EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) DOUTOR (A) JUIZ (ÍZA) DE DIREITO DA ____ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO PAULO - SP

URGENTE – GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E PROIBIÇÃO DE RETROCESSO - POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – MANUTENÇÃO DA GRATUIDADE DOS RESTAURANTES POPULARES – (PROGRAMA BOM PRATO)

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, por meio de seus **Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos e Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e Igualdade Racial,** com fundamento no art. 5º, inciso VI, alíneas "b" e "f", XII e do art. 53, inciso II, da Lei Complementar nº 988/2006, assim como no art. 4º, incisos I e II, bem como no art. 128, inciso X, da Lei Complementar nº 80/1994, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO,** pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital, Área de Inclusão Social, com fundamento no artigo 127 e 129, inc. III, da Constituição Federal, e no artigo 25, inc. IV, *a*, da Lei Federal nº 8.625/93 e a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO,** pela Defensoria Regional de Direitos Humanos, com fundamento na Lei Complementar nº 80/94, por seus órgãos de execução que esta subscrevem, vêm, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 1º, 3º, 5º, inciso LXXIV e 134 da Constituição da República; artigo 103, da Constituição do Estado de São Paulo; artigo 4°, da LC n° 90/94; artigo 185, do Código de Processo Civil; artigo 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/85, artigos 81, parágrafo único, incisos I e II, e 82, inciso I, ambos do Código de Defesa do Consumidor (aplicáveis por força do artigo 21 da Lei Federal nº 7.347/85), e artigo 5°, inciso VI, alínea *g*, da LC Estadual n° 988/06 propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

em face do **ESTADO DE SÃO PAULO,** pessoa jurídica de direito público interno, representada, nos termos do art. 12, inciso I, do Código de Processo Civil, art. 99, inciso I, da Constituição Estadual, e arts. 2º, inciso I e 6º, inciso V, da Lei Complementar nº 478/1986, pela Procuradora-Geral do Estado, oficiante na Rua Pamplona, nº 227, 17º andar, Jardim Paulista, CEP: 01405-902, São Paulo – SP, pelos motivos de fato e de direito expostos a seguir:

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DAS PARTES

A Defensoria Pública foi eleita pelo Constituinte como responsável pela assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 134, CF). Por esse motivo e para melhor instrumentalizar sua atuação, foi inserida no microssistema processual coletivo.

Consoante os termos do art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/94, e do art. 5º, inciso VI, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 988/06, constitui atribuição institucional da Defensoria Pública do Estado de São Paulo a promoção de ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Ademais, reitera a Lei Complementar Estadual nº 988/06 que é atribuição da Defensoria Pública paulista a promoção de ação civil pública de interesse difuso, coletivo e individual (art. 5.º, VI, 'g', corroborado pelo art. 50 da mesma legislação). No mesmo sentido, dispõe o art. 185 do Código de Processo Civil.

Ainda, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento, em ação movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), no sentido de que a propositura de ações coletivas não é uma atribuição exclusiva do Ministério Público. Destacou a Relatora Min. Carmen Lúcia em seu voto: "*Deve-se retirar obstáculos para que*

os pobres tenham acesso à Justiça como forma de diminuir desigualdades e reforçar a cidadania."[1]

Posto isso, indiscutível a pertinência temática do objeto desta ação com a missão constitucional da Defensoria Pública, voltada à proteção da população necessitada (CF, art. 134).

Quanto ao Ministério Público tem ele legitimidade para a propositura desta ação civil pública, na medida em que à Instituição compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, caput, da Constituição Federal.

Ademais, a Lei nº 7.437/85, em seu artigo 5º, inciso I, garante a legitimidade do Ministério Público para propor ações principais e cautelares na defesa de direitos difusos ou coletivos.

E, especificamente quanto a esta Promotoria de Justiça de Direitos Humanos com atribuição em inclusão social sua atuação está vinculada à garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, devendo atuar sob a ótica de defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou indisponíveis. É a conclusão que se depreende da leitura conjugada e harmônica dos artigos 127, caput e 129, inciso II, ambos da Constituição Federal, bem como do artigo 295, inciso XIV, da Lei Complementar nº

[1] ADI 3943, j. 07/05/2015, Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

734/93, Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 1083/08.

No mesmo sentido acha-se a regulamentação interna do Ministério Público, em especial o artigo 2º, inciso III, e o artigo 3º, inciso IV, alínea 'a', do Ato Normativo nº 593/2009 – PGJ.

Ressalta-se ainda, que a tutela buscada junto ao Poder Judiciário é de natureza difusa: busca-se garantir o direito à alimentação da população em situação de rua, no Estado de São Paulo, mediante a continuidade da gratuidade implantada por iniciativa da Secretaira de Desenvolvimento Social, de parte das refeições servidas pelos Restaurantes Bom Prato, de modo a atender à demanda pelo período necessário, em especial no período de pandemia.

2. DOS FATOS

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no dia 30/01/2020 que a COVID-19, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2 ("novo coronavírus"), constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, tendo sido classificada como **pandemia** desde o dia 11/03/2020. Na mesma linha, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) no dia 03/02/2020, por meio da Portaria nº 188, tendo sido também declarado o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

Em âmbito Estadual, o Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no Estado de São Paulo e foi seguido pelo Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, que instituiu quarentena em todo território paulista, restringindo atividades de maneira a refrear o alastramento do vírus (art. 1º), mas resguardando a efetivação de atividades essenciais. Posteriormente, considerando a nova

fase do combate à pandemia no Estado, foi publicado o Decreto nº 64.881/2020, que institui o Plano São Paulo.

Finalmente, no Município de São Paulo, o Decreto nº. 59.283, de 16 de março de 2020, "*declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus*".

Sobre a disseminação da doença, vale registrar que, no Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26/2/2020. Em 13/3/2020, o Ministério da Saúde reconheceu a ocorrência de transmissão comunitária (quando não é mais possível rastrear a origem da contaminação) nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro e, em 20/03/2020, em todo o país. Desde então, há uma enfermidade altamente contagiosa e amplamente disseminada que já matou, no mundo, mais de 1 milhão de pessoas.

Conforme os dados divulgados no boletim epidemiológico de 30/09/2020[2], no Brasil já foram contaminadas 4.777.522 pessoas, das quais 142.921 foram vítimas fatais. No Estado de São Paulo, desde o início o epicentro da pandemia do COVID-19 no país, há 985.628 casos e 35.622 óbitos.

Vale notar que o Decreto Estadual n 64.994, de 28 de maio de 2020, que estendeu a quarentena em todo os 645 municípios do estado, até 28 de junho de 2020, institui também o Plano São Paulo para combate à Covid-9, que permite o início gradual da retomada econômica, pelos municípios, considerando as condições de propagação da doença e capacidade hospitalar apuradas em âmbito regional.

O Plano São Paulo é a estratégia do Governo do Estado de São Paulo para vencer a COVIF-19, baseado na ciência e na saúde, e traz os critérios de retomada consciente e faseada da economia tendo como base 6 pilares: Disseminação da doença; Capacidade do Sistema de Saúde; Protocolos e vulnerabilidade Econômica; Testagem e Monitoramento da transmissão; Comunicação e Transparência e Abordagem regional, além de análises

[2] https://www.seade.gov.br/coronavirus/. Acesso em 30 de setembro de 2020.

econômicas que avaliam o impacto da pandemia para os diferentes setores e regiões do estado, além de avaliar a vulnerabilidade econômica deles.

