além, de garantia do acesso universal e igualitário (Art. 196);
- ✓ integrados ao sistema único de saúde como direito à alimentação relacionado à saúde e a vida humana, a partir do dever do Estado de manter um sistema de segurança sanitária dos alimentos (Art. 200); e,
- ✓ O direito à alimentação é indispensável para o desenvolvimento da criança, adolescente e jovem gerando deveres e responsabilidade para o Estado, a família e sociedade (Art. 227).

Também o Direito à Alimentação Humana Adequada (DHAA) e o Direito Fundamental à Alimentação estão sedimentados na Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), principalmente, como expresso nos artigos 2º e 3º<sup>599</sup>:

- ✓ Art. 2º: “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano [...]” e cabe ao “poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.” As ações a serem efetivadas pelo estado devem levar em consideração “as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais” (§1º); e a proteção, promoção, provisão, informação, monitoramento, fiscalização e avaliação da “realização do direito humano à alimentação adequada” e também de otimização de mecanismos para sua exigibilidade (§2º); e,
- ✓ Art. 3º: que expressa “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”, pautados em práticas alimentares promotoras de saúde entres outros aspectos.

Também está o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) inserido nos níveis (tipologias) de obrigações estatais, incluindo no reconhecimento dos deveres do Estado:

- ✓ *Respeito*: agindo em prol da não violação do gozo efetivo do DHAA das pessoas de prover sua própria alimentação;
- ✓ *Proteção*: atuando para impedir que outrens interfiram ou violem o DHAA das pessoas;
- ✓ *Defesa*: zelando pelo usufruto do direito e salvaguardando a obtenção de reparações em caso de violação do DHAA das pessoas;
- ✓ *Promoção*: garantindo acesso a recursos ou meios para efetiva realização do DHAA dos sujeitos; e,
- ✓ *Provisão*: provendo alimentos diretamente a indivíduos ou grupos que se encontrem incapacitados de obtê-los (temporariamente ou não), para a realização do direito de todos a estarem ‘livre da fome’,

---

<sup>599</sup> BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

Ainda mais por considerar que é dever do Estado, interferir em situações de não cumprimento do direito à segurança alimentar para garantir a existência física suficiente de alimentos com segurança e adequação nutricional para a realização também aos direitos à saúde e a própria vida da população. Mostrando-se o Direito Fundamental à Alimentação e o DHAA intrinsecamente relacionados com o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

Mas, na realidade se verifica a não observância, falhas e infrações ao Direito a Alimentação e ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) corroborando, ainda, mais para a existência da fome, ‘fome qualitativa’, fome da falta de acesso, fome do não comprometimento da coletividade, e ‘sede’, sede de atitudes, de responsabilidades, ‘sede de realização do direito em todas as suas vertentes’, que tem revelado o DHAA na legislação um campo utópico.

Assim, em função de sua face utópica e por ser o Direito uma ciência dinâmica e em (re)construção é que se tomou o Direito Fundamental à Alimentação e o DHAA para o ‘status’ das discussões e para o ‘chamamento’ de que os consumidores celíacos tem passado fome e sede, seja pela falta de segurança, inacessibilidade de alimentos ou pela usurpação de seus direitos.

### 3.5.2 Análise da Mostra de Exemplos da Rotulagem “Contém Glúten” e “Não Contém Glúten”: Buscando a inclusão dos consumidores celíacos

Partindo da análise de conteúdos-informações (‘contém glúten’; ‘não contém’; ‘pode conter glúten’) incluídos em rótulos de produtos e cardápios de restaurantes (oferta de serviços) se apontam, inicialmente, os ‘descaminhos’ encontrados nesta prática em função do atendimento à segurança alimentar do grupo de consumidores celíacos e, portanto, geradores da ‘insegurança alimentar’.

Então, para se apresentar os ‘descaminhos’ da segurança alimentar, optou-se, neste estudo, mostrar, a priori, as análises das Figuras 05, 06 e 07 em que se visualizam rótulos de produtos alimentícios similares, de fornecedores diferentes e de rotulagens opostas quanto ao registro da informação-conteúdo: “contém glúten” e “não contém glúten”, mas todos cumprindo o estabelecido na Lei do Glúten, que obriga da empresa tão somente que os produtos alimentícios comercializados informem em caracteres ‘em destaque’ e de ‘fácil

leitura' sobre a presença de glúten, como uma medida preventiva e de controle da doença celíaca: “Art. 1º Todos os alimentos industrializados deverão conter em seu rótulo e bula, obrigatoriamente, as inscrições ‘Contém Glúten’ ou ‘Não Contém Glúten.’”<sup>600</sup>

Figura 04 – Produtos alimentícios similares, de fornecedores diferentes e com rotulagem opostas quanto ao registro da informação conteúdo: “contém glúten’ e “não contém glúten”



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – alimentos da indústria geral

Figura 05 – Produtos alimentícios similares, de fornecedores diferentes e com rotulagem opostas quanto ao registro da informação conteúdo: “contém glúten” e “não contém glúten”

<sup>600</sup> BRASIL. Lei nº 10.674, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/110.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/110.674.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018.



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – alimentos da indústria geral

Figura 06 – Produtos alimentícios similares, de fornecedores diferentes e com rotulagem opostas quanto ao registro da informação conteúdo: “contém glúten” e “não contém glúten”



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – alimentos da indústria geral

Valendo aqui destacar, que muito embora o *Codex Alimentarius* (FAO/ONU), não tenha força vinculativa, no sentido de obrigar os fornecedores a rotular a inscrição “sem

glúten” ou no caso do Brasil “não contém glúten,” o fato é que essa prática que aparenta legalidade por atender a Resolução RDC/ANVISA nº 26/2015 (Resolução de Alergênicos), protege adequadamente alérgicos, traz inconsistência na informação para os celíacos, avolumando a insegurança alimentar desse grupo, no que se refere a ampliação da restrição da oferta dos alimentos aos celíacos.

Também criou uma tensão entre celíacos e alérgico, que mesmo forma inconsciente defendem rotulagens diferentes. Porém o direito de um grupo não é excluyente ao direito de outro, é possível que rotulagem atende aos dois grupo, celíacos e alérgicos, basta declarar a quantidade de PPM na embalagem.

Por serem os consumidores celíacos uma minoria que necessita de segurança alimentar (cuidados especiais) e levando em consideração o que dispõe a Lei do Glúten - apenas as inscrições “contém glúten” ou “não contém glúten,” é que se percebe mais urgência da necessidade de implementação de segurança alimentar nas informações acerca do limite seguro de PPM de glúten, para incorporá-los na sua dieta, acabam sendo excluídos do mercado de alimentos naturalmente isentos de glúten, em face da prática de subinformação ou de informação inconsistente praticada pela indústria geral, na rotulagem de seus produtos alimentícios como bem se encontra exemplificado nas Figuras 4, 5 e 6.

Os produtos comercializados (Figuras 5, 6 e 7) tem similitude em relação aos seus ingredientes e sua identidade alimentar, mas as informações em relação à presença do glúten são divergentes, constatado a prática comum da exclusão pela negação dos princípios da transparência (boa-fé) e prevenção (adoção de boas práticas de produção). Essa prática também coloca em dúvida as informações prestadas no rótulo, uma vez que gera dúvida se realmente os produtos rotulados com a informação “não contém glúten” são seguros, ou se houve erro de rotulagem em um dos dois produtos.

Ainda, ao se analisar os mesmos rótulos (Figuras 06, 07 e 08) também se pode inferir que os mesmos apresentam falhas oriundas de obrigações estatais não realizadas frente ao Direito Fundamental à Alimentação como também dos deveres do Estado no que tange ao planejamento sistemático e efetivo exercício da soberania e a segurança alimentar. Além, dessa prática, ofender aos seguintes princípios jurídicos aplicados na gestão de risco da segurança alimentar:

- ✓ *Princípio da Prevenção*: no que se refere ao dever de adoção de boas práticas que garantam segurança do resultado futuro, com base nos recursos e conhecimentos científico, isso porque é possível diminuir os riscos de contaminação por glúten,



através do cumprimento do conjunto de protocolos sanitários estabelecidos pela ANVISA (BPF, APPCC, POP, PIQ) e aferição final do nível de contaminação dos produtos por laudos técnicos/científicos. Inclusive o Codex recomenda a utilização do teste ELIZA.

- ✓ *Princípio da Transparência*, intrinsecamente relacionado com o princípio básico da boa-fé objetiva no que diz respeito ao acesso pelo consumidor aos dados relevantes a respeito do produto ou serviços, podendo ser obtidos por informes prestados diretamente pelo fornecedor ou, ainda, pela rotulagem dos produtos, o que inclui, em casos de serviços de alimentação, informações claras nos cardápios. A transparência no sistema de produção de alimentos busca a valoração ética das atividades desempenhadas por todos os operadores da cadeia agroalimentar junto ao consumidor e repercute no dever de informação clara e precisa sobre o produto ou o serviço, revelando o suficiente no suprimento das necessidades do consumidor, de modo abrangente e correto.<sup>601</sup>
- ✓ *Princípio da Rastreabilidade*: Compreende a possibilidade de identificação da origem, utilização, composição e localização do alimento, de substâncias incorporadas, inclusive nas rações dos animais destinados à alimentação humana.<sup>602</sup> O que só é possível com o controle de toda a cadeia produtiva estabelecido pelo Codex Alimentarius<sup>603</sup> - produção, transformação e distribuição, devendo as informações estar acessíveis aos consumidores. Permitindo ao mesmo, o conhecimento de toda a dinâmica da produção do alimento, de forma a permitir maior segurança nas informações prestadas pelo fornecedor, quanto na qualidade dos produtos. O rastreamento implica ação dos seguintes atores, por meio de integração de sistema, envolvendo: “agentes facilitadores (empresas especializadas em prestar serviços de colaboração para efetivação do rastreamento); “agentes certificadores” (órgãos ou instituição que atestam o processo, mediante protocolos com critérios previamente prestabelecidos);

---

<sup>601</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>602</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

<sup>603</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

“consumidores” (destinatários e beneficiários que participam ativa e passivamente do processo); e “agentes reguladores” (representados pelas agências nacionais, organizações não governamentais); e, a cadeia produtiva (corresponde a dinâmica da produção).<sup>604</sup>

Ademais, é prática se encontrar produtos idênticos e do mesmo fornecedor com rotulagens antagônicas, quanto ao conteúdo “contém glúten” ou “não contém glúten,” trazendo dúvida sobre a existência ou não da proteína (Figura 07).

Figura 07 – Rótulos do mesmo produto alimentício e mesmo fornecedor e com informações oposta acerca da presença do glúten



Fonte: @pöenorótulo

Essa prática (Figura 07) também tem aparência lícita, em relação à Lei do Glúten (pela falta de regulamentação do limite de PPM de glúten) e a Resolução de Alergênicos. Contudo para Celíacos é inconsistente e ofende os mesmos princípios apontados na análise das Figuras 04, 05 e 06, pelos mesmos motivos ali apontados.

<sup>604</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205. O Regulamento CE nº 178/2002, conceitua rastreabilidade como “capacidade de detectar a origem e seguir o rastro de um gênero alimentício, de uma alimento para animais, de um animal produtos de gêneros alimentícios, ou de uma substância destinados a serem incorporados em gêneros alimentícios ou e alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de todas as fases de produção, transformação e distribuição.

Outra prática na rotulagem dos produtos acerca da informação-conteúdo ‘contém glúten’ e ‘não contém glúten’ é a inconsistência em relação à informação da presença ou não do glúten e os ingredientes declarados na rotulagem das embalagens (Figura 07), comportamentos que colocam em risco à segurança alimentar e evidenciam falhas no controle do processo produtivo do alimento. Além de contribuir para a veiculação negativa da empresa frente ao consumidor celíaco (sociedade) sobre a credibilidade de seus produtos, não havendo padronização e muito menos controle de qualidade do produto produzido e comercializado.

É importante ressaltar que na Figura 07, os dois rótulos representam mesmo produto e mesmo fabricante, mas o primeiro (à esquerda) traz na rotulagem a expressão ‘não contém glúten’ se referindo aos padrões estabelecidos pela ANVISA antes da vigência da RDC 26/2015 (Resolução de Alergênicos). A segunda imagem (à direita, também Figura 07), comporta a informação-conteúdo ‘contém glúten’ em decorrência da Nova Resolução de Alergênicos exigirem registro da expressão ‘PODE CONTER’ no rótulo, quando houver risco de contaminação cruzada dos alimentos, por qualquer traço de alergênicos.

No caso do direito fundamental à alimentação do consumidor celíaco, significa não somente o acesso físico aos alimentos sem glúten, mas que esse acesso ocorra de forma fácil e adequada, com segurança e controle de contaminação por glúten, o que pressupõe a adoção de boas práticas, informação adequada e transparência em toda cadeia produtiva (boa-fé), rastreabilidade, além da viabilidade econômica, que somente é tangível se existir políticas públicas junto aos segmentos alimentícios, com a finalidade de promover a segurança alimentar e garantir o direito fundamental à alimentação desses consumidores.

Nessa perspectiva, se pode afirmar que o direito fundamental à alimentação do consumidor celíaco exige para sua eficácia, a realização de duas vertentes: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. A alimentação adequada para o consumidor celíaco implica exatamente no acesso aos alimentos isentos de glúten, essenciais à saúde e qualidade de vida, o que significa disponibilidade, adequação, acessibilidade e estabilidade do acesso aos alimentos produzidos.

A estabilidade aqui mencionada está relacionada à instabilidade da oferta de alimentos isentos de glúten para a dieta celíaca, e em função do consumidor celíaco conviver com a realidade da síndrome da ‘gôndola vazia,’<sup>605</sup> pois esse consumidor frequentemente

---

<sup>605</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52. O autor se vale dos estudos de Madeleine Ferrières. A denominada ‘síndrome da gôndola vazia’ é a expressão contemporânea que corresponde ao antigo estresse alimentar. (medo alimentar).

enfrenta a realidade de escassez, ao ver os alimentos aptos a sua dieta desaparecerem das prateleiras.