Não obstante, até o presente momento, nenhum Município do Estado de São Paulo retomou de forma integral suas atividades econômicas.

De outro lado, não há dúvida que as medidas necessárias de isolamento social escancararam as situações de desproteção social e violação de direitos já vivenciadas pela população atendida no SUAS, e trazem danos colaterais que impactarão na Segurança de Convivência, Segurança de Acolhida e de Sobrevivência, que são resultados esperados de Proteção do SUAS, exigindo que os serviços socioassistenciais tenham que lidar com os impactos imediatos da epidemia, com os efeitos das medidas e com as situações específicas e complexas que a nossa desigualdade social impõe a amplos coletivos populacionais.

Por isso, é mais do que evidente que a pandemia da COVID-19 nos desafia como sociedade a mantermos os compromissos com os direitos sociais, notadamente com o direito à vida e forte presença do Estado demarcada no provimento de proteção social, no combate e não na reprodução de desigualdades sociais, sem descuidar das atribuições de proteção próprias do Sistema Único de Assistência Social.

Nesse cenário, é preciso enfatizar a essencialidade dos serviços públicos de proteção da população em situação de vulnerabilidade, em especial àqueles que dizem respeito às necessidades inadiáveis dessa população, associadas à sobrevivência, à saúde e à segurança alimentar.

Destarte, desafio que se coloca não é só o de atuar no esforço concentrado para combater a eficiência da contaminação do vírus, mas, para além dessas medidas de apoio intersetorial, é fundamental destacar a necessidade de ampla e eficiente atuação da Assistência Social, com a disponibilização de serviços que estejam à disposição de todos os cidadãos, indistintamente, visando combater as incertezas e inseguranças relacionadas à segurança de sobrevivência, de convivência e de acolhida.

A realidade socioeconômica de um Estado e uma cidade, tão vastos e cheios de desigualdades, como São Paulo, na qual há grande número de pessoas em situação de rua ou vivendo em habitações precárias, sem saneamento básico, sem acesso a produtos de limpeza e sem possibilidade de realizar o isolamento social na forma preconizada, tornam o combate à epidemia uma tarefa ainda mais árdua e importante, tendo em vista que a vulnerabilidade social torna mais nefastas as consequência de uma doença como a COVID-19.

A respeito, a Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

E, nesse cenário, uma das principais teses keynesianas em contextos de crise econômica grave, como na depressão econômica, a "mão invisível" do mercado não é suficiente para resolver os flagelos sociais, sendo imprescindível o Estado Necessário, que esteja à altura da crise, e nesse caos, adote uma política que priorize não só as ações de saúde, como também ações em proteção dos cidadãos economicamente vulneráveis, garantindo sua solução de continuidade, enquanto perdurar a demanda, especialmente durante o período de pandemia.

É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade da situação exige que o Poder Público tome, neste momento, medidas que possam limitar o agravamento dos problemas, conflitos e feridas sociais já existentes, empreendendo

esforços para o apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis.

Inquestionável que a população em situação de rua é gravemente afetada pelo quadro de pandemia. A esse propósito, destaque-se que o recente Censo da População em Situação de Rua, divulgado pela Prefeitura de São Paulo, informa que, em 2019, havia um total de 24.344 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, sendo 11.693 acolhidas e 12.651 vivendo em logradouros públicos ou na rua[3]. Segundo os movimentos sociais que atuam nos temas relacionados à população em situação de rua, o Censo subestimou o número de pessoas que estão nessa condição, que hoje passariam de 32 mil indivíduos[4].

Além da ausência de moradia, a vulnerabilidade dessa população em muitos casos é agravada pelo uso abusivo de álcool e outras drogas, além de algumas condições bastante comuns dentre a população em situação de rua, como a idade acima de 60 anos e a alta prevalência de comorbidades cardiovasculares, respiratórias e imunológicas como diabetes, hipertensão, insuficiência renal crônica, HIV e doença respiratória crônica, todos fatores complicadores para pessoas infectadas pelo COVID-19, podendo levar a longos períodos de hospitalização e a óbito. Anote-se, ainda, a fome (ou a má alimentação), a desidratação e falta de locais suficientes para banho e higienização das mãos e dos alimentos nesse contexto.

Sem moradia, sem renda, e normalmente com saúde debilitada, e sem poder recorrer a centros de acolhida, cujas vagas foram transformadas todas em 24 horas e já estão lotados, as pessoas em situação de rua não têm a menor chance de sobrevivência, caso não sejam adotadas as medidas adequadas e necessárias à garantia, de saúde e

[3] Fonte: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019.

[4] V., e.g.: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/recenseadores-contestam-numeros-do-censo-de-moradores-de-rua-divulgado-pela-gestao-covas.shtml; https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2020/02/sao-paulo-a-cidade-onde-a-populacao-em-situacao-de-rua-mais-cresce-no-mundo.shtml; https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/02/raquel-rolnik-50-mil-moradores-de-rua/.

assistência social, dentre essas, em especial à alimentação, visando dessa forma, garantir o mínimo do mínimo existencial.

Somadas às preocupações humanitárias governamentais já planejadas, como a ampliação de leitos hospitalares (pela formação de hospitais de campanha), a aquisição de insumos, testes rápidos, máscaras, produtos higienizadores, respiradores, dentre outros, para o combate ao vírus SARS-COV-2, é fundamental que não se diminua a oferta e as condições de acesso a serviços e, principalmente, o de acesso à água, banheiro e alimentação pelas populações hipervulneráveis.

Nesse contexto, indispensável que a ação estatal assegure o acesso à alimentação, além de equipamentos sanitários e de prevenção de doenças, adotando-se medidas destinadas à minoração dos riscos provenientes da pandemia para a população em situação de rua.

2.1 DO PROGRAMA RESTAURANTE BOM PRATO

Pois bem. Dentro desse cenário**, um serviço de importância ímpar para a população em situação de rua é o Programa de Restaurantes Populares ("Programa Bom Prato", criado pelo Governo do Estado de São Paulo há quase 20 anos por meio do Decreto nº 45.547 de 26 de dezembro de 2000.**

O Programa Restaurante Popular é um dos programas integrados à rede de ações e programas do Fome Zero, política de inclusão social estabelecida em 2003. O bom funcionamento deste programa é papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e espera-se, com ele, criar uma rede de proteção alimentar em áreas de grande circulação de pessoas que realizam refeições fora de casa, atendendo dessa maneira, os segmentos mais vulneráveis nutricionalmente.

Restaurantes Populares são estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, nutricionalmente

balanceadas, originadas de processos seguros, preponderantemente com produtos regionais, a preços acessíveis, servidas em locais apropriados e confortáveis, de forma a garantir a dignidade ao ato de se alimentar. São destinados a oferecer à população que se alimenta fora de casa, prioritariamente aos extratos sociais mais vulneráveis, refeições variadas, mantendo o equilíbrio entre os nutrientes (proteínas, carboidratos, sais minerais, vitaminas, fibras e água) em uma mesma refeição, possibilitando ao máximo o aproveitamento pelo organismo, reduzindo os grupos de risco à saúde

O Programa Restaurante Popular tem como objetivo apoiar a implantação e modernização de restaurantes púbicos populares geridos pelo setor público municipal/ estadual, visando à ampliação de oferta de refeições prontas saudáveis e a preços acessíveis, reduzindo assim, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar. E como objetivos específicos:

• Apoiar a construção, reforma e adaptação das instalações prediais;

• Apoiar a aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumo novos;

• Apoiar a capacitação das equipes de trabalho;

• Apoiar a formação de profissionais, na área de gastronomia, que desempenhem atividades básicas de um restaurante;

• Apoiar a difusão dos conceitos de educação alimentar e sua aplicação.

Nesse diapasão, o Governo do Estado de São Paulo criou, em dezembro de 2000, o Programa Bom Prato, com objetivo de oferecer, à população de baixa renda, refeições saudáveis e de alta qualidade a custo acessível, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

O programa conta, atualmente, com 58 unidades em funcionamento, sendo 22 restaurantes populares com oferta de alimentação balanceada e de qualidade, na cidade de São Paulo- Capital, com público alvo moradores de rua, população de baixa renda,

idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade social. O almoço tem custo de R$1,00. Em setembro de 2011, o café da manhã foi implantado em todos os restaurantes.

Os contratos são celebrados pelo Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, no âmbito da Coordenadoria de Segurança Alimentar – COSAN, com fulcro na Lei Federal n 13019, de 31 de julho de 2014 e do Decreto Estadual n 61.961, de 20 de maio de 2016.

A proposta do Programa Bom Prato é garantir o direito à alimentação adequada à população de baixa renda por meio da oferta de refeição balanceada, a um baixo custo. No almoço, pelo valor de R$ 1,00 (um real) pago pelo usuário, é oferecida refeição com cerca de 1.200 Calorias, composta por arroz, feijão, salada, legumes, um tipo de carne, farinha de mandioca, pãozinho, suco e sobremesa. No café da manhã, ao preço de R$ 0,50 (cinquenta centavos) pago pelo usuário, é oferecida refeição com cerca de 400 Calorias, composta por leite com café, achocolatado ou iogurte, pão com margarina, requeijão ou frios e uma fruta da estação.

O valor pago pelo usuário dos restaurantes populares é inferior ao custo de produção das refeições, que é subsidiado pelo governo estadual, que repassa para a entidade executora o valor R$ 4,70 para cada refeição servida a adultos e de R$ 5,70 para cada refeição servida a crianças com até 6 anos, que já contam com a gratuidade desse serviço.

Antes da situação de pandemia, os restaurantes populares do Estado de São Paulo, com 58 unidades em funcionamento, sendo 22 localizadas na Capital, 11 na Grande São

Paulo, 8 no litoral e 17 no interior[5], já ofereciam diariamente mais de 93 mil refeições, entre almoço e café da manhã.

Com o advento da pandemia, reconhecendo a urgente necessidade de atuar para garantir o direito à alimentação adequada à população de baixa renda nesse novo contexto, o governo estadual, por meio do Decreto nº 64.897, de 31 de março de 2020 (complementado pela Resolução SEDS nº 8, de 1º-4-2020), ressaltou a essencialidade do serviço prestado pelos restaurantes populares e determinou a ampliação do seu funcionamento para que todas as unidades passassem a oferecer café da manhã, almoço e jantar, durante todos os dias da semana, inclusive feriados, enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

Essa ampliação do funcionamento dos restaurantes populares foi, sem sombra de dúvidas necessária, já que as medidas sanitárias atuais visando ao isolamento social têm provocado a diminuição da renda de muitas famílias em razão da interrupção ou redução de inúmeras atividades econômicas, que agravou o cenário de insegurança alimentar no estado inteiro.

Contudo, para as pessoas em situação de rua, que tiveram a sua situação agravada, não apenas porque a alimentação é necessária para garantir uma capacidade física mínima de seus corpos responderem a uma possível contaminação pela Covid-19, como também em razão do fechamento dos estabelecimentos comerciais e de outras importantes fontes de sustendo nas ruas desta população, **apenas a ampliação do funcionamento dos restaurantes não se mostrou suficiente para garantir o acesso a esse serviço tão essencial.**

[5] Os endereços de todos os restaurantes podem ser consultados no seguinte endereço eletrônico: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/2544.pdf. Encontram-se nos seguintes Municípios: Capital (22 unidades), Araçatuba, Araraquara, Bauru, Campinas, Carapicuíba, Cubatão, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guarujá, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Jandira, Jundiaí, Limeira, Marília, Mogi das Cruzes, Osasco, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, Santos, Santos (3 unidades), São Bernardo do Campo, São Carlos, São José do Rio Preto, São Vicente (2 unidades), Sorocaba, Suzano, Taboão da Serra e Taubaté.

Isso porque, apesar de os valores cobrados dos usuários (R$ 1,00 para o almoço e jantar e R$ 0,50 para o café da manhã) serem bastante módicos, **com o advento da pandemia, as pessoas em situação de rua têm experimentado novas dificuldades em obter renda, o que tem inviabilizado o acesso aos restaurantes populares**, sobretudo daquelas pessoas cuja situação de vulnerabilidade é agravada pela confluência de diversos vetores de exclusão, a exemplo de gênero, raça, identidade de gênero e orientação sexual. Tais pessoas não possuem condições, no atual cenário, de arcar com os valores cobrados pelas refeições – conforme reportado por meio de contatos frequentes com movimentos sociais e equipamentos da rede pública socioassistencial – o que tem demandado o oferecimento de alimentos pela iniciativa de organizações caritativas, gerando longas filas e aglomerações de pessoas em busca de alimentos.

Nesse contexto, é preciso não se olvidar que a "sobrevivência" desse grupo é oriunda, em períodos de normalidade habituais, da venda de materiais recicláveis, de pequenos trabalhos de carregamento e descarregamento em depósitos, supermercados e comércio em geral, ou até mesmo da contribuição voluntária de transeuntes. Todavia, com a diminuição da atividade econômica e consequente redução das demandas referentes aos serviços usualmente prestados por populações mais vulneráveis, obter a renda necessária para o custeio da refeição oferecida pelo Programa Bom Prato, por mais pequena que pareça, constitui uma tarefa hercúlea.

É fato notório que muitos indivíduos não conseguem pagar esses módicos valores. A título exemplificativo, vale mencionar que o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) aumentou suas ações em meio à pandemia, oferecendo 5 mil refeições diárias. Com efeito, conforme nota divulgada pela SEFRAS, "*A Tenda Franciscana tem recebido cada vez mais pessoas em busca de alimento. O que antes era um serviço voltado à população de rua, para 700 pessoas, hoje atende pessoas desempregadas do Centro e de outras regiões de São Paulo, que se deslocam para o Largo São Francisco, o que torna as parcerias, o*

voluntariado e as doações imprescindíveis."[6] As enormes filas em busca de um prato de comida têm chamado tanta atenção que já foram objeto de reportagens .[7]

Diante desse quadro, um total de 119 movimentos sociais enviaram ofício à Secretaria de Desenvolvimento Social, do Estado de São Paulo, pleiteando a gratuidade do Programa Bom Prato à população em situação de rua, durante o período em que perdurar a pandemia.