Figura 08 – Rótulos com informações inconsistentes sobre a presença ou não de glúten



Fonte: @Poenorotulo e @vigiliaglutentfree

No exemplo acima (Figura 08), a própria ANVISA orienta o registro da expressão PODE CONTER, quando houver risco de contaminação dos produtos pelos alimentos considerados alergênicos, em atenção ao público de consumidores alérgicos.

Contudo, essa prática exclui os consumidores celíacos, pois não são realizados ou informação o PPM de glúten presente, o que amplia a insegurança alimentar, em face da exclusão desses consumidores, porque a informação não é adequada para eles e, ofende os mesmos princípios jurídicos argumentados na análise das Figuras anteriores (Figuras 04, 05 e 06) também pelas motivações arroladas.

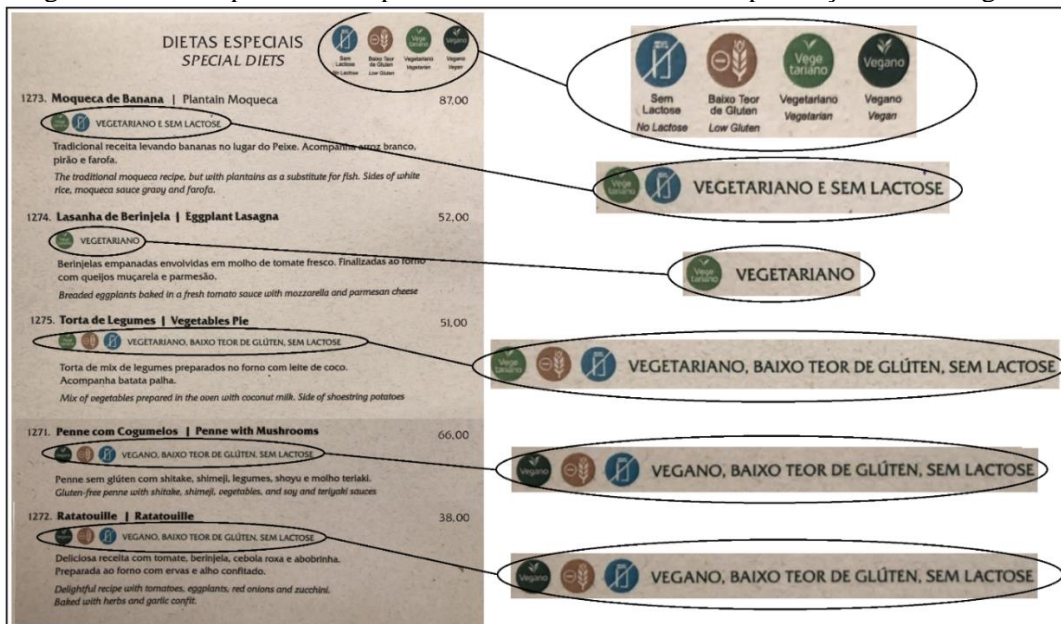
Nesse sentido,

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E MORAL. RÓTULO DO PRODUTO (GRANOLA) CONTENDO A INFORMAÇÃO “SEM GLÚTEN”. PROPAGANDA ENGANOSA. DOENÇA CELÍACA. I) É dever do fabricante fornecer informações corretas, claras, precisas e ostensivas no rótulo do produto (art. 6, III, 12 e 31, do CDC). II) Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o dever de indenizar exsurge como decorrência do próprio ato ilícito da publicidade enganosa, que contenha informação falsa. III) Autor, portador de doença celíaca, que

adquiriu o produto (granola) fabricado pela empresa/ré, que continha a informação no seu rótulo, em destaque, “SEM GLUTEN, SEM LACTOSE”, e apenas em letras menores, miúdas, a informação “**Pode conter traços de glúten**”. IV) Informação da rotulagem inverídica, em violação ao direito à informação do consumidor e ao dever de informar da fabricante, e em desacordo com a Lei do Glúten (Lei n.º 10.674/2003). V) Ingestão do produto, o que desencadeou os sintomas da doença celíaca no autor. Dever de indenizar pelos danos materiais e morais. Valor da indenização pelo dano moral fixado na sentença em R\$ 8.000,00, mantido, ante os parâmetros deste Tribunal. PRECEDENTES DO STJ E DO TJRS. Preliminar de intempestividade da apelação rejeitada. APELAÇÃO DESPROVIDA. APELAÇÃO CÍVEL DÉCIMA CÂMARA CÍVEL Nº 70078985306 (Nº CNJ: 026374278.2018.8.21.7000) COMARCA DE PORTO ALEGRE FITOGRAOS PRODUTOS NATURAIS LTDA-ME APELANTE ALFREDO DE FIGUEIREDO LAYDNER FILHO.<sup>606</sup>

Outro exemplo investigado foi um cardápio de serviços de alimentação (Restaurante) (Figura 09) em que se verificou a inconsistência sobre a presença ou não do glúten. Muito embora a Lei do Glúten não alcance o segmento de prestação de serviços alimentícios, observou-se que a informação acerca da presença de glúten (baixo teor, sem indicar o valor de PPM presente) exclui os consumidores celíacos do acesso aos serviços, cria uma falsa acessibilidade, e ofende aos mesmos princípios jurídicos e pelos mesmos motivos expostos no arrazoado das Figuras 04, 05 e 06.

Figura 09 – Exemplo de Cardápio com inconsistência sobre a presença ou não do glúten



Fonte: Material produzido na pesquisa – cardápio de serviços de alimentação (Restaurante)

<sup>606</sup>RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Apelação Cível**. Décima Câmara Cível Nº 70078985306 (Nº Cnj: 026374278.2018.8.21.7000) Comarca De Porto Alegre Fitogrãos Produtos Naturais Ltda-Me Apelante: Alfredo de Figueiredo Laydner Filho. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/propaganda-enganosa-rotulo-granola-gera.pdf>>. Acesso em 12 maio. 2020.

Em relação, ainda aos ‘descaminhos’ da segurança alimentar ao Direito Fundamental à Alimentação Adequada e DHAA no Brasil se destacou a economicidade, identificadas nos rótulos das Figuras 10 a 14 e considerados como estado de insegurança alimentar dos celíacos pelo agravamento da inacessibilidade econômica dos produtos elaborados pela indústria especializada, que são em média 300% mais caros do que os produtos similares da indústria geral.

Figura 10 – Rótulo de produto elaborado especialmente para o público de consumidores celíacos – Inacessibilidade econômico



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – produto da indústria especializada

Nas situações apontadas (Figuras 10 a 14), o público celíaco tem a certeza da segurança dos produtos, no sentido de que obedecem aos padrões do Codex Alimentarius, no que tange ao controle de risco alimentar de quantidade de PPM de glúten no produto. Mas, a questão, nesse caso, é a inacessibilidade econômica dessa oferta, agravando o estado de insegurança alimentar desse grupo de consumidores.

Figura 11 – Rótulo de produto elaborado especialmente para o público de consumidores celíacos – Inacessibilidade econômico



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – produto da indústria especializada

Esse estado de insegurança alimentar que cerca o grupo de consumidores celíacos no Brasil, exige a adoção de ações que permitam a adequação, a segurança, a viabilidade econômica e a inclusão social, como interfaces de um mesmo direito, o que somente é possível através de políticas públicas específicas e adequadas, em que comportará ao Estado cumprimento dos diferentes níveis de obrigações assumidas (de respeito, proteção, defesa, promoção e provisão da alimentação adequada)<sup>607</sup> frente ao Direito fundamental à Alimentação, e por conseguinte, à segurança alimentar.

<sup>607</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Food and Access to Justice:** examples at the national, regional and international levels. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

Figura 12 – Rótulo de produto elaborado especialmente para o público de consumidores celíacos – Inacessibilidade econômica



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – produto da indústria especializada

Figura 13 – Rótulo de produto elaborado especialmente para o público de consumidores celíacos – Inacessibilidade econômico



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – produto da indústria especializada



Figura 14 – Rótulo de produto elaborado especialmente para o público de consumidores celíacos – Inacessibilidade econômico



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos – alimentos da indústria especializada

É interessante registrar que existe exemplo de ampliação do acesso econômico de consumidores celíacos no Direito Comparado, que buscam corrigir a distorção dos preços praticados pelo segmento alimentício especializado, com instituição de auxílio financeiro para que as pessoas celíacas possam ter acesso aos produtos da indústria especializada, muito embora o sistema de rotulagem ‘sem glúten’ obedeça aos padrões de proteção do Codex Alimentarius, ou até limites de PPM mais baixos do que a recomendação da FAO/OMS, que é de menor ou igual a 20 PPM na oferta final do produto.

### 3.5.3 Reescrevendo a História da (In)Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco em busca da realização do Direito Fundamental à Alimentação Adequada e DHAA

Neste tópico se buscou apresentar os ‘caminhos’ assertivos nos também produtos e serviços do setor alimentício e em ações que espontâneas de empresas (ente privado) que os coloca na posição de protagonistas e inspiradores da efetivação da gestão de risco de alimentos e, quiça, orientadores de futura sistematização normativa no Brasil, rumo à implantação de prática inclusiva do acesso ao alimento seguro pelo consumidor celíaco, e, portanto, geradores da ‘segurança alimentar’ do consumidor celíaco.

Assim, ao se propor caminhos para a reescritura da história da (In)Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco em busca da realização do Direito Fundamental à Alimentação Adequada se convoca para discussão os institutos Função Social e a Responsabilidade Social da empresa e, como ponto de partida, o entendimento constitucional de que o exercício do direito de propriedade deve atender as “suas finalidades econômicas e sociais,” inferindo à sustentabilidade e à utilidade benéfica em respeito à vida, em qualquer uma de suas dimensões.

Assim, cabe ao Estado como regulador fazer uso do interesse público como ferramenta para exigir da empresa privada o exercício de sua função social, ainda mais porque a função social da empresa só se efetiva no exercício da produção de serviços a terceiros (interesse público como “predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”) de afirmação da função social da empresa pautada no interesse público é que se vale do ordenamento jurídico, o Direito, para evitar que a empresa privada no desenvolvimento de suas atividades e consecução de seus fins infrinja ou impacte negativamente os Direitos Humanos de terceiros com a operacionalização de medidas abusivas surgidas do arbítrio individual da propriedade, sejam ele direto ou indireto.

Acredita-se que as formas abusivas operadas pela propriedade (empresa privada) no exercício de sua função social ainda sejam resquícios gerados da força do capitalismo, que foi se afirmando no mundo sem o merecido teor de socialização. Diante desta constatação os organismos internacionais, principalmente a ONU, começaram a atuar proporcionando reflexões, construindo documentos e sensibilizando e convocando a comunidade mundial representada pelos sujeitos de direitos e deveres a se perceber como agentes de transformações positivas ávidas de mudanças de postura para consigo mesmo, para como o outro e para com o mundo que o cerca (principalmente, atuando em seus contextos de vivência).

Tais posturas passaram a ser concretizadas das formas mais variadas, em função de ideologias, religiões, crenças, economicidade, disseminação da cultura de Direitos, asseguradas na consecução dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais e, muito também, como resultantes das lutas da sociedade civil e do nível de entendimento e comprometimento individual dos sujeitos com o bem-estar da coletividade. Como se evidencia no segmento de produção e oferta de alimentos isentos de glúten que na ausência de transparência dos preceitos legais incisivos relacionadas ao Direito à Alimentação Adequada (DHAA) tem se valido de ações e ferramentas colaborativas da propriedade privada para maior aderência na garantia dos direitos e os seus fins. O Estado intervém preventiva e repressivamente na atividade econômica em busca do cumprimento do regramento vigente que

protege as relações de consumo, positivadas, por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei do Glúten e nos regulamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, mas ainda não são suficientes.

Com a atuação das intervenções do Estado (mesmo incipientes) e do comportamento experimentado por algumas empresas privadas tem se constatado que além da função social o momento da convocação da responsabilidade social da empresa, que ocupado lugar de destaque e essa postura, em parte, é advinda do nível de comprometimento da sociedade, dos movimentos sociais e muito das orientações dos documentos internacionais (propostos pela ONU) e da busca por uma ‘identidade’ de que a ação ética do agente econômico age otimizando a relação com seus *stakeholders*, imprimindo uma diferenciação positiva no produto ou serviço ofertado no mercado.

Mesmo que a lucratividade (o acúmulo de bens) seja o objetivo da empresa privada tem se verificado os reflexos da responsabilidade social da empresa diante à coletividade e a mesma tem buscado operar (ainda, que com exceções e necessidade de mais conquistas a serem efetivadas) valorizando a dignidade da pessoa humana, compreendida no conjunto de seus *stackeholders*.

Assim, a responsabilidade social da empresa é de teor voluntário, mas contemplado no planejamento estratégico da mesma, de modo que o seu exercício é de caráter permanente, contínuo e com propósito definido; é o exercício da ‘cidadania empresarial’. Na verdade a empresa que pratica responsabilidade social não abre mão de lucros e muito menos de sua autonomia e liberdade de iniciativa, apenas se ‘(re)cria’ para dar espaço a contemplação do direito à vida em sua supremacia, assumindo o papel de agente social transformações, de mudanças positivas.

Pode se verificar o exercício da função social aliada à responsabilidade social da empresa nos exemplos apresentados nas Figuras 15 e 16. No caso da Figura 15 a empresa se preocupou em atender ao consumidor (integrante de seus *stackeholders*) registrando no cardápio além dos ingredientes do prato (serviço da empresa) a presença de glúten, lactose e/ou açúcar e, mais ainda, a seguinte recomendação: “Todas as preparações podem conter traços de glúten ou de leite, caso tenha alguma restrição alimentar, por favor informe ao maître”, dando visibilidade de acolhimento aos consumidores com restrições alimentares, como celíacos, e alérgicos.