Após a intensa pressão popular e tratativas extrajudiciais realizadas pela Defensoria Pública do Estado, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público, o Governo do Estado de São Paulo anunciou, no dia 29 de maio de 2020, que iria oferecer gratuitamente, parte das refeições oferecidas pela rede Bom Prato, visando atender ao menos 15 mil pessoas/mês em situação de rua cadastradas pelas Prefeituras, em todo o Estado. Inicialmente foi previsto que a medida valeria até 30 de julho de 2020 e poderia ser prorrogada.

A medida foi implementada pela Resolução SEDS-15, de 26 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial de 27 de maio de 2020[8], que prevê o seguinte:

> *Artigo 1º - Fica dispensado do pagamento de refeições, mediante a apresentação do cartão de gratuidade, o usuário devidamente cadastrado pela Prefeitura Municipal como população em situação de rua não albergada e sem acesso à assistência alimentar até 30-07-2020,* ***podendo o benefício ser estendido enquanto perdurar o estado de calamidade*** *reconhecido pelo Decreto 64.879, de 20-03-2020.*

[6] http://www.sefras.org.br/novo/nota-de-esclarecimento-2/.
[7] Fonte: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/14/convento-no-centro-de-sp-tem-8-freis-infectados-pelo-coronavirus.ghtml.
[8]https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2020%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fmaio%2f28%2fpag_0005_e3eff6ce774b0b40fd824e68387881f7.pdf&pagina=5&data=28/05/2020&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100005

Segundo informações prestadas pela SEDS, em ofício resposta ao Ministério Público, o número total de refeições gratuitas distribuídas dependeria da adesão e informação, pelas prefeituras dos municípios onde há unidade do Bom Prato, dos usuários devidamente cadastrados, como população em situação de rua não albergada e sem acesso à assistência alimentar. Conforme esclarecimentos prestados pela Prefeitura da cidade de São Paulo à SEDS, segundo seus cadastros, seriam 6.170 cidadãos elegíveis no município de São Paulo. Dessa forma, ao município de São Paulo foram entregues 8.000 cartões, para distribuição de refeições gratuitas.

Até a data de 05 de junho de 2020, apenas o município de São Paulo possuía convênio assinado e havia iniciado efetivamente o cadastramento e distribuição dos cartões, sendo que os municípios de Carapicuíba, Bauru, Guarulhos, São José dos Campos, Taubaté e Osasco, já haviam tido suas solicitações aprovadas e o processo estava em trâmite. Quanto aos demais municípios ainda estavam em análise.

Entretanto, paulatinamente outros Municípios foram aderindo ao programa da gratuidade, sendo certo que das 58 unidades do Restaurante Bom Prato existentes no Estado, 56 delas aderiram ao programa, em 31 Municípios, conforme se depreende da última resposta encaminhada pela SEDS, em resposta a novo ofício encaminhado pelo Ministério Público. (doc em anexo)

Dessa forma, a implementação da gratuidade do Programa Bom Prato, representou, sem dúvida alguma, importante política de segurança alimentar no Estado de São Paulo, contemplando parte expressiva das pessoas em situação de rua, exatamente aquelas não acolhidas pelos serviços socioassistenciais municipais disponíveis, e que, em face da pandemia, se virem absolutamente impossibilitadas de obter valores para custear sua alimentação, beneficiando cidadãos de 31 Municípios do Estado.

Entretanto, em que pese a importância da medida e, sobretudo, a **manutenção da situação pandêmica**, ela perdurou apenas **até 30 de setembro de 2020**, quando o Governo do Estado de São Paulo, sem maiores explicações, optou por não mais prorrogá-

la, mesmo não tendo sido revogado o Decreto 64.879, de 20/03/2020, que reconhece a situação de calamidade pública, em que pese o número de pessoas contaminadas pelo COVID-19 continue alarmante e o plano São Paulo ainda esteja em fase intermediária de implantação, o que significa dizer que nenhum Município retomou as atividades comerciais em sua integralidade.

Tanto é verdade que o documento encaminhado pela SEDS em 06 de outubro de 2020, atendendo à solicitação do Ministério Público, que pediu a remessa de planilha mensal de desempenho da gratuidade dos Restaurantes Bom Prato, segundo levantamento e monitoramento realizado do programa, desde a data da sua implementação até o seu encerramento, mostra, a toda evidência que no mês de setembro de 2020, data de seu encerramento, foram distribuídas gratuitamente 104.083 refeições, ao custo de R$90.947,50 aos cofres públicos, indicando assim, sem sombra de dúvidas, **que ainda há demanda, e ela é alta.**

Mas não é só. Se analisarmos a planilha encaminhada pela SEDS, que indica o desempenho da gratuidade dos Restaurantes Bom Prato, segundo levantamento e monitoramento realizado pela própria SEDS, podemos concluir que, muito embora nos meses de agosto e setembro, tenha havido um decréscimo da demanda pela gratuidade, em razão do Plano de retomada, a demanda persiste e é alta.

De outro lado, considerando a relevância e importância da política que visa atender justamente os mais afetados pela pauperização, garantindo-lhes o mínimo existencial, salta aos olhos que, ao custo de R$90.947,50/mês – valor que pode ser considerado módico frente aos demais gastos públicos - o Governo do Estado tenha optado por suspender a medida, de inopino, agindo na contramão de direção dos indicativos extraídos dos dados por ele mesmo amealhados, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Social, e desconsiderando a lamentável situação em que se encontra o elevado contingente populacional que vive à margem do ambiente sociopolítico, perambulando pelo espaço público, refém da própria sorte.

É mais do que necessário que o Estado atue em prol do desenvolvimento e manutenção das políticas públicas que resgatem a dignidade dessa camada da população.

Se a dignidade resulta do ser e do estar humano, é possível afirmar que, se o último elemento estiver ausente, ela também o estará. E, sendo a dignidade humana integrada pelo direito social básico à alimentação, que, se considerado na atual conjuntura, em meio à pandemia, se mostra vital não apenas para a existência digna, mas também para a manutenção da vida, diante da repentina e injustificada descontinuidade da política pública implementada para a sua garantia, cabe ao Poder Judiciário agir com presteza, de modo a restabelecê-la.

Frise-se que o mínimo necessário à existência constitui um direito fundamental, posto que sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. O princípio da dignidade da pessoa humana é considerado o princípio norteador do ordenamento jurídico brasileiro, sendo a base de todos os direitos constitucionais, e ainda, orientador estatal.

Nas sábias palavras de Ana Lígia Gomes e Abgail Torres: "A convocação ética que vivemos nesse momento exige reconhecer que todas as vidas importam e que as medidas de combate à contaminação não justificam e autorizam exposição vexatória, maus tratos ou violências entre as pessoas. Exige ainda constatar que a vivência de desigualdade requer medidas de equidade e proteção específicas e especializadas para alguns públicos, sob pena de testemunharmos a eliminação de amplos coletivos populacionais, abandonados a seu próprio azar."[9]

Vale ressaltar ainda, que não obstante o serviço seja de grande relevância e imprescindível à garantia da vida e da dignidade, o orçamento público não sofre grande impacto em razão da gratuidade implementada, quer porque ela representa percentual

[9] https://maissuas.files.wordpress.com/2020/04/suas-na-pandemia_planejar-para-proteger.pdf. Acesso em 14 de junho de 2020.

pequeno da totalidade das refeições servidas pelos restaurantes Bom Prato, quer porque se trata de serviço que usualmente tem seu custo subsidiado em cerca de 83%[10].

Oportuno frisar, que as políticas de segurança alimentar se constituem como pilares fundamentais para a garantia de direitos humanos à alimentação adequada, impondo aos entes federativos a oferta de proteção social por meio de equipamentos, serviços e programas, e que, no atual contexto de pandemia pela COVID-19, as necessidades da população, sobretudo as mais vulneráveis, assim como as normatizações expedidas recentemente, bem como os estudos técnicos e as possíveis ações de planejamento, apresentam-se de forma extremamente dinâmica.

Tanto é assim, que recentemente foi editada a Lei nº 14.029, de 28 de julho de 2020, que dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais, que permite aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a transposição e a reprogramação dos saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos fundos de assistência social, provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social, independentemente da razão inicial do repasse federal, os quais serão unificados em rubrica orçamentária específica destinada à Proteção Social de Emergência.

Essa mesma lei, determina que a destinação desses saldos financeiros, devem ser destinadas exclusivamente à realização de ações de assistência social, em conformidade com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para o atendimento de crianças e adolescentes, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, população indígena e quilombola, pessoas com deficiência e população em situação de rua ou em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade decorrente de calamidade pública e para a ampliação do cadastro social representado pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

[10] Considerando que o usuário adulto paga R$ 1,00 e a entidade executora recebe do governo estadual um valor adicional de R$4,70.

E, no seu artigo 4º, trata especificamente do atendimento da população em situação de rua, fazendo expressa menção aos seguintes aspectos (com grifo nosso): I - acesso a alimentação adequada, especialmente a restaurantes populares, com as adequações necessárias para evitar contaminação por agentes infecciosos e aglomerações, observado, em caso de emergência de saúde pública, o distanciamento social preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante as refeições, com a disponibilização de materiais de higiene necessários; II - ampliação dos espaços de acolhimento temporário, com as adaptações necessárias para garantir a vida, a saúde, a integridade e a dignidade dos acolhidos, com o fornecimento de camas e colchões individuais, observado o distanciamento preconizado pela OMS em caso de emergência de saúde pública; III - disponibilização de água potável em todas as praças e logradouros públicos e viabilização de imediato acesso aos banheiros públicos já existentes, sem prejuízo da implantação de outros sanitários para uso público, assegurado o planejamento para a devida higienização; IV - atendimento psicossocial.

Destarte, considerando a expressa autorização para o remanejamento de recursos públicos, não se pode admitir que a dignidade humana e as condições materiais da existência retrocedam aquém do mínimo que vinha sendo garantido, especialmente diante da manutenção do estado de calamidade pública.

2.2. O QUE DIZEM AS AUTORIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE SAÚDE SOBRE A ATENÇÃO À POPULAÇÃO DE RUA NA PANDEMIA

Segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), a **alimentação adequada** como forma de reforçar a imunidade e a adequada hidratação,

é indispensável no combate à epidemia provocada pelo vírus SARs-COV-2.[11] A organização coloca a importância da correta hidratação, com a ingestão de ao menos dois litros de água por dia, além do consumo de frutas e legumes pelo menos cinco vezes diárias.

Em Nota Oficial do Conselho Federal de Nutricionistas sobre o coronavírus, publicada em 16/03/2020, o órgão recomenda aos governantes o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional destinadas a garantir a alimentação adequada e saudável da população, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, neste momento em que medidas de isolamento social podem comprometer a renda familiar e, portanto, restringir o acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficiente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

A Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), provocada via ofícios recomendatórios pela Defensoria Pública de São Paulo, por meio do Núcleo de Direitos Humanos, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio de Recomendação, acerca da situação da população em situação de rua frente à pandemia de COVID-19, apresentou em sua resposta indicadores mínimos na atenção à população em situação de rua que a própria Secretaria entende como necessários nesse momento de crise:

> *Com relação às recomendações a gestão estadual tem a informar:*
>
> *[...].*
>
> *4. O fornecimento de **alimentação, insumos básicos de higiene** e vestuário às pessoas em situação de rua seguem os planos de trabalhos dos serviços que atendem população em situação de rua conforme termos de parceria entre o poder público municipal e a organização social;*
>
> *5. **A recomendação da SEDS é <u>pelo pleno funcionamento dos equipamentos e serviços que atendam à população em situação de rua, inclusive os que garantam acesso à alimentação</u>***

[11] https://nacoesunidas.org/fao-dicas-de-uma-alimentacao-saudavel-para-enfrentar-a-crise-da-covid-19/amp/

> ***adequada,*** *especialmente restaurantes populares, no caso as unidades do Bom Prato ampliaram o horário de atendimento e oferta de alimentação em marmita de isopor para consumo externo.*

Como se vê, o direito à alimentação adequada – cuja relevância fica ainda mais evidente no atual quadro de pandemia – poderá ser prejudicado se não mantida a política pública que assegura a gratuidade do Programa Bom Prato à população em situação de rua.

2.3. Da tentativa de solução extrajudicial

Esta Defensoria Pública do Estado, pelo Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, buscou solucionar extrajudicialmente a demanda por meio de ofício e tentativa de contato direto com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, responsável pelo Programa Bom Prato, conforme documentos anexos.

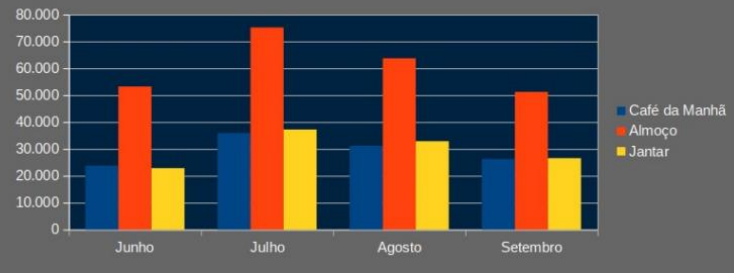
Todavia, o pleito não foi atendido e nem foram apontadas outras medidas que buscassem resolver o problema da dificuldade de acesso da população em situação de rua ao serviço do Bom Prato no atual contexto pandêmico.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, que também acompanha a política de segurança alimentar, por meio dos Procedimentos Administrativos de Acompanhamento de Políticas Públicas, PAA n 62.0725.0000256/2020-1 e 62.0725.0000237/2020-9, assim que teve conhecimento a respeito da cessação da gratuidade dos Restaurantes Bom Prato, pela imprensa, também expediu ofício à SEDS solicitando a planilha mensal de desempenho da gratuidade dos Restaurantes Bom Prato, segundo levantamento e monitoramento realizado do programa, desde a data da sua implantação até o seu encerramento, visando verificar o registro da demanda existente em setembro, último mês da política implementada, e recebeu a resposta com o quadro abaixo:

GRATUIDADE BOM PRATO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

	Mês	Café da Manhã	Almoço	Jantar	Total
REFEIÇÕES	Junho	23.773	53.236	22.861	99.870
	Julho	35.953	75.197	37.227	148.377
	Agosto	31.183	63.728	32.886	127.797
	Setembro	26.271	51.233	26.579	104.083
	Total	117.180	243.394	119.553	**480.127**

	Mês	Café da Manhã	Almoço	Jantar	Total
CUSTO	Junho	R$ 11.886,50	R$ 53.236,00	R$ 22.861,00	R$ 87.983,50
	Julho	R$ 17.976,50	R$ 75.197,00	R$ 37.227,00	R$ 130.400,50
	Agosto	R$ 15.591,50	R$ 63.728,00	R$ 32.886,00	R$ 112.205,50
	Setembro	R$ 13.135,50	R$ 51.233,00	R$ 26.579,00	R$ 90.947,50
	Total	R$ 58.590,00	R$ 243.394,00	R$ 119.553,00	**R$ 421.537,00**



Vale lembrar que a Resolução SEDS-15, de 26 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial de 27 de maio de 2020[12], prevê, no seu artigo 1º, que, para receber o cartão de gratuidade, o usuário deverá ser devidamente cadastrado pela Prefeitura Municipal como população em situação de rua não albergada e sem acesso à assistência alimentar, donde se conclui, pela planilha apresentada, que, com a suspensão abruta e injustificada da gratuidade do programa Bom Prato, **no mínimo 1. 708 pessoas** (resultado igual ao número de almoços servidos no mês de setembro de 51.233, dividido por 30, número de dias do mês) que **não dispõe de albergue e não têm acesso à assistência alimentar, ficarão completamente desassistidas durante o período de pandemia, no Estado de São Paulo,** fato muitíssimo grave.

O que representa um custo mensal de R$90.947,50, o seja R$53,00 reais/mês, em média, por pessoa, para garantir a dignidade, a vida e a saúde dessas pessoas.

[12]https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2020%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fmaio%2f28%2fpag_0005_e3eff6ce774b0b40fd824e68387881f7.pdf&pagina=5&data=28/05/2020&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100005

Pelo exposto, o que se busca por meio desta ação é a manutenção da gratuidade do Programa Bom Prato implementada pelo Governo do Estado, durante o período de pandemia, através da Resolução SEDS-15, de 26 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial de 27 de maio de 2020, à população em situação de rua, enquanto persistir a demanda e de acordo com ela, e enquanto perdurar o estado de calamidade, reconhecido pelo Decreto n 64.879, de 20 de março de 2020, em todas as 56 unidades do Restaurante Bom Prato existentes nos 31 Municípios do Estado de São Paulo.

Bem como que seja mantida a ampliação do funcionamento das unidades dos Restaurantes Bom Prato, e a prestação dos serviços, nos moldes do Decreto nº 64.897, de 31 de março de 2020 (complementado pela Resolução SEDS nº 8, de 1º-4-2020), enquanto perdurar a pandemia e enquanto houver demanda comprovada, a fim de garantir o mínimo existencial à população vulnerável, evitando-se o retrocesso.

Dada a natureza singular dessa epidemia, é essencial que o juiz, como homem de seu tempo, analise e considere a amplitude de situações que a COVID-19 gera e impacta, não somente aquelas associadas à saúde, mas também as que decorrem das medidas de isolamento e da vivência da desigualdade que, por consequência, torna alguns grupos mais expostos e mais impactados pela pandemia.

3. DO DIREITO

3.1. Do direito humano à alimentação adequada

A proteção à vida é a base para organização da vida em comunidade e, portanto, fundamento para o ordenamento jurídico nacional e internacional. Por sua vez, o **direito humano à alimentação adequada (DHAA)** está indivisivelmente ligado ao direito à vida, assim como à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros

direitos (direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros).

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 217 A III, em 10 de dezembro de 1948, após o mundo ter assistido a duas Guerras Mundiais devastadoras, prevê que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei (art. 7.º); que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar e, inclusive, **alimentação** (art. 25, I).

O Brasil também é signatário do **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**, adotado pela XXI da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992, o qual prevê que todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei e, a este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica ou qualquer outra situação (art. 26).

Ainda no sistema da ONU, o Brasil é signatário do **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto 591, de 06 de julho de 1992. Este pacto, em seu artigo 11, item 1, prescreve que o direito à alimentação, dentre outros, se encontra dentro do espectro de nível adequado de vida. Ademais, o mesmo documento reconhece expressamente "*o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome*" e prevê que os países devem adotar medidas concretas para "*melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios.*" E, conforme interpretação do Comitê de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em relação ao

direito ao DHAA, expressa no **Comentário Geral n. 12 ao PIDESC**, a abrangência de tal direito inclui o acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidade suficiente, culturalmente aceitos, produzidos de uma forma sustentável e sem prejuízo da implementação de outros direitos para as presentes e futuras gerações. Ainda, especificamente sobre a acessibilidade, o Comitê pontuou que é dever dos Estados garantir também a acessibilidade econômica, essa última assegurada quando os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento não ameaçar ou comprometer a satisfação de outras necessidades básicas, devendo os Estados-Parte criar programas especiais para garantir a acessibilidade econômica a grupos e indivíduos socialmente vulneráveis, mesmo quando o Estado enfrentar severa escassez de recursos.

No sistema interamericano, a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 22 de novembro de 1969, e incorporada à ordem jurídica brasileira por força do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1969, além de prever o direito à vida (art. 4.º), dispõe sobre o compromisso dos Estados-Parte (artigo 26) de atingir, progressivamente, a plena efetividade dos direitos constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, dentre os quais está o **direito à alimentação adequada** (art. 34, J).

No âmbito interno, a **Constituição da República** prevê que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1.º, *caput*) e tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inc. III), regendo-se, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, I). São objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º). Para resguardar a vida e promover a

dignidade da pessoa humana, a Constituição da República positivou uma série de direitos e garantias fundamentais. Dentre eles, estão o direito à saúde e **à alimentação** (artigo 6.º, *caput*), cuja dimensão objetiva enseja deveres estatais de proteção (g.n.).

No âmbito federal, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan – Lei nº 11.346/2006) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a coordenar as ações dos entes federativos visando a assegurar o direito humano à alimentação adequada. A Losan conceitua a "alimentação adequada" e "segurança alimentar e nutricional", afirmando os deveres do poder público de "*respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada*", assim como "*garantir os mecanismos para sua exigibilidade*" (cap. I, art. 2º, § 2º). Tal diploma prevê também importantes obrigações aos entes públicos, especialmente a adoção de políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (artigo 1º), a qual 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 (artigo 3º) e abrange a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social (artigo 4º, III).

No âmbito estadual, recentemente foi publicado o primeiro plano de Segurança alimentar e nutricional (PLANSAN/SP 2019-2023), composto por um conjunto de ações e metas do governo estadual que tem como objetivo garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esse documento prevê, entre seus objetivos, a ampliação das políticas públicas de acesso ao alimento às pessoas em situação de rua em centros urbanos e grupos populacionais em vulnerabilidade social em regiões rurais e urbanas.[13]

[13] Primeiro Plano Paulista de Segurança Alimentar e Nutricional 2019-2023 (PLANSAN/SP). Disponível em: https://www.consea.sp.gov.br//uploads/downloads/plasan-destaque.pdf. Acesso em 16/04/2020.