Figura 15 – Exemplo de Cardápio em que se tem Observância de ‘Cidadania Empresarial’

**PRATO À LA CARTE**

**FILET MIGNON**

**Medalhão de Filé Mignon ao Molho Madeira** R\$ 132  
750g de Filé mignon acompanhado de arroz à grega, batata frita, purê de batata.

**Filé de Sol Labareda** - serve 4 pessoas R\$ 138  
750g de carne de sol de filé mignon, acompanhado de baião de dois, macaxeira cozida, queijo coalho e farofa de ovos.

**Filé à Parmegiana** - serve 3 pessoas R\$ 105  
600g de filé mignon empanado, coberto com queijo mussarela e molho de tomate. Acompanha espaguete, arroz branco e purê de batata.

**Filé ao Queijo** - serve 2 pessoas R\$ 65  
300g filé mignon, recheado com queijo servido com molho especial da casa e arroz puxado no próprio molho.

**PEIXES**

**Filé de Peixe Grelhado com Arroz ao Pesto de Coentro e Legumes** R\$ 105

**Filé de Peixe Grelhado ao Molho de Queijo com Purê (Macaxeira e Queijo Coalho) e Arroz de Açafrão** R\$ 105

GLÚTEN LACTOSE AÇÚCAR

GLÚTEN LACTOSE

GLÚTEN LACTOSE AÇÚCAR

GLÚTEN LACTOSE AÇÚCAR

GLÚTEN LACTOSE AÇÚCAR

GLÚTEN LACTOSE

\*\*\* Todas as preparações podem conter traços de glúten ou de leite. Caso tenha alguma restrição alimentar, por favor informe ao maître.

Fonte: Material produzido na pesquisa – cardápio de serviços de alimentação (Restaurante)

Figura 16 – Rótulo de Produto em que se tem Observância de Cidadania Empresarial



Fonte: Material produzido na pesquisa de rótulos– alimentos da indústria geral

A Figura 16, por sua vez, representa um pacto (*Le Contrat Tripartite*) selado entre a empresa (entre privado), o consumidor e demais *stakeholders* por meio da efetivação da ‘cidadania empresarial’, em que a empresa assume a responsabilidade em relação à operacionalização de práticas de uso sustentável dos recursos naturais e de respeito à vida.

Ainda, cabe mencionar a existência de empresas certificadoras que prestam serviços a outras em benefício de emitir certificações (envolvendo avaliações de risco, auditorias de

fábricas e equipamentos e testes de produtos, na fábrica e no ponto de compra do consumidor) e efetivarem os princípios da transparência e de rastreabilidade do produto alimentício em toda a cadeia produtiva (produção, transformação e distribuição), ofertando ao consumidor um alimento seguro, comprovando a boa-fé e a responsabilidade social da empresa que entrega ao consumidor, no caso representado na Figura 17, um alimento seguro, devendo conter 10PPM ou menos de glúten.

Figura 17 - Empresas especializadas em prestar serviços de colaboração para efetivação do rastreamento



Fonte: <https://www.sgsgroup.com.br>

Também importante destacar ações práticas isoladas de empresas que empregam o programa Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC), sistema de aplicação de plano de prevenção, racionalidade e especificidade para controle de riscos relativos à qualidade sanitária do produto e/ou serviço ofertado alimentício (em todas as suas etapas: obtenção da matéria-prima, colheita e consumo) e conforme as orientações do Codex Alimentarius<sup>608</sup> e entendimento de Ribeiro-Furtini e Abreu<sup>609</sup> para que seja concretizado necessita o cumprimento sistematizado de sete princípios:

- 1) “*Análise de perigos e medidas preventivas*” (identificação de perigos significativos e estabelecimento de medidas preventivas cabíveis);
- 2) “*Identificação dos pontos críticos de controle*” (enumeração dos PCC);
- 3) “*Estabelecimento dos limites críticos*” (valoração máxima e/ou mínima de aceitação de medida preventiva a ser monitorada por cada PCC, geralmente referem a tempo, temperatura, pH, acidez titulável, etc);

<sup>608</sup>BRASIL. **Codex Alimentarius**. Hazard analysis and critical control point (haccp) system and guidelines for its applicationh. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/y1579e/y1579e03.htm>>. Acesso em 10 maio 2020.

<sup>609</sup>RIBEIRO-FURTINI, L.L.; ABREU, L. R. **Utilização de APPCC na Indústria de Alimentos**. Ciênc. agrotec., Lavras, 2006, v. 30, n. 2, p. 358-363

4) “*Estabelecimento dos procedimentos de monitorização*” (medição ou observação sistemática de um PCC associado aos seus limites críticos e à capacitação dos mesmos para detecção de perdas de controle do PCC);

5) “*Estabelecimento das ações corretivas*” (efetivação de ações de controle caso seja detectado algum desvio nos limites críticos ou na faixa de segurança de um produto, garantindo continuamente a segurança do processo);

6) “*Estabelecimento dos procedimentos de verificação*” (contínua revisão para adequação da total segurança do processo e frequente utilização de procedimentos adicionais aos já efetivados na monitorização); e,

7) “*Estabelecimento dos procedimentos de registro*” (documentação de todo o processo).

Acrescentando, Ribeiro-Furtini e Abreu<sup>610</sup> que a contribuição da aplicação da ferramenta APPCC na produção de alimentos seguros protegeria o celíaco, ao tempo que garantiria a oferta de alimentos seguros para o seu consumo, pois:

- ✓ evitaria a contaminação por glúten em qualquer etapa da produção do alimento pela consolidação do efetivo controle de produção desse alimento (evitando contaminação direta ou indireta, seja oriunda de alimentos que contém glúten ou de adição desnecessária de ingredientes com glúten);
- ✓ consolidaria o limite máximo aceitável de glúten em preparações consideradas naturalmente isentas de glúten, conforme as orientações do Codex Alimentarius;
- ✓ garantiria a observância em realização contínua de Ficha Técnica de Preparo (FTP) para as preparações isentas de glúten;
- ✓ sistematizaria a operacionalização de ações corretivas, evitando desvio nos limites críticos ou na faixa de segurança garantindo ao consumidor celíaco de 10ppm;
- ✓ sedimentaria a cultura de informação exigindo que no balcão de distribuição de produtos alimentícios ou cardápio se indicasse a presença de glúten nas preparações;
- ✓ fortaleceria a responsabilidade da autoverificação (avaliação contínua, como testes periódicos para constatação da isenção do glúten ou até 10ppm em cada etapa de produção e, até mesmo, implantação de novos procedimentos), permitindo revisão de adequação de PPC para total segurança do processo de produção do alimento;

---

<sup>610</sup>RIBEIRO-FURTINI, L.L.; ABREU, L. R. *Utilização de APPCC na Indústria de Alimentos*. Ciênc. agrotec., Lavras, 2006, v. 30, n. 2, p. 358-363

- ✓ permitiria o conhecimento e o controle do consumo diário de glúten tolerável pelo portador de DC já que toda a cadeia produtiva é documentada e permite reavaliação constante e também para subsidiar o DC de parâmetro de glúten ingerido porque na sociedade de risco a contaminação exposta é frequente.

Por fim, ainda, se elenca neste estudo alguns modelos no Direito Comparado para Ampliação da Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco na concretização de caminhos de vivência e realização do segurança alimentar do Direito Humano à Alimentação Adequada (sem glúten), em alguns países como:<sup>611</sup>

- ✓ Suécia: até os 16 anos os produtos sem glúten são gratuitos;
- ✓ Noruega: menores de três anos recebem 110 euros ao mês e, a partir dessa idade, a ajuda sobe para 210 euros;
- ✓ Finlândia: o governo oferece uma ajuda de 78,44 euros mensais até os 16 anos;
- ✓ França: o serviço de segurança social oferece até 33,50 euros às crianças e 45 euros aos adultos que justifiquem a compra com as etiquetas dos produtos;
- ✓ Dinamarca: o governo ajuda com até 200 euros por mês até os 65 anos;
- ✓ Itália: crianças até 10 anos recebem 94 euros mensais; depois, e pelo resto da vida, 140 euros para os homens e 90 para mulheres; e,
- ✓ Reino Unido: os produtos sem glúten são completamente gratuitos até os 16 anos e a partir dos 65.

Merece destaque a proteção normativa implantadas na Argentina<sup>612</sup> (MERCOSUL) em que o Estado intervém ativamente na sociedade para garantir o Direito à Alimentação Adequada do consumidor celíaco, sendo aqui denominado de Modelo de Inclusão no Segmento:

Argentina: o sistema nacional desenvolvido pela Argentina em defesa da segurança alimentar do Consumidor Celíaco merece destaque, inicialmente pelo reconhecimento da questão da oferta dos alimentos livres de glúten e, por conseguinte a segurança e adequação dessa oferta para o público de consumidores celíacos como de interesse nacional, estabelecendo normativamente um conjunto de obrigações para

<sup>611</sup>ESPAÑA. Federação de Associações de Celíacos da Espanha (FACE). Disponível em: <http://celiacos.org/>. Acesso em 19 maio 2020

<sup>612</sup> ARGENTINA. Lei nº 26.588, 24 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162428/texact.htm>. Acesso 18 maio 2020

o Estado e para o segmento alimentício (produção e serviços de alimentação), entre os quais:

- ✓ Rotulagem obrigatória da legenda ‘Sin TACC’ (trigo, aveia, centeio e cevada), acompanhada de respectivo símbolo gráfico (Figura 18) para todos os produtos alimentares e medicamentos que sejam aptos para a dieta celíaca.

Figura 18 – Símbolos gráficos para rotulagem obrigatória da legenda ‘Sin TACC’ (trigo, aveia, centeio e cevada)



Fonte: [www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/).

- ✓ A Lei Nacional prevê que o percentual de PMM deverá ser reduzido, na medida em que as técnicas de detecção evoluírem, comportando ao Ministério da Saúde essa função, adotando na atualidade o percentual de menor ou igual a 10(PPM) na oferta final ao consumidor; (menor do que o recomendado pelo Codex Alimentarius FAO/OMS);
- ✓ Obrigou a oferta segura e adequada (nutricionalmente) no mínimo de “um menu” ou opção de alimento ‘Sin TACC’ nos:
  - a) Estabelecimentos prisionais;
  - b) Estabelecimentos hospitalares (público ou privado)
  - c) Cantinas ou restaurantes escolares;
  - d) Restaurantes e bares;
  - e) Empresas de transporte aéreo, terrestre e aquático;
  - f) Quiosques, empresas de ‘fast food’ e similares.
- ✓ Incumbiu ao Estado, através da Autoridade de Alimentação e Medicamentos (órgão de execução) o dever de capacitação das empresas do segmento alimentício, no que se refere a boas práticas na produção de alimentos ‘Sin T.A.C.C.’, bem como a fiscalização e aplicação de sanções disciplinares.
- ✓ Elencou entre as sanções sanitárias:
  - a) o descumprimento de boas práticas de fabricação de alimentos ‘Sin T.A.C.C.’



- b) Impressão das legendas "Sem glúten" (Sin T.A.C.C) ou "Este medicamento contém glúten" na embalagem ou embalagem de produtos alimentícios e medicamentos que não cumpram o disposto no artigo 3 desta lei;
  - (c) O não cumprimento das boas práticas de fabricação estabelecidas para a preparação e controle de produtos alimentícios e medicamentos comercializados no país e que cumpram a obrigação legal;
  - c) Qualquer forma de divulgação, publicidade ou promoção, como 'Sin T.A.C.C', de alimentos e medicamentos que não atendam ao disposto na lei;
  - e) Ocultação ou negação das informações exigidas pela autoridade de execução em sua função de controle;
  - f) A falta de oferta de opções ou menus de alimentos sem glúten, de acordo com o disposto na lei
  - g) Ações ou omissões em qualquer uma das obrigações estabelecidas, cometidas em violação a esta lei e seus regulamentos que não sejam mencionados nos parágrafos anteriores.
- ✓ As violações desta lei serão sancionadas com:
- a) um aviso; Publicação da resolução que prevê a sanção em meios de comunicação de massa, conforme determinado pelo regulamento;
  - b) Uma multa que deve ser atualizada anualmente pelo Poder Executivo nacional, de acordo com o índice oficial de preços do Instituto Nacional de Estatística e Censos - INDEC -, de mil pesos (US \$ 1.000) a um milhão de pesos (US \$ 1.000.000), sujeito a ser aumentado para dez vezes em caso de reincidência;
  - c) suspensão do estabelecimento por um período de até 1 (um) ano;
  - d) Encerramento do estabelecimento de 1 (um) a 5 (cinco) anos; e
  - f) Suspensão da publicidade até sua adaptação ao disposto nesta lei.

A Lei Nacional Argentina<sup>613</sup> (Lei nº 26.588/2009) foi replicada na cidade de Buenos Aires e províncias, sendo adotada em todo o território argentino, incorporando à rotina do segmento alimentício (bens e serviços), de forma a ampliar consideravelmente a acessibilidade alimentar dos celíacos.

---

<sup>613</sup> ARGENTINA. **Lei nº 26.588**, 24 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162428/texact.htm>>. Acesso 18 maio 2020

No âmbito da União Europeia, merece destaque o modelo adotado pela Espanha:<sup>614</sup>

1) Espanha: Merece destaque o trabalho desenvolvido pela Agência Espanhola de Seguridad Alimentaria em conjunto com a FACE (associação representativa dos celíacos)

- ✓ A Espanha não fornece subsídio financeiro aos celíacos, mas adota as recomendações do *Codex Alimentarius* quanto ao máximo de glúten permitido para rotulagem “sin gluten”, que é de menor que 20 (PPM) e, quanto ao sistema de APPCC no controle da produção e oferta desses segmentos, minimizando a contaminação cruzada;
- ✓ Em parceria com a Federação de Associações de Celíacos da Espanha (FACE) mantém lista de produtos seguros que são divulgados;
- ✓ Adota símbolo (elemento gráfico) para identificação dos produtos aptos ao público celíaco.

Figura 19 – Símbolo gráfico - Espiga Barrada - internacionalmente reconhecido que indica que um alimento é seguro para o consumo de pessoas celíacas ‘*sin gluten*’



Fonte: <https://celiacos.org>.

- ✓ Os produtos específicos para celíacos (pão, farinha, macarrão, biscoitos, doces etc.) devem ser certificados pelo Sistema Europeu de Licenças ELS ou "Barred Spike" ou indicar a menção "sin gluten" (<20 PPM) para garantir a ausência de glúten, além do símbolo (elemento gráfico) acima.

<sup>614</sup>ESPAÑA. Federação de Associações de Celíacos da Espanha (FACE). Disponível em: </celiacos.org/>. Acesso em 19 maio 2020.

Merecem destaque também a atuação da Autoridade Europeia (Aesa) e da Agência Americana (FDA) como instrumentos para modelos inclusivos:<sup>615</sup>

- ✓ O sistema de controle de cadeia produtiva;
- ✓ Adoção do percentual menor do que 20(PPM) para rotulagem dos produtos ‘gluten free’ (Codex Alimentarius FAO/OMS).
- ✓ Adoção do sistema APPCC para controle de contaminação cruzada. (Codex Alimentarius FAO/OMS).

Por fim, no Brasil temos o modelo de rotulagem de alimentos especiais, sem lactose ou baixo teor de lactose, que também pode visto como modelo inclusivo.

Modelo Nacional: No Brasil, a Lei nº13.305 de 04 de julho de 2016 (Lei da Lactose)<sup>616</sup> e a RDC nº 61, de 3 de fevereiro de 2016,<sup>617</sup> que inauguram um sistema de controle de contaminação e informação especial sobre o teor de lactose, nos produtos especiais (elaborados para o público com intolerância alimentar à lactose),

- ✓ Os rótulos de alimentos que contenham lactose deverão indicar a presença da substância, informando, inclusive o teor de lactose remanescente, conforme as disposições do regulamento.
- ✓ “Alimentos para dietas com restrição de lactose”: alimentos especialmente processados ou elaborados para eliminar ou reduzir o conteúdo de lactose, tornando-os adequados para a utilização em dietas de indivíduos com doenças ou condições que requeiram a restrição de lactose. Os alimentos para dietas com restrição de lactose são classificados como:

a) Isentos de lactose:

Alimentos para dietas com restrição de lactose que contêm quantidade de lactose igual ou menor a 100 (cem) miligramas por 100 (cem) gramas ou mililitros do alimento

<sup>615</sup>GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 95-102.

<sup>616</sup>BRASIL. **Lei nº 13.305**, de 04 de julho de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13305.htm)>. Acesso em 18 maio 2020.

<sup>617</sup>BRASIL. ANVISA. **RDC nº 61**, de 3 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/281284/Regimento+Interno+da+Anvisa+-+RDC+nº+61+de+2016/07ccbb20-f3b3-4209-bf84-f520a1a29eab>>. Acesso em 18 maio 2020.

pronto para o consumo, de acordo com as instruções de preparo do fabricante, devendo declarar na rotulagem a declaração: “isento de lactose”, “zero lactose”, “0% lactose”, “sem lactose” ou “não contém lactose”, próxima à denominação de venda do alimento.

b) Baixo teor de lactose:

Alimentos para dietas com restrição de lactose que contêm quantidade de lactose maior que 100 (cem) miligramas por 100 (cem) gramas ou mililitros e igual ou menor do que 1 (um) grama por 100 (cem) gramas ou mililitros do alimento pronto para o consumo, de acordo com as instruções de preparo do fabricante, devendo declarar na rotulagem: a declaração “baixo teor de lactose” ou “baixo em lactose”, próxima à denominação de venda do alimento.”

- ✓ Os teores de lactose e galactose devem ser declarados em gramas e sem o percentual do valor diário (%VD), abaixo de carboidratos, na tabela de informação nutricional.
- ✓ Deve ser assegurada a redução da lactose mediante análises de controle de qualidade do produto final e de estudos de validação do processo produtivo.
- ✓ O descumprimento das disposições contidas nesta Resolução constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

Todos os caminhos geradores de segurança alimentar aqui relatados poderão servir como instrumento da transformação social e da realização do Direito à Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco, sendo necessário que o Estado (Brasil) promova mudanças normativas, estruturais e operacionais manifestadas na complexa articulação entre economia, avanços sociais e políticos, diversidade ambiental e histórico-cultural e acima de tudo garantindo que o consumidor celíaco possa saciar sua fome e sua sede.

Os rótulos e cardápios aqui utilizados foram apresentados através de registro fotográfico realizados pela pesquisadora ou adquiridos em meio eletrônico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A tese sustentada nesta pesquisa é que a alimentação adequada é um direito fundamental e individual do consumidor celíaco e que a segurança alimentar desse grupo é dever do Estado, que deve incentivar a produção de alimentos sem glúten e criar mecanismos de fiscalização e controle da produção à oferta final dos alimentos isentos de glúten; e responsabilidade da empresa (agente econômico privado), quanto à transparência na informação, controle de segurança e uso de boas práticas de produção, inclusive dos alimentos isentos de glúten, não somente os especiais, mas, também os tradicionais que são naturalmente isentos de glúten.

Norteados pela referida problemática - *a verificação do direito da pessoa celíaca à alimentação adequada, do papel do Estado e da responsabilidade empresarial, no controle do risco da produção à oferta dos alimentos isentos de glúten, de forma a garantir a segurança alimentar a essa grupo de consumidores* - se apresentou a análise jurídica do estudo sistematizada em três capítulos distintos e estes foram estruturados em dimensões, que objetivaram cada um com suas especificidades, similitudes, complementaridades e interfaces e sustentaram a defesa da tese acima rerepresentada.

*A Primeira Dimensão: Alimentação Adequada como Direito Fundamental do Consumidor Celíaco:* comporta, discute e consolida a revisão bibliográfica sobre a Teoria dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, como aporte para a identificação do Direito Humano à Alimentação (DHAA) e o Direito Fundamental à Alimentação, inicia com a apresentação de entendimentos da doutrina clássica, representada entre outros, por Comparato, Alexy, Sarlet, Virgílio da Silva em contraponto com a visão mais ativista de Herrera Flores, no sentido da necessidade da contínua afirmação e (re)invenção dos direitos humanos.

Segue respondendo ao questionamento acerca da alimentação adequada demonstrando no doutrinamento que o acesso dos celíacos aos alimentos isentos de glúten, aptos a sua dieta, representa dentro do contexto normativo-constitucional como um direito fundamental das pessoas celíacas e, por conseguinte, dos consumidores celíacos.

Atesta que o direito à alimentação adequada das pessoas celíacas e delas enquanto consumidoras é direito fundamental da segunda dimensão (teoria das dimensões dos direitos fundamentais), pois exige ação positiva estatal (prestacional) e correlacionado também a terceira dimensão (teoria das dimensões dos direitos fundamentais), por dialogar com o Princípio da Solidariedade, na medida em que sua concretude incide responsabilidades para a

coletividade, atingindo o ente estatal e os agentes privados. Firma, também, a compreensão de que se trata de um direito subjetivo (que pode ser reclamado do Estado) e individual de natureza coletiva.

Quanto ao acesso ao alimento sem glúten, comprova ser o Direito Fundamental à Alimentação do consumidor celíaco não somente o acesso físico, mas, sobretudo, que seja fácil (esteja disponível), adequado (com os níveis de tolerância de glúten suportáveis), com segurança e controle de contaminação por glúten. Condições que exigem adoção de boas práticas, informações adequadas, transparência em toda cadeia produtiva alimentar (produção, transformação e distribuição) e viabilidade econômica, esta última firmada na existência de políticas públicas com a finalidade de promover a segurança alimentar e garantir o direito fundamental à alimentação dos celíacos.

Afirma, ainda, que a eficácia do Direito Fundamental à Alimentação do consumidor celíaco materializa a realização de duas vertentes: ‘direito de estar livre da fome’ e ‘direito à alimentação adequada’ (acesso aos alimentos isentos de glúten, essenciais à saúde e a qualidade de vida). Ressaltando, que o ‘direito à alimentação adequada’ está consubstanciada na disponibilidade, adequação, acessibilidade e estabilidade do acesso aos alimentos produzidos. Ao tempo, que salienta ser a estabilidade evidenciada no fenômeno da instabilidade confirmada na ocorrência da síndrome da ‘gôndola vazia’, escassez e desaparecimento dos produtos isentos de glúten das prateleiras.

Fechando os achados da primeira dimensão o estudo sustenta que, no âmbito do Poder Judiciário, o direito à alimentação ou mesmo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) enfrenta resistência e comumente é tangenciado e resumido a casos de judicialização da saúde.

Na *Segunda Dimensão da pesquisa: Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco como Dever do Estado*: a revisão bibliográfica realizada conduz à identificação do instituto da Segurança Alimentar como dever do Estado, na perspectiva do risco alimentar global, decorrente das discussões fundamentadas na sociedade de risco e na integração dos aspectos econômicos, sanitários e sociais, delineados por *Mahieu* como eixos de gestão de risco da atual sociedade de alimentação, anteriormente apontados nos estudos de Josué de Castro (fome qualitativa); Grassi Neto, Carolina Vaz, Flávio Valente, entre outros para, ao final, estabelecer e delimitar os níveis de obrigação do Estado e como o Estado brasileiro está tutelando a (in)segurança alimentar do consumidor celíaco.

Consuma que a segurança alimentar surge como dever do Estado, na medida em que o direito à alimentação adequada é reconhecidamente um Direito Humano Fundamental,

constante em vários instrumentos normativos internacionais e elencados no art. 6º da CF, como um dos direitos sociais, vinculando entidades públicas e privadas (efeitos verticais e horizontais).

Verifica que o Estado assume diversos níveis de obrigação frente ao Direito Humano à Alimentação Adequada e por extensão à Segurança Alimentar, no que trata do acolhimento a grupos vulneráveis como se caracteriza os consumidores celíacos, estando obrigado a: promover e/ou prover a alimentação adequada, seja pela facilitação na produção e aquisição dos alimentos essenciais, seja pela provisão destes, através de um sistema público de distribuição de alimentos, ou mesmo de distribuição equitativa de renda, que permita autonomia na aquisição.

Confirma que a implementação do dever prestacional do Estado é a obrigação que o mesmo tem de realização do mínimo existencial do direito à alimentação das pessoas celíacas e defende sua concretização por meio do acesso aos alimentos básicos, necessários à saúde e qualidade de vida, implicando acesso aos alimentos isentos glúten especificamente formulados para o público de celíacos e aos alimentos naturalmente isentos de glúten, em quantidade e qualidade necessária ao atendimento da necessidade especial alimentar, comportando ao Estado criar estratégias de fomento no mercado e regulamentar essa oferta junto às empresas.

Evidencia que a ‘hipervulnerabilidade’ ou vulnerabilidade agravada dos consumidores celíacos comprova a necessidade de dieta especial (sem glúten) e os colocam em desvantagem no mercado de alimentos requisitando tratamento equitativo a essa minoria, ratificada na jurisprudência e valendo-se da proibição constitucional da discriminação para ligar a tutela dos hipervulneráveis diretamente ao valor da dignidade da pessoa humana.

Certifica que na esfera nacional, a única tutela normativa de proteção específica do consumidor celíaco é representada pela Lei do Glúten, que trata tão somente do dever de informação-conteúdo ‘contém glúten’ e ‘não contém glúten’ das embalagens e no material publicitário dos produtos industrializados. Reconhece como positivo a decisão do julgamento dos Embargos de Divergência de nº 1515895/MS do Superior Tribunal de Justiça pacificando o entendimento, até antes divergente, da aplicação das regras do Código de Defesa do Consumidor na relação de consumo dos celíacos com o segmento alimentício, ampliando o dever de informação para também dever-de-advertência (CDC, art.31), obrigando os fabricantes a informarem nas embalagens: *‘os riscos do glúten à saúde dos celíacos’*

Outro achado mostrado foi o progresso na tutela dos consumidores celíacos em abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o dever de promoção da segurança alimentar e nutricional, no julgamento do REsp nº 1357618-DF de relatoria do

Ministro Luis Felipe Salomão: “*alçado ao nível de direito fundamental, acrescentado ao rol de direitos sociais, após a Emenda Constitucional nº 64/2010, tomando lugar entre os direitos individuais e coletivos.*” No referido acórdão a informação adequada prestada pelo fornecedor, na rotulagem dos produtos alimentícios, foi reconhecida como instrumento eficiente para a realização do direito humano à alimentação adequada dos consumidores celíacos.

Finda as discussões verificando que no âmbito do controle do risco sanitário existe conjunto de regulamentação sanitária significativo de Boas Práticas de Fabricação (BPF), representada pelo conjunto das Resoluções SVMS nº 326/1997 e da Resolução ANVISA/RDC nº 275/2002 e Portaria SVS/MS nº 1428/93, não havendo, contudo, nenhum indício de aplicação dessas boas práticas na produção de alimentos naturalmente isentos de glúten, pela indústria geral, sendo prática usual a rotulagem contém glúten, mesmo quando os ingredientes declarados são isentos de glúten, gerando inconsistência.

*Terceira Dimensão da pesquisa: Responsabilidade da Empresa na (In)Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco:* abarca aportes teóricos de Grassi Neto, Caroline Vaz, Eckschmidt *et al*, entre outros para comprovar a responsabilidade da empresa na segurança alimentar do consumidor celíaco e, por conseguinte, na construção da acessibilidade alimentar desse grupo de consumidores.