No que diz respeito ao direito à saúde, este deve ser 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 (art. 196, *caput*).

Por sua vez, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar, dentre outros, o direito à assistência social, que deve ser prestada de forma solidária entre os entes da federação, tendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CR/88, art. 194 c/c 203).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.743/93) delega competência a todos os entes federativos e tem por objetivo a proteção e defesa de direitos, garantindo mínimos sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (art. 2º, incisos I, III e parágrafo único).

Em relação à população em situação de rua, há o Decreto Federal n.º 7.053 de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, prevendo como objetivo o acesso amplo à saúde, assistência social e moradia, além de ações voltadas à segurança alimentar desse segmento populacional (art. 7º).

No plano estadual, a Lei Estadual , Lei nº 16.544, de 06 de outubro de 2017, que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo, atribui ao poder público o objetivo de propiciar acesso à saúde, assistência social, habitação e, de maneira mais específica, o de implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar à população em situação

de rua acesso à alimentação de qualidade. Referida lei estabelece como diretrizes, entre outras, a "*promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais*", a "*articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais*", a "*democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos*" e a "*integração e articulação permanentes entre serviços, programas, projetos e ações relacionadas à população em situação de rua", competindo* "[...] *ao poder público realizar a formação e capacitação dos trabalhadores, gestores e demais atores envolvidos na oferta de serviços, projetos, programas e benefícios visando à qualificação da oferta pública e ao respeito no atendimento à população em situação de rua*" (artigo 4, I, II, X, XI e parágrafo único). Adicionalmente, segundo a Lei Estadual nº 16.554/2017, são objetivos da Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua, entre outros, "*assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, previdência e direitos humanos*", "*garantir a formação e capacitação de profissionais para atendimento à população em situação de rua*", "*orientar a população em situação de rua sobre o acesso a direitos sociais*", "*proporcionar o acesso da população em situação de rua às políticas públicas de assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda e previdênci*a" (artigo 5º, I, II, X e XI).

A lei que regulamenta o Sistema Único de Saúde estipula que a saúde tem como determinantes e condicionantes, entre outros, **a alimentação**, de forma que também dizem respeito à saúde as ações que se destinem a garantir às pessoas e à coletividade condições de acesso à alimentação adequada (art. 3°, *caput* e par. único, da Lei n° 8.080/90).

Especificamente em relação à pandemia de COVID-19, foi promulgada a **Lei Federal nº 13.979/2020**, que em seu art. 3º, incisos I e II, prevê o <u>isolamento</u> (separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias

ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus) e a quarentena (restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus) como medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da COVID-19. O art. 3º, §2º, do mesmo diploma, assegura às pessoas afetadas pelas medidas preventivas: I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; II - o direito de receberem tratamento gratuito; III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

O Governo Federal, por meio da Portaria nº 337, de 24 de março de 2020[14], do Ministério da Cidadania, reconheceu a necessidade de elaboração de políticas públicas no âmbito da assistência social para garantir a vida das populações mais vulneráveis e das pessoas que com elas trabalham.

Ainda, a **Constituição do Estado de São Paulo** (art. 219) também prevê a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante: (1.) políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos; (2.) acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis; (3.) direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema; (4.) atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde. A Lei Orgânica do Município de São Paulo também assim prescreve (arts. 212 e 213).

[14] http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485 .

Esse robusto conjunto normativo permitiu, assim, que o Estado de São Paulo editasse a Resolução SEDS-15 de 26/05/2020, que, como já mencionado, estabeleceu a dispensa do pagamento das refeições nos Restaurantes Populares Bom Prato, aos usuários devidamente cadastrados pelos Municípios, como população em situação de rua não albergada e sem acesso à assistência alimentar.

Em síntese, a partir dos diplomas normativos retrocitados, é possível concluir que a alimentação é uma dimensão do direito à saúde e à assistência social, devendo ser resguardado à população em situação de rua, especialmente no período que estamos vivenciando, tal como havia sido feito pela Resolução acima mencionada.

3.2. Da proibição do retrocesso

Princípio do não-retrocesso, vedação ou proibição do retrocesso, princípio da irreversibilidade, dever de não-regressividade: são essas algumas das diferentes expressões usadas quando da referência ao princípio que encontra sede material na legislação internacional e na Constituição Federal e cumpre o papel de vedar o solapamento de direitos e garantias conquistados.

Dessa maneira, constitui-se num limite ao legislador – e aos intérpretes da lei, incluído aqui o Poder Executivo – a quem resta impedida a supressão da densidade normativa já alcançada na realização de determinado direito, a quem resta impedido retroceder em sua concretização. Ou seja, a preservação se dá pela vedação do retorno a um estado anterior e indesejável das coisas, indicando que o desenvolvimento de direitos humanos só pode se dar num sentido: o de sua expansão.

Alinhado a esta percepção, Canotilho afirma ainda um duplo caráter nos direitos fundamentais: uma vez obtido certo grau de realização, direitos humanos passariam a ser

simultaneamente direito subjetivo e garantia institucional.[15] O retrocesso, num tal contexto, prejudicaria não somente os titulares do direito, mas ameaçaria de igual modo a existência do instituto jurídico, cuja permanência depende da preservação dum mínimo de essencialidade. Em outras palavras, é vedado o retrocesso em direitos, também pela violação da garantia em que se constitui.

Também na Constituição Federal, tão clara no incentivo da progressiva ampliação dos direitos fundamentais (vide art. 5º, §2º e art. 7º, *caput*), da progressiva redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, incisos I e III e art. 170, *caput* e incisos VII e VIII), do desenvolvimento permanente e da máxima efetividade dos direitos fundamentais nela inscritos (art. 5º, §1º); é de se reconhecer entre seus imperativos a proibição do retrocesso em relação às normas definidoras de direitos.

Se for considerada ainda, como logram apontar os doutrinadores do assunto[16], a face positiva do princípio da vedação ao retrocesso, as menções a ele são ainda mais numerosas, ainda que se concentrem predominantemente em sede de direitos sociais.

Trata-se do princípio da progressividade, ou melhor, da sedimentada vocação progressiva dos direitos humanos. A progressividade e a irreversibilidade complementam-se no impulso à consolidação de direitos humanos. Enquanto um bloqueia o recuo, o outro determina o avanço, a extensão e a proteção.

Nesse contexto, conforme já afirmado acima, **não há dúvidas a respeito da eficácia da medida proposta – gratuidade do programa Bom Prato – para garantir o mínimo existencial à população em situação de rua, estando plenamente provada a sua viabilidade jurídica e orçamentária.**

---

[15] CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição.7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338,339.

[16] DERBLI, Felipe. O princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 202.

Dito isso, importa ressaltar que a postura do Governo do Estado, de precarizar o atendimento a pessoas que já estavam sendo beneficiadas pela gratuidade do programa, constitui retrocesso em direitos econômicos e sociais, o que contraria o direito positivo, não se podendo, portanto, admitir.