Toma como referência a determinação e padronização do Codex Alimentarius (FAO/OMS) que os alimentos isentos de glúten são os que se enquadram nos seguintes critérios de segurança sanitária: a) alimentos ou produtos alimentícios cuja composição dos ingredientes não possuem: trigo, centeio, cevada e aveia ou suas variedades cruzadas, e em que o nível de glúten é inferior a 20 partículas por milhão (PPM) no total, considerando a oferta final ao consumidor; b) alimentos ou produtos alimentícios que possuem grãos proibidos nos ingredientes, mas que foram processadas para remover o glúten, e o nível não seja superior a 20 partículas por milhão, com base nos alimentos vendidos ou distribuídos ao consumidor.

Evidencia que a Lei do Glúten não define limite de PPM de glúten permitido para a linha de corte da rotulagem ‘contém glúten’ e ‘não contém glúten’ e que inexistente regulamentação na ANVISA com definição e estabelecimento de protocolo de Boas Práticas (BPF, APPCC, POP, PIQ) para a produção específica de alimentos isentos de glúten, dentro da margem de segurança que necessita os celíacos.

Revela que a Resolução de Alergênicos (RDC nº 26/2015) trouxe inconsistência da declaração “contém glúten”, uma vez que a própria ANVISA passou a orientar a rotulagem da informação PODE CONTER GLÚTEN, quando houver risco de contaminação cruzada com algum alergênico e, o trigo, a aveia, a cevada, o malte estão arrolados como alergênicos. Deduz



que essa informação orientada pela ANVISA e a ausência de BPFs no controle de contaminação cruzada dos alimentos aptos para consumidores celíacos restringe o acesso desse grupo de consumidores, uma vez que no modelo atual de produção é praticamente impossível, o alimento ser totalmente isento de glúten.

Constata a obrigação do agente econômico privado em manter uma oferta adequada, estável e uma relação de boa-fé (transparência) bem como denuncia a necessidade de recomposição do equilíbrio da relação de consumo inspirada pelo CDC como mecanismo de isonomia do Estado Constitucional, pelo qual se exige tratamento desigual aos desiguais, ou, a igualdade democrática exige a aplicação do ‘princípio equidade’ pois mitigando as diferenças sociais é que se garantem as condições mínimas de competitividade.

Atesta que o cumprimento da dieta sem glúten representa para os celíacos uma grande restrição alimentar, na medida em que proíbe o uso de alimentos que contenham na sua composição, o trigo, o centeio, a cevada e a aveia, e todos os seus derivados, restando uma oferta limitada (restrita), representada pelos alimentos naturalmente isentos de glúten, produzidos pelo segmento alimentício geral e, a oferta do segmento alimentício especializado. Situação que agrava o estado de insegurança alimentar desse consumidores.

Comprova que o controle do risco do eixo sanitário, no sentido de adoção de protocolos de boas práticas, é determinante para a gestão de risco dos demais eixos e a consequente oferta segura de alimentos sem glúten, com vistas a atender a segurança alimentar desse grupo de consumidores depende de ações de responsabilidade das empresas que compõem o segmento alimentar e, que a ausência de adoção de boas práticas na produção de alimentos isentos de glúten da agricultura às unidades produtivas, prejudicando a oferta de alimentos isentos de glúten com a exponencialidade da contaminação cruzada dos alimentos naturalmente isentos de glúten ou dos alimentos preparados pelo segmento alimentício especializado é uma realidade nacional.

Conclui que o Direito a Alimentação e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) sob a ótica do discurso da base normativa nacional não comportaria a necessidade da materialização deste trabalho, porque nos referidos institutos esses direitos estão bem servidos, como se evidencia a sua expressividade na Constituição da República Federativa do Brasil no preâmbulo; no Direito Fundamental - Art. 6º; nos Direitos Fundamentais Individuais - Art. 5º, caput; no Direito à Saúde - Art. 6º; e, como Princípio da Dignidade Humana - Art.1º, III) e também, por igual dignidade (entre outros dispositivos do texto constitucional), integrados e entrelaçados:

- ✓ no fomento à produção agropecuária, à organização do abastecimento alimentar e ao combate as causas da pobreza (Art. 23; incs XVIII e X)
- ✓ no Princípio da Função Social da Empresa, vinculando a função social da empresa na concretização da existência digna e incluindo à alimentação como elemento dessa dignidade humana (Art. 170);
- ✓ no dever da desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (Art. 184);
- ✓ à soberania alimentar pela efetivação de política agrícola com a participação dos setores de comercialização, armazenamento e transportes (Art. 187);
- ✓ na ordem social fundada no trabalho e objetivando o bem-estar e a justiça social (Art. 193);
- ✓ à saúde na operacionalização de políticas sociais e econômicas de redução do risco de doença e de outros agravos, além, de garantia do acesso universal e igualitário (Art. 196);
- ✓ ao sistema único de saúde (SUS) como direito à alimentação relacionado à saúde e a vida humana, a partir do dever do Estado de manter um sistema de segurança sanitária dos alimentos (Art. 200); e,
- ✓ como indispensável para o desenvolvimento da criança, adolescente e jovem gerando deveres e responsabilidade para o Estado, a família e sociedade (Art. 227).

Declara que o Direito à Alimentação Humana Adequada (DHAA) e o Direito Fundamental à Alimentação estão sedimentados na Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), principalmente, declarados nos artigos 2º (promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população como também da realização da proteção, promoção, provisão, informação, monitoramento, fiscalização e avaliação do direito humano à alimentação adequada e otimização de mecanismos para sua exigibilidade) e 3º (na realização do direito de todos ao acesso a alimentos em quantidade, qualidade e sem comprometimento de outras necessidades essenciais, como a saúde e o bem estar).

Notabiliza, também, que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está intrinsecamente inserido nos níveis (tipologias) de obrigações estatais, incluindo o reconhecimento dos deveres do Estado: respeito, proteção, defesa, promoção e provisão corroborados na realização do direito de todos a estarem ‘livre da fome.’

E, por fim, enaltece que é dever do Estado, interferir em situações de não cumprimento do direito à segurança alimentar para garantir a existência física suficiente de alimentos com segurança e adequação nutricional para a realização também dos direitos à

saúde e a própria vida da população. Põe em evidência, assim, o Direito Fundamental à Alimentação e o DHAA intimamente relacionado ao direito à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

Mas, em contrapartida ressalta que na contemporaneidade a não observância, falhas e infrações ao Direito a Alimentação e ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) corroboram, ainda, mais para a existência da fome, ‘fome qualitativa’, que tem revelado o DHAA na legislação um campo utópico. Assim, em função da constatação dessa face utópica e por ser o Direito uma ciência dinâmica e em (re)construção é que abraçou neste estudo o Direito Fundamental à Alimentação e o DHAA e o elevando ao ‘status’ das discussões para o ‘chamamento’ de que os consumidores celíacos, tem passado fome e sede no Brasil, seja pela falta de segurança (ausência de Boas Práticas na cadeia produtiva), inacessibilidade de alimentos (econômica e física) ou pela negação de seus direitos (ausência de política pública de incentivo à produção de alimentos isentos de glúten).

No contexto da Lei do Glúten, a pesquisa emite as seguintes críticas:

- a prática vinculativa, no sentido de obrigar os fornecedores a rotular à inscrição ‘sem glúten’ ou no caso do Brasil ‘não contém glúten,’ aparenta legalidade por atender a Lei do Glúten e a Resolução RDC/ANVISA nº 26/2015 (Resolução de Alergênicos). Protege adequadamente alérgicos, mas se mostra inconsistente quanto à informação para os celíacos, avolumando a insegurança alimentar desse grupo, no que se refere a ampliação da restrição da oferta dos alimentos aos celíacos;

- cria tensão entre celíacos e alérgicos, que mesmo inconscientemente defendem rotulagens diferentes. Porém, salienta que o direito de um grupo não é excludente ao direito de outro, é possível que rotulagem atende aos dois grupos, celíacos e alérgicos, basta declarar a quantidade de PPM de glúten presente na oferta final, através da rotulagem da embalagem.

- constata que a Lei do Glúten é insuficiente para a segurança alimentar do Consumidor Celíaco e, as inscrições “contém glúten” ou “não contém glúten,” sem um limite de corte, ou seja um limite de PPM de glúten seguro e padronizado permite que as empresas excluam os consumidores celíacos do mercado de alimentos naturalmente isentos de glúten, em face da prática de subinformação ou de informação inconsistente praticada na rotulagem de seus produtos alimentícios.

- comprova na informação-conteúdo ‘contém glúten’ e ‘não contém glúten’ dos exemplos de rótulos a inconsistência em relação à informação da presença ou não do glúten e os ingredientes declarados na rotulagem das embalagens, colocando em risco à segurança alimentar e evidenciando falhas no controle do processo produtivo do alimento. Além de

contribuir para a veiculação negativa da empresa frente ao consumidor celíaco (sociedade) sobre a credibilidade de seus produtos, não havendo padronização e muito menos controle de qualidade do produto produzido e comercializado.

Outro ‘descaminho’ da segurança alimentar ao Direito Fundamental à Alimentação Adequada e DHAA no Brasil apontado no estudo foi em relação à economicidade, considerados aqui como estado de ‘insegurança alimentar’ dos celíacos pelo agravamento da inacessibilidade econômica dos produtos elaborados pela indústria especializada, que são em média 300% mais caros do que os produtos similares da indústria geral.

É interessante registrar que existe exemplo de ampliação do acesso econômico de consumidores celíacos no Direito Comparado, que buscam corrigir a distorção dos preços praticados pelo segmento alimentício especializado, com instituição de auxílio financeiro para que as pessoas celíacas possam ter acesso aos produtos da indústria especializada, muito embora o sistema de rotulagem ‘sem glúten’ obedeça aos padrões de proteção do Codex Alimentarius, ou até limites de PPM mais baixos do que a recomendação da FAO/OMS, que é de menor a 20 PPM na oferta final do produto.

Partindo desta constatação reafirma que cabe ao Estado como regulador fazer uso do interesse público como ferramenta para exigir da empresa privada o exercício de sua função social, ainda mais porque a função social da empresa só se efetiva no exercício da produção de serviços a terceiros e que no desenvolvimento de suas atividades e consecução de seus fins infrinja ou impacte negativamente os Direitos Humanos de terceiros com a operacionalização de medidas abusivas surgidas do arbítrio individual da propriedade, sejam como ação direta ou indireta.

Corroborando do entendimento de que formas abusivas operadas pela propriedade (empresa privada) no exercício de sua função social ainda sejam resquícios gerados da força do capitalismo, que foi se afirmando no mundo sem o merecido teor de socialização. Também declara que em consequência de ações dos órgãos internacionais, principalmente a ONU, se tem testemunhado o crescimento de consciência dos sujeitos a se perceberem como agentes de transformações e mediadores de mudanças de postura para consigo mesmo, para como o outro e para com o mundo que o cerca (principalmente, atuando em seus contextos de vivência).

Tais posturas passaram a ser evidenciadas no segmento de produção e oferta de alimentos isentos de glúten que na ausência de transparência dos preceitos legais incisivos relacionadas ao Direito à Alimentação Adequada (DHAA) tem se valido de ações e ferramentas colaborativas da propriedade privada para maior aderência na garantia dos direitos e os seus fins.

Os respectivos achados sustentam que o Estado intervém preventiva e repressivamente na atividade econômica em busca do cumprimento do regramento vigente que protege as relações de consumo, positivadas, por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei do Glúten e nos regulamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, mas ainda não são suficientes. No entanto, essas atuações e intervenções incipientes pautados, inclusive, no comportamento experimentado por algumas empresas privadas que além de sua função social tem se apropriado da responsabilidade social em busca da materialização da ‘identidade’ de que a ação ética do agente econômico otimiza a relação com seus *stakeholders*, imprimindo uma diferenciação positiva no produto ou serviço ofertado no mercado.

Assevera que a responsabilidade social da empresa é de teor voluntário, mas contemplado no planejamento estratégico da mesma, de modo que o seu exercício é de caráter permanente, contínuo e com propósito definido; é o exercício da ‘cidadania empresarial’. Na verdade a empresa que pratica responsabilidade social não abre mão de lucros e muito menos de sua autonomia e liberdade de iniciativa, apenas se ‘(re)cria’ para dar espaço a contemplação do direito à vida em sua supremacia, assumindo o papel de agente social transformações, de mudanças positivas.

Constata, assim, que o exercício da função social aliada à responsabilidade social da empresa dá visibilidade e acolhimento aos consumidores com restrições alimentares, como celíacos, e alérgicos.

Para findar as discussões registradas busca no Direito Comparado exemplos de evidências do cumprimento da Responsabilidade da Empresa na Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco, citando: Suécia (até os 16 anos os produtos sem glúten são gratuitos); Noruega (menores de três anos recebem 110 euros ao mês e, a partir dessa idade, a ajuda sobe para 210 euros); Finlândia (o governo oferece uma ajuda de 78,44 euros mensais até os 16 anos); França (o serviço de segurança social oferece até 33,50 euros às crianças e 45 euros aos adultos que justifiquem a compra com as etiquetas dos produtos); Dinamarca (o governo ajuda com até 200 euros por mês até os 65 anos); Itália (crianças até 10 anos recebem 94 euros mensais; depois, e pelo resto da vida, 140 euros para os homens e 90 para mulheres); e, Reino Unido (os produtos sem glúten são completamente gratuitos até os 16 anos e a partir dos 65). Além de apresentar com notoriedade a proteção normativa implantadas na Argentina e Espanha em que o Estado intervém ativamente na sociedade para garantir o Direito à Alimentação Adequada do consumidor celíaco, sendo aqui denominado de Modelo de Inclusão no Segmento.

Destaca como modelos inclusivos na construção da acessibilidade alimentar dos consumidores celíacos os exemplos seguintes:

A atuação da Autoridade Europeia (Aesa) e da Agência Americana (FDA) como instrumentos para modelos inclusivos, no que contemplam o sistema de controle de cadeia produtiva; adoção do percentual menor do que 20(PPM) para rotulagem dos produtos ‘gluten free’ (Codex Alimentarius FAO/OMS) e adoção do sistema APPCC para controle de contaminação cruzada. (Codex Alimentarius FAO/OMS). Ressaltando ainda que no Brasil a rotulagem de alimentos especiais, sem lactose ou baixo teor de lactose também pode ser considerado como modelo inclusivo.

Nesse aspecto também evidenciou como caminho a instituição de auxílio financeiro aos celíacos, como instrumento de realização da acessibilidade econômica dos consumidores celíacos aos alimentos especialmente formulados para esse grupo de consumidores.

Tem-se como modelos de ampliação da segurança alimentar dos consumidores celíacos modelos tanto das unidades federativas, como de alguns municípios, como é o caso das legislações estaduais de Santa Catarina e do Rio de Janeiro. No Estado de Santa Catarina, merecem destaque as seguintes legislações:

a) Lei estadual nº 12.385, de 16 de agosto de 2002, instituiu o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca, assegurando no texto original e as disposições concernentes a incentivos fiscais, bem como a determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola separada todos os produtos alimentícios elaborados sem a presença de glúten.

b) A Lei estadual nº 12.904, de 22 de janeiro de 2004, que determina a obrigatoriedade do uso de merenda escolar especial, adaptada para o celíaco, em todas as escolas da rede estadual.

c) A Lei estadual nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011 (Lei dos Cardápios), que obriga os restaurantes, os bares, as lanchonetes, as confeitarias, as padarias, as rotisseries e congêneres a informar aos consumidores, de um modo geral, quais foram os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos, inclusive devendo mencionar a existência de qualquer produto com a rotulagem da advertência “contém glúten.”

No Estado do Rio de Janeiro, destaca-se a Lei nº 4.480, de 05 de setembro de 2006 (Programa de Assistência aos Portadores da Doença Celíaca).

No Estado do Paraná, merecem destaque a Lei nº 15.537/2007, que dispõe sobre o fornecimento de merenda diferenciada para estudantes diabéticos, hipoglicêmicos e celíacos e a Lei nº 16.496, de 12 de maio de 2010 (Lei das Gôndolas), que obriga os estabelecimentos a

acomodarem, em espaço único, específico e de destaque, produtos alimentícios para pessoas com diabetes, intolerantes à lactose e com doença celíaca.

No Estado do Piauí encontram-se vigentes três leis estaduais: (a) a Lei nº 6445, de 16 de dezembro de 2013, que fixa o dia 19 de junho como dia estadual dos portadores da doença celíaca, trazendo orientações para ações estatais de cunho educativo; (b) a Lei nº 7.007 de 24 de julho de 2017 (Lei das Gôndolas) que obriga *estabelecimentos que comercializam produtos alimentícios disporem em local único, específico e com destaque os produtos destinados aos indivíduos celíacos, diabéticos, com intolerância à lactose e vegetarianos e (c) a Lei nº 7.028 de 22 de agosto de 2017 (Lei dos Cardápios) que cria a obrigação de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, cantinas escolares, hospitais, confeitarias, padarias, sorveterias, hotéis e congêneres nos respectivos cardápios.*

Observou-se que esse avanço legislativo estadual aconteceu, sobretudo, na última década, e encontra-se bem à frente da legislação de âmbito nacional, demonstrando que em alguns Estados brasileiros existe uma conscientização necessidade de ampliação da proteção da pessoa celíaca, sobretudo nas relações de consumo. Contudo, demonstram também que há ainda um longo caminho a percorrer, sobretudo, no tocante à garantia da segurança alimentar dessa esfera de consumidor.

Tramita no legislativo nacional o Projeto de Lei nº 8565/2017, que dispõe sobre a obrigatoriedade de sinalização diferenciada de alimentos indicados para dietas especiais em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares (gôndolas separadas) e propõe a instituição do dia 20 de maio, como o Dia Nacional da Pessoa com Doença Celíaca em que deverão ser realizadas pelo setor público ações de conscientização sobre a Doença Celíaca.

Alguns Municípios dos Estados brasileiros também possuem leis específicas de ampliação à proteção da pessoa celíaca. Entre outras:

- ✓ A Lei Municipal nº 7.013 de 24 de julho de 2007, de Vitória/ES que institui um Programa de assistência aos Portadores da Doença Celíaca, similar ao do Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ A Lei Municipal nº 9.102, de 31 de outubro de 2012, de Florianópolis/SC que institui uma Política de Apoio aos Portadores da Doença Celíaca;
- ✓ A Lei Municipal nº 4810 de 25 de setembro de 2015, de Teresina/PI que dispõe sobre o fornecimento da alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências;

- ✓ No Rio de Janeiro, a Lei Municipal nº 6.159 de 04 de maio de 2017, (Lei do Cardápio) que dispõe sobre a obrigatoriedade de informar quanto a presença de glúten e de seus derivados nos alimentos preparados e servidos nos restaurantes, bares e afins, no âmbito do município;
- ✓ No município de São Paulo/SP é vigente a Lei Municipal nº 16.872, de 16 de fevereiro de 2018, inclui no calendário de eventos da cidade de São Paulo o Dia do Celíaco, e dá outras providências;
- ✓ A Lei nº 11.808, de 27 de março de 2015, do município de Porto Alegre, que além de obrigar a informação acerca do glúten nos Cardápios de restaurantes e congêneres (Lei dos Cardápios), também assegura o repasse mensal de cesta básica composta somente de produtos isentos de glúten às pessoas com doença celíaca e o fornecimento de merenda escolar adequada aos alunos da rede municipal de ensino com essa doença;
- ✓ Lei nº 11.965, de 03 de dezembro de 2015 do município de Porto Alegre (Lei das Gôndolas) pelo qual supermercados e estabelecimentos congêneres ficam obrigados acomodar, em espaço único e de destaque – gôndolas ou prateleiras –, os produtos alimentícios especialmente preparados sem a adição de glúten ou lactose e dá outras providências;
- ✓ Lei nº 12.031, de 15 de abril de 2016, que instituiu o Dia Municipal do Celíaco no município de Porto Alegre; Lei nº 12.343 de 22 de novembro de 2017 que cria o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre; e,
- ✓ Lei nº 8.760, de 29 de junho de 2017 (Lei do Desjejum), Campos dos Goyatazes/RJ que obriga hotéis e estabelecimentos similares oferecerem café-da-manhã apropriado para diabéticos e celíacos.

Na seara municipal, constatou-se que os avanços legislativos são similares aos das legislações estaduais, incluindo regulamentação de ações de cunho educativo em data alusiva à pessoa celíaca, o estabelecimento de gôndolas separadas, informação em cardápios e programas assistenciais para celíacos vulneráveis economicamente.

Das legislações mencionadas, merece destaca-se a Lei Municipal nº 12.343/2017 de Porto Alegre/RS, por ampliar a proteção à pessoa celíaca, criando estratégias de cunho educativo, de capacitação de profissionais da educação e da saúde municipal, além da previsão



de um cadastro quantitativo de incidência da Doença Celíaca e um tratamento equitativo aos celíacos idosos, duplamente hipervulneráveis

Notabiliza que a não observância, falhas e infrações ao Direito Fundamental à Alimentação Adequada e DHAA dos Consumidores Celíacos, corrobora para a existência da fome ‘fome qualitativa’ e ‘sede de realização do direito em todas as suas vertentes,’ que tem revelado na legislação um campo utópico das discussões, seja pela falta de segurança, inacessibilidade de alimentos ou pela usurpação de seus direitos. Assim, cabe ao Estado brasileiro como regulador fazer uso do interesse público como ferramenta para exigir da empresa privada o exercício de sua função social.

Conclui a partir da abordagem da Responsabilidade da Empresa na Segurança Alimentar do Consumidor Celíaco que o direito à alimentação do consumidor celíaco se constitui como um direito fundamental individual (expressão coletiva), enquanto que a segurança alimentar desse grupo de consumidores surge como um dever do Estado (perspectiva objetiva) e responsabilidade da sociedade, compreendida nesta pesquisa como os agentes econômicos privados (empresa), que são fornecedores do segmento alimentício.

Assim, a pesquisa responde ao problema investigado, concluindo que o Brasil negligencia a segurança alimentar do Consumidor Celíaco, atestando a sua transversalidade estrutural e de operacionalização, ao tempo em que reivindica e aponta caminhos para a realização do Direito a Alimentação e o Direito Humano Alimentação Adequada (DHAA) desse grupo de consumidores.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Constitutional right, balancing and rationality. **Ratio Juris**, Oxford: Blackwell, v. 16, n. 2, jun 2003. Disponível em: <[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA\\_WP\\_2012-01.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3883/1/DINAMIA_WP_2012-01.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. 1ª ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, João Batista de. **Manual de direito do consumidor**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARAL, Luiz Fernando de Camargo Prudente de. **A função social da empresa no direito constitucional econômico brasileiro**. São Paulo: SRS Editora, 2008.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Políticas de alimentação e nutrição no Brasil; breve enfoque dos delineamentos conceituais e propositivos. In. TADDEI, J. A. et al. **A nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.

BACCELLI, Luca. La genealogía dell'universalismo dei diritti e i suoi paradossi. **De jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.15, p.25-52, jul./dez, 2010. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/537?show=full>>. Acesso 10 maio de 2020

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BAUMAN, Zygmunt Bauman. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. A ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial. "Le Monde". **Folha de São Paulo**, 20 nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo21, 2006.

\_\_\_\_\_. **World at risk**: the new task of critical theory. 2008. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.456.1939&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1994.

BENATI, Raquel. **Contaminação cruzada por glúten em produtos sem glúten: o que são traços de glúten?** Codex Padrão 118-1979 (revisado em 2008). Disponível em: <[https://www.riosemgluten.com/contaminacao\\_cruzada\\_por\\_gluten.htm](https://www.riosemgluten.com/contaminacao_cruzada_por_gluten.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BENTO, Cléa Mara Coutinho. **A proteção jurídica do celíaco**. 2013. Disponível em: [http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha\\_celiaco\\_protecao\\_juridica.pdf](http://www.fenacelbra.com.br/arquivos/cartilha_celiaco_protecao_juridica.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)**. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/lista-alertas/-/asset\\_publisher/M8cBgQWugsIL/content/o-codex-alimentarius-texto?inheritRedirect=false](http://portal.anvisa.gov.br/lista-alertas/-/asset_publisher/M8cBgQWugsIL/content/o-codex-alimentarius-texto?inheritRedirect=false)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Perguntas e respostas sobre rotulagem de alimentos alergênicos: gerência de avaliação de risco e eficácia para alegações gerência geral de alimentos**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2694583/Perguntas%2Be%2BRespostas%2Bso bre%2BRotulagem%2Bde%2BAlergênicos.pdf/01ae0d19-0c17-4b79-b554-ae7244f65406>>. Acesso em: 05 maio 2020.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução RDC N° 216**, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Modelos de rotulagem frontal**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/%281%29Modelos+de+rotulagem+nu tricional+frontal+de+alto+conteúdo+de+nutrientes+críticos+comparado+a+outros+modelos+ de+rotulagem+frontal+nutricional/03753db7-bfa4-4b58-9cb1-e47edadef051>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Registro Anvisa: Neocate Advanced – RE n° 116, 19/07/2002; Neocate – RE n° 51, 17/03/2004;**

Neocate LCP – RE nº 2625, 31/07/2008. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/>>. Acesso em: 11 maio 2020.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional. (SISAN). **Relatório proposto pelo grupo técnico executivo indicadores e monitoramento**. Brasília: Consea, 2007.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução RDC nº 61, de 3 de fevereiro de 2016**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/281284/Regimento+Interno+da+Anvisa+-+RDC+nº+61+de+2016/07ccbb20-f3b3-4209-bf84-f520a1a29eab>>. Acesso em 18 maio 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução RDC nº137**, de 29 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.cff.org.br/userfiles/file/resolucao\\_sanitaria/137.pdf](http://www.cff.org.br/userfiles/file/resolucao_sanitaria/137.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução RDC nº 40**, de 08 de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://ses.sp.bvs.br/lis/resource/25296#.XGIF3VxKiUk>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução RDC nº 275**, de 21 de outubro de 2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC\\_275\\_2002\\_COMP.pdf/fce9dac0-ae57-4de2-8cf9-e286a383f254](http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_275_2002_COMP.pdf/fce9dac0-ae57-4de2-8cf9-e286a383f254)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº26**, de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/Suvisa/doc/DOC000000000083199.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Relatório da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 3. 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Regimento da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 4. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/regimento>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 326/SVS/MS**, de 30 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326\\_97.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/326_97.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria MS/SAS nº 307**, de 17 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2009/prt0307\\_17\\_09\\_2009.htm](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2009/prt0307_17_09_2009.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1.428/SVS/MS**, de 26 de novembro de 1993. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428\\_93.htm](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/1428_93.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Portaria nº 1.149**, de 11 de novembro de 2015. Protocolo Clínico da Doença Celíaca. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/13/Portaria-SAS-MS---1149-de-11-de-novembro-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus Covid-19: O que você precisa saber**. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais**. Brasília, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20-20Alimentao%20Escolar%20para%20Estudantes%20com%20necessidades%20alimentares%20especiais%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20-20Alimentao%20Escolar%20para%20Estudantes%20com%20necessidades%20alimentares%20especiais%20(1).pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 40.316**, de 08 de novembro de 1956. Dispõe sobre o escoamento e distribuição do trigo e adota outras providências relacionadas com a defesa da produção nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=462899>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 986**, de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas sobre alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0986.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.272**, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm)>. Acesso em: 10 maio de 2020