Isso porque o retrocesso, de todo excepcional, somente pode ocorrer se o ente público demonstrar que isso foi imperiosamente necessário, a partir de uma análise criteriosa da situação, cabendo-lhe demonstrar isso publicamente pois a presunção existente aponta para a irreversibilidade da materialização da melhoria das condições socioeconômicas das pessoas abrangidas pela política pública em questão. Tal demonstração não ocorreu e, portanto, é de rigor a manutenção da gratuidade aqui debatida.

4. DA TUTELA DE URGÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 é terreno fértil à tutela de urgência, na medida em que garante o acesso à justiça, a tutela jurisdicional adequada (art. 5º, XXXV), bem como a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII); tudo a possibilitar a plena eficácia do direito no plano processual, o que também está positivado no artigo 12 da Lei n. 7.347/85.

De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil, "*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*." Portanto, a concessão da tutela de urgência exige (a) a demonstração da probabilidade do direito e (b) a evidenciação de que a demora da prestação jurisdicional poderá resultar em dano ou risco ao resultado útil do processo.

Nesse contexto, os requisitos para o deferimento do pedido de tutela de urgência sem oitiva da parte contrária são insofismáveis no presente caso.

A probabilidade do direito é manifesta, haja vista que, conforme explanado acima, são diversas as normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao réu o dever de assegurar o direito à alimentação adequada à população em situação de rua.

Por sua vez, o perigo de dano ao resultado útil do processo deriva do fato que a progressão da disseminação da doença da COVID-19 é geométrica e tem resultado em diversas mortes pelo mundo. A população em situação de rua, devido ao seu quadro de vulnerabilidade, está gravemente sujeita à contaminação pelo COVID-19. Dessa forma, não assegurar à população em situação de rua a **manutenção** da gratuidade do Programa Bom Prato, no quadro atual de pandemia, é medida que obsta o seu pleno acesso ao direito à alimentação adequada e, por via de consequência, pode colaborar para enfraquecimento de seu sistema imunológico, ocasionando maiores riscos de infecção, hospitalização e, até mesmo, de óbito.

Assim, aguardar decisão judicial final deste feito, pouca ou nenhuma utilidade trará a estas pessoas.

Pelo exposto, pleiteiam os autores a **concessão de antecipação dos efeitos da tutela para que seja determinado ao Estado de São Paulo, sem a oitiva da parte contrária, sob pena de multa de R$10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento, que reestabeleça imediatamente a gratuidade do programa Bom Prato, para pessoas em situação de rua, em todas as unidades do Restaurante Bom Prato e Municípios que haviam aderido ao programa, conforme planilha apresentada, nos moldes da Resolução SEDS nº 15, de 26 de maio de 2020, enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto 64.879, de 20 de março de 2020.**

5. DOS PEDIDOS

Perante o exposto, requer-se de V. Exa.:

a) A concessão de **gratuidade de justiça** à Defensoria Pública;

b) Que se determine a **citação do Estado de São Paulo** para que, querendo, responda à presente ação, sob pena de revelia;

c) **Julgue procedente o pedido**, para tornar definitivo o pedido de tutela antecipada formulado e, ao final, condene o Estado de São Paulo a:

c.1) Manter a gratuidade para pessoas em situação de rua nas unidades dos Restaurantes Populares Bom Prato, nos moldes da Resolução SEDS nº 15, de 26 de maio de 2020, enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto 64.879, de 20 de março de 2020 e enquanto perdurar a demanda, de forma comprovada pelos Municípios.

c.2) Manter a ampliação do funcionamento das unidades dos Restaurantes Bom Prato, e a prestação dos serviços, nos moldes do Decreto nº 64.897, de 31 de março de 2020 (complementado pela Resolução SEDS nº 8, de 1º-4-2020), enquanto perdurar a pandemia e enquanto houver demanda comprovada, a fim de garantir o mínimo existencial à população vulnerável, evitando-se o retrocesso.

Com fundamento no art. 128, I da Lei Complementar nº 80/94, e no art. 186 do Código de Processo Civil, requer sejam os autores **INTIMADOS PESSOALMENTE** de todos

os atos e decisões praticados no feito, junto ao Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, sito à Rua Boa vista nº 150, mezanino, Centro, São Paulo – SP, CEP 01014-001, pelo e-mail: nucleo.dh@defensoria.sp.def.br., e, junto à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – área da inclusão social, sito na Rua Riachuelo, 115, 1º andar, pelo e-mail: inclusãosocial@mpsp.mp.br

Protestam os autores por provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Por fim, requer-se a condenação do Réu em verbas sucumbenciais e honorários, a serem destinados ao Fundo da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Atribui-se à causa o valor de R$ 90.947,50 (noventa mil, novecentos e quarenta e sete reais e cinquenta centavos), para fins fiscais.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 08 de outubro de 2020

Davi Quintanilha Failde de Azevedo
Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Fernanda Penteado Balera
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Leticia Marquez de Avelar
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Isadora Brandão Araujo da Silva
Defensora Pública do Estado
Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial

Vinicius Conceição Silva Silva
Defensor Público do Estado
Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial

Anna Trotta Yaryd
Promotora de Justiça de Direitos Humanos

Eduardo Ferreira Valério
Promotor de Justiça de Direitos Humanos

João Paulo de Campos Dorini
Defensor Público Federal
Defensor Regional de Direitos Humanos em São Paulo

LISTA DE DOCUMENTOS

Doc. 1 - Diário oficial 27.05.2020 - estabelece a gratuidade do Bom Prato

Doc. 2 - Ofício Recomendatório Conjunto - NCDH e DPU - Gratuidade do Bom Prato 24 de março de 2020.

Doc. 3 – Ofício e Resposta da SEDs sobre Gratuidade do Bom Prato – "Cracolândia" – 30 de março de 2020

Doc. 4 –Ofício Recomendatório Conjunto – 005/2020 – Gratuidade do Bom Prato de 08 de abril de 2020

Doc. 5 - Ofício NUDDIR n. 124.2020 de 14 de abril de 2020 – Gratuidade do Bom Prato

Doc. 6 – Resposta do Ofício NUDDIR nº 124/2020 de 17 de abril de 2020

Doc. 7 - Resolução SEDS - 7, de 17-3-2020 - Estabelece os procedimentos a serem adotados na prevenção de contágio pelo Coronavírus – Covid 19

Doc. 8 - Comunicado SMADS sobre o Cartão Bom Prato

Doc. 9 – Cartão de Gratuidade Bom Prato

Doc. 10 – Informações sobre a Implementação da gratuidade do Bom Prato até 05 de junho de 2020.

Doc. 11 - Ofício NCDH nº 134/2020 – Questiona a Continuidade da Gratuidade do Bom Prato de 30 de setembro de 2020

Doc. 12 – Resposta da SEDS ao Ofício NCDH nº 134/2020 de 02 de outubro de 2020.

Doc. 13 – Ofício n. 1771/2020 – EXPPGJ de 05 de outubro de 2020 – solicitação de planilha mensal de desempenho da gratuidade do programa Bom Prato

Doc. 15 – Dados da Gratuidade do Bom prato