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 64**, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 05**, de 26 de setembro 1962. Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento - (SUNAB) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LDL/Ldl05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LDL/Ldl05.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990b. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm)>. Acesso em: 01 abr 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.543**, de 23 de dezembro de 1992. Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8543-23-dezembro-1992-372664-norma-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.674**, de 16 de maio de 2003a. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis2003/110.674.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis2003/110.674.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.831**, de 23 de dezembro de 2003b. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm)>. Acesso em 19 de maio de 2020

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.982**, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.305**, de 04 de julho de 2016. Acrescenta art. 19-A ao Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que “institui normas básicas sobre alimentos”, para dispor sobre a rotulagem de alimentos que contenham lactose. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13305.htm)>. Acesso em 18 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7910019&disposition=inline>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 04/2019-PFDC**, de 19 de fevereiro de 2019. “Princípio do Não Retrocesso Social visa à proteção de direitos sociais concretizados por normas anteriores contra medidas regressivas legislativas e atos governamentais posteriores.”. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-4-2019-pfdc-mp>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8565**, 13 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151252>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1825**, de 27 de março de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=C177450D38EBA7E30B41A89EE71D4E45.proposicoesWebExterno1?codteor=1724897&filename=PL+1825/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C177450D38EBA7E30B41A89EE71D4E45.proposicoesWebExterno1?codteor=1724897&filename=PL+1825/2019)>. Acesso em: 09 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.982**, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.839**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de referência: sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais**. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20->.<20Alimentao%20Escolar%20para%20Estudantes%20com%20necessidades%20alimentares%20especiais%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Caderno%20de%20Referencia%20->.<20Alimentao%20Escolar%20para%20Estudantes%20com%20necessidades%20alimentares%20especiais%20(1).pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2019. >

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 3. **Documento Final**. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Organização Mundial do Comércio (OMC)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO. **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. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-4-2019-pfdc-mpf.>>>. Acesso em: 08 abr. 2019.



\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei n. 12.385/2002**, do Estado de Santa Catarina que cria o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e altera as atribuições de Secretarias Estaduais. Vício Formal. Ação julgada parcialmente procedente. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente. Requerente: Governador do estado de Santa Catarina. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Brasília, 05 de maio de 2010. Dje n. 096, 28 de maio de 2010. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28DOEN%C7A+CEL%CDACA%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ARE 727864 AgR / PR**. ARE 727864 AgR / PR - PARANÁ AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 04/11/2014. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-223. DIVULG. 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014 Parte(s): AGTE.(S): ESTADO DO PARANÁ. PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. AGDO. (A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ.PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ.[...]. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28M%CDNIMO+EXISTENCIAL+DIREITOS+SOCIAIS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yb5stw7g>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **RE nº 271.286 AIDS/HIV**. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS EM FAVOR DE PESSOAS CARENTES.LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM A TUTELA CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196). PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [...]. Relator 8 (STF - RE: 271286 RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/08/2000, Data de Publicação: DJ 23/08/2000 P - 00052). Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14825415/recurso-extraordinario-re-271286-rs-stf>>. Acesso em: 11 maio 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 851494/PE**. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES. CUSTEIO DE MEDICAMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA SEGUIMENTO. [...]. Publique-se. Brasília, 3 de dezembro de 2014.Ministra CÁRMEN LÚCIA. Relatora (STF - RE: 851494 PE, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 03/12/2014, Data de Publicação: DJe-242 DIVULG 10/12/2014 PUBLIC 11/12/2014). Disponível em:<

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25336005/recurso-extraordinario-re-851494-pe-stf>  
> Acesso em: 11 maio 2020.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 586.316/MG**. Direito do Consumidor. Administrativo. Normas de proteção e defesa do consumidor. Ordem pública e interesse social. Princípio da vulnerabilidade do consumidor. Princípio da Transparência. Princípio da boa fé objetiva. Princípio da confiança. Obrigação de segurança. Direito à informação. Dever positivo do fornecedor informar, adequada e claramente, sobre os riscos de produtos e serviços. Distinção entre informação-conteúdo e informação advertência. Rotulagem. Proteção de consumidores hipervulneráveis. Campo de aplicação da lei do glúten (Lei 8.543/92 ab-rogada pela lei 10.674/2003) e eventual antinomia com o art. 31 do Código de defesa do consumidor. Mandado de Segurança preventivo. Justo receio da impetrante de ofensa à sua livre iniciativa e à comercialização de seus produtos. Sanções administrativas por deixar de advertir sobre os riscos do glúten aos doentes celíacos. Inexistência de direito líquido e certo. Denegação da Segurança. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação – ABIA. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília 17 de abril de 2007. DJe, p. s/n, 19 mar 2009. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=doen%E7a+cel%EDaca&b=ACOR)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1357618-DF**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612598749/recurso-especial-resp-1442568-go-2014-0058817-9>>. Acesso em: 10 maio 2020. Ementa: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRODUTOS ALIMENTÍCIOS. OBRIGAÇÃO DE INFORMAR A PRESENÇA OU NÃO DE GLÚTEN. LEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. CONSTITUIÇÃO HÁ, PELO MENOS, UM ANO. FLEXIBILIZAÇÃO. INTERESSE SOCIAL E RELEVÂNCIA DO BEM JURÍDICO TUTELADO. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**. PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA. DEFESA DOS CONSUMIDORES. **PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. Recurso especial provido. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Data Do Julgamento. 26/09/2017. Data Da Publicação/Fonte. Dje 24/11/2017

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial nº 1515895/MS**. Direito do consumidor. Ação coletiva. Associação de Defesa do Consumidor. Direitos individuais homogêneos. Direito de informação. Produto. Glúten. Doença celíaca. Advertência. Proteção suficientemente adequada. Informações complementares. Desnecessidade. Ônus de sucumbência. Compensação. Má-fé. Ausência. Impossibilidade. Recurso especial parcialmente provido. Recorrente: Associação dos Aposentados Pensionistas e Idosos de Campo Grande e do Estado do Mato Grosso do Sul Recorrido: Panificadora Pão Bento Ltda - Microempresa Interes: Associação dos Celíacos do Brasil - Seção Mato Grosso Do Sul - Acelbra/Ms Interes: Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Guaropé Ltda. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 06 de dez 2016. Publicado no Dje 14 dez 2016. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67863976&num\\_registro=201500354240&data=20161214&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67863976&num_registro=201500354240&data=20161214&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Embargos de Divergência em Recurso Especial. nº 1515895/MS** Processo Civil. Processo coletivo. Direito do Consumidor. Ação Coletiva. Direito à Informação. Dever de Informar. Rotulagem de Produtos Alimentícios. Presença de Glúten. Prejuízos à Saúde dos doentes celíacos. Insuficiência da Informação-Conteúdo "Contém Glúten". Necessidade de Complementação com a Informação-Advertência sobre os riscos do glúten à saúde dos doentes celíacos. Integração entre a Lei do Glúten (Lei Especial) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Geral). Embargos de Divergência em Resp nº 1.515.895 - Ms (2015/0035424-0) Embargante : Associação dos Aposentados Pensionistas e Idosos de Campo Grande e do Estado do Mato Grosso do Sul. Embargado: Panificadora Pão Bento Ltda - Microempresa Interes: Associação dos Celíacos do Brasil - Seção Mato Grosso do Sul - Acelbra/Ms Interes.: Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Guaropé Ltda. Relator: Ministro Humberto Martins, Brasília, 20 set.2007, Publicado no DJe de 27 de set. 2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/637829605/recurso-especial-resp-1762674-ms-2018-0220481-0>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BURITY et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BURITY, Valéria. **Isolamento social ou combate à fome: o falso dilema em nossa mesa**. 2020. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/prato-do-diaisolamento-social-ou-combate-a-fome-o-falso-dilema-em-nossa-mesa/>>. Acesso em: 05 maio 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARTA CAPITAL. **Coronavírus ameaça provocar crise alimentar mundial**. 2020. p. 1-2. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/coronavirus-ameaca-provocar-crise-alimentar-mundial-alerta-onu/>>. Acesso em: 03 maio 2020.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão o aço**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CAVALLI, Cássio. Apontamentos sobre a Função Social da Empresa e o Moderno Direito Privado. **Juris Síntese**, Brasília, n. 57, jan/fev. 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CHIAPPE, Martha. Mujeres Agricultoras y Soberania Alimentaria. In. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES RURAIS: balanço e perspectivas. **Trabalho apresentado...** Brasília, 2 a 6 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000128&pid=S0011-5258201300020000200009&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000128&pid=S0011-5258201300020000200009&lng=en)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55 sept./dec. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300003)>. Acesso em: 03 mar. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Edná Alves (Org.). **Vigilância sanitária e proteção da saúde**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CORRÊA, Leonardo et al. **Direito à alimentação, políticas públicas e restrições alimentares: entre a invisibilidade e o reconhecimento**. Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <<https://institutoeaja.files.wordpress.com/2017/12/direito-c3a0-alimentac3a7c3a3o-polc3adticas-pc3bablicas-e-restric3a7c3b5es-alimentares-entre-a-invisibilidade-e-o-reconhecimento-leonardo-corr3aaa-20171.pdf>>. Acesso em: 04 abr.2019

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In.: BUCCI, Maria Paula Dellari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**; tradução Leyla Perrone-Moisés. – São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

DI GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco: vínculo com o futuro**. Porto Alegre, Fabris, 1998.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. Introduction. In: DRÈZE, Jean, SEN, Amartya. (Orgs). **The political economy and hunger: Entitlement and well-being**. v. 1. Oxford: Clarendon Press, 1990.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ECKSCHMIDT, Thomas et al. **O livro verde de rastreamento: conceitos e desafios**. São Paulo: Livraria Varela, 2009.

EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Vigilância sanitária**. São Paulo: Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo, 1998.

EIDE, Asbjørn. **Right to adequate Food as Human**. Human Right Studies Series N.1. Sales N. E. 89. XIV.2, United Nations: New York, 1989.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). **Lei Estadual nº 9.788**, de 18 de janeiro de 2012. Obriga estabelecimentos que comercializem alimentos a dispor em local único, específico e com destaque os produtos destinados a indivíduos celíacos, diabéticos e com intolerância à lactose e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO9788.htm>>. Acesso em 08. Abr. 2019.

FASANO, A. et al. Federation of International Societies of Pediatric Gastroenterology, Hepatology, and Nutrition Consensus Report on Celiac Disease. **Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition**. v. 47, n. 2, p. 214-219, 2008.

FOOD AND DRUGS ADMINISTRATION. (FDA) **Food Facts**. Disponível em: <<https://www.fda.gov/media/91945/download>> Acesso 10 maio 2020

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE CELÍACOS DO BRASIL (FENACELBRA). **Guia orientador para celíacos**. Elaboração de Almir Correa Moraes et al. São Paulo: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, Ministério da Justiça, 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. Federação das Indústrias do Estado do Paraná e Sindicato da Indústria do Trigo no Estado do Paraná. **Panorama setorial: indústria do trigo**: Paraná 2016. Curitiba: FIEP. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama\\_do\\_Trigo\\_final\\_Alta\[76388\].pdf](http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/estudos-economicos/uploadAddress/Panorama_do_Trigo_final_Alta[76388].pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 9.102**, de 31 de outubro de 2012. Instituiu uma Política de Apoio aos Portadores da Doença Celíaca. Disponível em: <<http://www.fenacelbra.com.br/fenacelbra/blog/2013/04/30/lei-municipal-9-0122012-lei-n-9-102-de-31-de-outubro-de-2012-de-florianopolis-sc>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. Pelo direito dos povos a produzir, alimentar-se e a exercer sua soberania alimentar. **Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar**. Havana - Cuba, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://neaepr.blogspot.com/2010/01/conceito-de-soberania-alimenta.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL; PETROBRÁS; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Almanaque histórico**: Josué de Castro, por um mundo sem fome. Coordenação Geral Nilson Rodrigues. São Paulo: Mercado Cultural, 2004 (Projeto Memória).

GAMA, Helio Zaghetto. **Curso de direito do consumidor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GERMANO, Pedro Manuel Leal; GERMANO, Maria Izabel Simões. **Higiene e vigilância sanitária de alimentos**. 2ª ed. São Paulo: Varela, 2003.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GIDDENS, Anthony. **A transformação da intimidade**. São Paulo: UNESP, 1994.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & utopia em Roberto Mangabeira Unger**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas. A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais: notas introdutórias ao direito empresarial constitucional, **Rev. Bras. Polit. Públicas** (online), Brasília, v. 6, n. 3, 2016.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GARRIGUES, Joaquin. **Curso de derecho mercantil**. 7ª ed. Bogotá: Temis, 1987, Tomo I,

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Tradução Anna Maria Capovilla et al. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diego Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IHERING, Von Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

KARKOTLI, Gilson. **Responsabilidade social empresarial**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

LACLAU, Ernesto; MIUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Tradução de Joanildo A. Buriti, Josias de Paula Jr e Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios. Brasília: CNPq, 2015

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, 1997. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/lafer\\_arendt\\_reconstrucao\\_dh.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/lafer_arendt_reconstrucao_dh.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

LEÃO, M. M.; RACINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In. TADDEI, J. A. et al. **A nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.

LEITÃO, Macell Cunha. **A ambiguidade da luta pelo direito no Brasil**: um estudo a partir de Franz Neumann e Giorgio Agamben. 338 f. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190102/PDPC1365-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 maio 2020.

LOPES FILHO, José Divino; ANDRADE Mariane Lage de Oliveira. Definição e histórico de segurança alimentar e nutricional. In: SILVA, Cassiano Oliveira da. et al. (Orgs) **Segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Rubio, 2016.

LUNO, Antonio E. Perez. **Derechos humanos, estado e derecho y constitución**. 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2003.

MACHADO, Renato Luiz Abreu. **Segurança alimentar e nutricional e soberania Alimentar**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MAHIEU, Stéphanie. **Le droit de la société d'alimentation**. Bruxelles: De Boeck & Lacier, 2007.

MALUF, R.S.J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MEIRELLES, L. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. In: **Revista Agrícolas: experiências em agroecologia: AS-PTA**, v. 1, n. 0, p. 11-14, set. 2004.

MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5ª ed. São Paulo: RT, 2006.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012.

MATTOS JÚNIOR, Ruy Ferreira. O direito à saúde e a vigilância sanitária. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 7, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/RuyF.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/RuyF.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Auricélia do Nascimento. **Dano moral coletivo nas relações de consumo: aplicabilidade da função punitiva do dano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MELO, Nehemias Domingos de. **Da defesa do consumidor em juízo por danos causados em acidente de consumo**. São Paulo: Atlas, 2010.

MÉSZÁROS, Istvan. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MÜLLER Friederich – **O que é o Povo?** A questão fundamental da Democracia. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MERCADO DO SUL (MERCOSUL). **Parlasul. Derecho a la alimentación saludable, acceso a la información fundada y etiquetado de alimentos en el MERCOSUR.**

Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17361/1/p-a-r-l-a-s-u-r.-iniciativa-derecho-alimentacion-saludable.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor.** São Paulo: Atlas, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições a direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor.** São Paulo: Saraiva, 2005.

NUNES, A. G. et al. **Processos enzimáticos e biológicos na panificação.** Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2006.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**, 6 de Dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%20B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução das Nações Unidas 39/248**, de 1985. Disponível em: <[https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex\\_alimentarius\\_VersaoPortuguesa\\_2003.pdf](https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex_alimentarius_VersaoPortuguesa_2003.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **The right to food and access to justice:** examples at the national, regional and international levels. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-k7286e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pacto internacional dos direitos civis e políticos**, de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/docs/direitoshumanos/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Milênio.** 2000. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/undp-br-declaracao\\_do\\_milenio%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/undp-br-declaracao_do_milenio%20(1).pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>>. Acesso em: 03 maio 2020.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO/ONU). **Países membros**. Disponível em: <<http://www.fao.org/countryprofiles/es/>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Ações da FAO no Brasil desenvolvidas em parceria com programas brasileiros**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/fao/>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Programa de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. 1996. Disponível em: <[ww.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html](http://ww.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html)>. Acesso em: 23 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **World food summit: five years later**. Headquarters, Rome, Italy, 10, 1-13, June 2002. Disponível em: <<http://olddoc.ishr.ch/hrm/archive/FAO/FAO-WFSfyl.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Trade reforms and food security**. 2003, p. 26-27. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Segurança alimentar e políticas econômicas e sociais**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1399263/organiza%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_na%C3%A7%C3%B5es\\_unidas\\_para\\_alimenta%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_agricultura-fao](https://www.academia.edu/1399263/organiza%C3%A7%C3%A3o_das_na%C3%A7%C3%B5es_unidas_para_alimenta%C3%A7%C3%A3o_e_agricultura-fao)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Codex Alimentarius**. Versão portuguesa. Disponível em: <[https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex\\_alimentarius\\_VersaoPortuguesa\\_2003.pdf](https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex_alimentarius_VersaoPortuguesa_2003.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Codex Alimentarius**. Standard for foods for special dietary use for persons intolerant to gluten CXS 118-1979. Disponível em: < Fontes do Codex [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B118-1979%252FCXS\\_118e\\_2015.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B118-1979%252FCXS_118e_2015.pdf) >. Acesso em: 09 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Codex Alimentarius**. Hazard analysis and critical control point (haccp) system and guidelines for its application. Disponível em: <http://www.fao.org/3/y1579e/y1579e03.htm>. Acesso em 10 maio 2020

\_\_\_\_\_. **Draft revised standard for gluten-free foods**. Disponível em: <[http://www.fao.org/input/download/report/34/al04\\_26e.pdf](http://www.fao.org/input/download/report/34/al04_26e.pdf)>. Consulta em 10 maio 2020

PARANÁ (Estado). **Lei Estadual nº 15.537**, de 12 de junho de 2007. Dispõe sobre o fornecimento, na Rede de Ensino, de merenda, diferenciada, para estudantes clinicamente

considerados diabéticos, hipoglicêmicos e celíacos. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=634&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 16.496**, de 12 de maio de 2010. Dispõe que os estabelecimentos que especifica deverão acomodar, para exibição em espaço único, específico e de destaque, produtos alimentícios recomendados para pessoas com diabetes, intolerância à lactose e com doença celíaca. Disponível em:

<[http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/procon/legislacao/estadual/leiestadual16496\\_10.pdf](http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/procon/legislacao/estadual/leiestadual16496_10.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

PIAUI (Estado). **Lei Estadual nº 6445**, de 16 de dezembro de 2013. Institui o Dia Estadual de Luta dos Portadores de Doença Celíaca. Disponível em: <

<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/15896>>. Acesso em: 11 fev. 2019

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 7.007**, de 24 de julho de 2017. Dispõe sobre obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam produtos alimentícios disporem em local único, específico e com destaque os produtos destinados aos indivíduos celíacos, diabéticos, com intolerância à lactose e vegetarianos. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346676>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 7.028**, de 22 de agosto de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, cantinas escolares, hospitais, confeitarias, padarias, sorveterias, hotéis e congêneres, e adota outras providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348142>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

PARANHOS, Denise Gonçalves de A. Mello et al. As teorias da justiça, de John Rawls e Norman Daniels, aplicadas à saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 119, Oct./Dec. 2018. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042018000401002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000401002)>. Acesso em: 10 maio 2020.

PINHEIRO, A. R. Reflexões sobre o processo histórico político e construção da lei orgânica de segurança alimentar e nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15, n. 2, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed. São Paulo: Max Lumonad, 1996.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei Municipal nº 12.031**, de 15 de abril de 2016. Inclui a efeméride dia municipal do celíaco no anexo da lei nº 10.904, de 31 de maio de 2010 - calendário de datas comemorativas e de conscientização do município de Porto Alegre, e alterações posteriores, no dia 13 de setembro. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1203/12031/lei-ordinaria-n-12031-2016-inclui-a-efemeride-dia-municipal-do-celiaco-no-anexo-da-lei-n-10904-de-31-de-maio-de-2010-calendario-de-datas-comemorativas-e-de-conscientizacao-do-municipio-de-porto-alegre-e-alteracoes-posteriores-no-dia-13-de-setembro>>. Acesso em: 08. abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 12.343**, de 22 de novembro de 2017. Cria o Programa de Assistência à Pessoa Portadora de Doença Celíaca no Município de Porto Alegre. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2017/1235/12343/lei-ordinaria-n-12343-2017-cria-o-programa-de-assistencia-a-pessoa-portadora-de-doenca-celiaca-no-municipio-de-porto-alegre>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.808**, de 27 de março de 2015. Obriga os restaurantes, os bares, as lanchonetes, as confeitarias e os estabelecimentos congêneres a informar aos consumidores acerca da presença ou da ausência de glúten na composição dos alimentos preparados e, sem embalagem própria, comercializados nos respectivos estabelecimentos, para pronto consumo no local ou em domicílio, assegura o repasse mensal de cesta básica composta somente de produtos isentos de glúten às pessoas com doença celíaca e o fornecimento de merenda escolar adequada aos alunos da rede municipal de ensino com essa doença e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=285082>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.965**, de 03 de dezembro de 2015. Ficam os mercados, os supermercados, os hipermercados e os estabelecimentos congêneres cuja área de vendas seja superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), ou que possuam mais de 3 (três) caixas registradoras, obrigados acomodar, em espaço único e de destaque – gôndolas ou prateleiras – os produtos alimentícios especialmente preparados sem a adição de glúten ou lactose e dá outras providências. Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1585\\_ce\\_144632\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1585_ce_144632_1.pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

RIBEIRO-FURTINI, L.L.; ABREU, L. R. Utilização de APPCC na Indústria de Alimentos. **Ciênc. agrotec.**, Lavras, 2006, v. 30, n. 2, p. 358-363.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Estadual nº 4.480**, de 05 de setembro de 2006. Institui no Estado do Rio de Janeiro, o Programa de Assistência aos Portadores de Doença Celíaca. Disponível em: <<http://www.riosemgluten.com/lei4840.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Municipal nº 6.159**, de 04 de maio de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar quanto à presença de glúten e de seus derivados nos alimentos preparados e servidos nos restaurantes, bares e afins, no âmbito do município. Disponível em: <[http://www.riosemgluten.com/lei\\_n\\_6159\\_de\\_2017.htm](http://www.riosemgluten.com/lei_n_6159_de_2017.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

RIO DE JANEIRO. Campos de Goyatazes (Município). **Lei municipal nº 8.760**, de 29 de junho de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de hotéis e estabelecimentos similares oferecerem desjejum apropriado para diabéticos e celíacos, no Município de Campos dos

Goytacazes e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2017/876/8760/lei-ordinaria-n-8760-2017-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-hoteis-e-estabelecimentos-similares-oferecerem-desjejum-apropriado-para-diabeticos-e-celiacos-no-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias.>>. Acesso em 19 maio 2020

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA (TJ/RS). **Apelação Cível**. Décima Câmara Cível Nº 70078985306 (Nº Cnj: 026374278.2018.8.21.7000) Comarca De Porto Alegre Fitograos Produtos Naturais Ltda-Me Apelante Alfredo De Figueiredo Laydner FILHO. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/propaganda-enganosa-rotulo-granola-gera.pdf>>. Acesso em 12 maio 2020.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Estadual nº 12.385**, de 16 de agosto de 2002. Institui no Estado de Santa Catarina o Programa de assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.acelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 12.904**, de 22 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o fornecimento de alimentação especial nas escolas da rede pública do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.acelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 15.447**, de 17 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, bares, lanchonetes, confeitarias, padarias, rotisseries e congêneres que comercializam e entregam em domicílio alimentos para pronto-consumo, estabelecidos no Estado de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.acelbra-sc.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Estadual nº 13.349**, de 15 de maio de 2002. Institui o dia municipal do celíaco. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 16.872**, de 16 de fevereiro de 2018. Inclui no calendário de eventos da cidade de São Paulo o Dia do Celíaco, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2018/1687/16872/lei-ordinaria-n-16872-2018-altera-a-lei-n-14485-de-19-de-julho-de-2007-para-incluir-no-calendario-de-eventos-da-cidade-de-sao-paulo-o-dia-do-celiaco-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SAAD, Eduardo Gabriel; SAAD, José Eduardo Duarte; BRANCO, Ana Maria Saad Castelo. **Código de defesa do consumidor comentado**. 6ª ed. São Paulo: RT, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1981. In. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**. 2008. Disponível em: <

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

SEN, Amartya. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. 1981. Disponível em: <<https://www.prismaweb.org/nl/wp-content/uploads/2017/06/Poverty-and-faminesAmartya-Sen1981.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SIGNIFICADOS. **Significado de stakeholder**. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, Alice Rocha da; FIRME, Telma. A contribuição do direito administrativo global para a construção de regras de responsabilidade social empresarial. **Revista Estudos Institucionais**. Disponível em: <[file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosofEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/109-578-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CleaMara/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosofEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/109-578-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 20 maio 2020.

SILVA, Américo Luís Martins da. **A ordem constitucional econômica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Gustavo Just da Costa. **Os limites da reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito**: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SCHEUER, P. M. et al. Trigo: características e utilização na panificação. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais**, Campina Grande, v. 13, n. 2, p.211-222, 2011.

SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis**: a proteção do consumidor idoso no mercado de consumo. São Paulo: Atlas, 2014.

SCWERTNER, Isadora Minotto Gomes. **Responsabilidade social empresarial**. Curitiba: Juruá, 2011.

SEN, Amartya. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. 1981. Disponível em: <<https://www.prismaweb.org/nl/wp-content/uploads/2017/06/Poverty-and-faminesAmartya-Sen1981.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SOARES, Ardyllis Alves. A economia compartilhada como inovação: reflexões consumeristas, concorrências e regulatórias. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas (RFDP)**, v. 03, n. 1, jan-jun. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/11947/7564>>. Acesso em: 18 maio 2020.

TAKEITI, Cristina Yoshie. Trigo. In. AGÊNCIA EMBRAPA DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA (AGEITEC). **Árvore do conhecimento - tecnologia de alimentos**. Disponível em:

<[www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia\\_de\\_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/tecnologia_de_alimentos/arvore/CONT000girlwnqt02wx5ok05vadr1qrnof0m.html)>. Acesso em: 22 fev. 2020.

TERESINA. **Lei Municipal nº 4810**, de 25 de setembro de 2015. Dispõe sobre o fornecimento da alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2015/481/4810/lei-ordinaria-n-4810-2015-dispoe-sobre-o-fornecimento-da-alimentacao-escolar-adequada-ao-aluno-com-doenca-celiaca-no-ambito-do-municipio-de-teresina-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

VALENTE, Flávio. Em busca de uma educação nutricional crítica. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação, desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VAZ, Caroline. **Direito do consumidor à segurança alimentar e responsabilidade civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998 (Edição Fac-similar de 1968).

VITÓRIA/ES (Município). **Lei Municipal nº 7.013**, de 24 de julho de 2007. Institui um Programa de assistência aos Portadores da Doença Celíaca. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-vitoria.jusbrasil.com.br/legislacao/570797/lei-7013-07>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

ZANOTI, Luiz Antônio Ramalho. **Empresa na ordem econômica, princípios e função social**. Curitiba: Juruá, 2009.