

Da Constituição ao Poder Judiciário: A invisibilização do Direito à Alimentação no TJRS

From Constitution to the Judiciary: The invisibilization of the Right to Food in the TJRS

Julyene Cortez de Albuquerque Ferreira¹

v. 14/ n. 3 (2026)
Julho/Setembro

Aceito para publicação em 16/06/2026.

¹Doutora em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. ORCID: 0000-0002-7381-9389. E-mail: julyene.cortez@tjpe.jus.br.

RESUMO: No presente estudo, analisa-se a judicialização do direito à alimentação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Diante da expectativa de eficácia jurídica e adequação da norma constitucional à realidade, investigou-se se a constitucionalização do direito social produziu efeitos práticos no âmbito do Judiciário ou limitou-se a ocupar um espaço simbólico. O objetivo consistiu em examinar a passagem da norma fundamental para a prática jurisprudencial regional, avaliando como essa demanda chega ao Poder Judiciário. Para tanto, adotou-se o método indutivo com abordagem quantitativa e qualitativa, operando-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental baseada no acervo de acórdãos proferidos pelo TJRS nos cinco anos compreendidos entre junho de 2021 e junho de 2026. Os resultados revelam a invisibilização do direito fundamental, uma vez que a totalidade das demandas identificadas se concentra em eixos temáticos do direito privado, envolvendo direito do trabalho, de família ou do consumidor, evidenciando a completa ausência de litígios voltados ao controle de políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional. Concluiu-se que a positividade constitucional cumpre função marcadamente simbólica e carece de força suficiente para mover a sociedade em busca da efetivação do direito perante o Judiciário. Esse fenômeno perpetua o silenciamento da dimensão pública prestacional da norma e consolida a trajetória de invisibilidade desse direito fundamental e da maior parte de seus titulares no mundo dos fatos.

Palavras-chave: direito à alimentação, eficácia constitucional, políticas públicas.

ABSTRACT: This study analyzes the judicialization of the right to food within the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul (TJRS). Given the expectation of legal effectiveness and the adaptation of constitutional norms to social reality, it investigates whether the constitutionalization of this social right produced practical effects in the Judiciary or remained confined to a symbolic space. The main objective was to examine the transition from the fundamental norm to regional jurisprudential practice, assessing how this specific demand reaches the Judicial Branch. To achieve this, an inductive method with a mixed-method approach (quantitative and qualitative) was adopted, using bibliographical and documentary research based on a collection of judgments rendered by the TJRS over a five-year period, from June 2021 to June 2026. The results reveal the invisibilization of this fundamental right, as all identified lawsuits focus strictly on private law themes—involving labor, family, or consumer law—thereby demonstrating a total absence of litigation aimed at controlling public policies for food and nutritional security. It is concluded that the constitutional positing serves a markedly symbolic function and lacks sufficient strength to mobilize society toward enforcing this right before the Courts. This phenomenon perpetuates the silencing of the norm's public provisioning dimension, consolidating the trajectory of invisibility of this fundamental right and most of its beneficiaries in the real world.

Keywords: right to food, constitutional efficacy, public policies.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDG>

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para Bezerra e Isaguirre (2014), o direito à alimentação adequada não constitui apenas um fim em si mesmo, mas o pilar indispensável à materialização e a reivindicação dos demais direitos humanos. É sob essa premissa que convergem os organismos internacionais e a partir da qual se exige o posicionamento dos líderes mundiais.

Segundo a Organização das Nações Unidas (2001), o direito à alimentação impõe aos gestores públicos e representantes estatais três níveis distintos de obrigações correlatas: respeitar, proteger e cumprir (ou implementar).

No curso da evolução histórica, constata-se que diversos países reconheceram o direito à alimentação em âmbito constitucional, incorporando esse direito humano no ápice de seus respectivos ordenamentos jurídicos internos. Como exemplo, pode-se citar a Colômbia, Paraguai e Equador.

Decerto, à medida que o direito à alimentação ganha espaço nos sistemas jurídicos, projeta-se sobre o Estado uma orientação única, da qual não se permite desviar. Impõe-se a vinculação do poder público ao respeito à ordem constitucional, à formulação de políticas públicas eficazes e ao dever de garantir a concretização desse direito perante a sociedade. No cenário latino-americano, o Brasil ganhou destaque ao celebrar esse compromisso em 2010.

Em território brasileiro, a incorporação do direito à alimentação acompanhou o histórico debate acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que amadureceu por meio de uma mobilização social orquestrada em conferências e eventos nacionais. Esse processo contou com a participação ativa de lideranças sociais, agentes públicos de todas as esferas federativas, instituições de ensino e pesquisa, além de entidades governamentais e não governamentais de diferentes áreas (Rosendo; Kuhnen, 2019).

Ao longo das últimas décadas, observa-se que a definição de SAN adotada no Brasil orientou-se pelas diretrizes propagadas pelas organizações internacionais, expandindo-se para além do mero acesso quantitativo ao produto. O conceito passou a abranger elementos qualitativos essenciais, tais como a composição bioquímica e as condições sanitárias dos alimentos, além de dimensões externas correlatas, a exemplo da identidade cultural, da viabilidade econômica e da sustentabilidade ambiental. O art. 4º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN) revela essa razão. A hermenêutica associada ao conceito de SAN transcende visões limitadas, pois incorpora tanto a dimensão subjetiva (individual) do sujeito quanto a visão desse indivíduo enquanto peça da coletividade (Fávaro, 2007; Cotta; Machado, 2013; Rosendo; Kuhnen, 2019).

O ordenamento interno, com o advento da Lei nº 11.346/2006, institucionalizou esse compromisso de forma direta, distanciando-se do caráter frágil associado às "políticas (transitórias) de governo" e aproximando-se dos pilares estruturantes de "políticas (permanentes) de Estado". Adicionalmente, a natureza perene atribuída ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e às diretrizes definidas pela LOSAN conferiram não apenas densidade, mas também tornaram públicas as direções que os governantes devem seguir.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação foi formalmente (expressamente) abarcado ao rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Lei Maior.

Como afirmado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania à época da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a iniciativa estava umbilicalmente ligada ao movimento internacional de direitos humanos, especialmente associada aos desdobramentos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, a qual culminou na Declaração e Programa de Ação de Viena, instrumento ratificado pelo Estado brasileiro (Brasil, 2005; Brasil, 2010).

Sob uma perspectiva mais idealista, a positivação do direito à alimentação eleva a status constitucional o combate à insegurança alimentar e nutricional no território brasileiro, em todas as suas faces e nuances, sem distinção entre as pessoas.

A previsão constitucional impõe aos órgãos estatais um vetor axiológico único, singular, exigente e direcionando a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, esses que devem assumir um objetivo comum. Nesse olhar, atribui-se um caráter deontológico à norma constitucional, fazendo recair sobre os ombros dos agentes públicos o dever de imprimir esforços individuais e coletivos com o fim de alinhar a ordem da norma às políticas públicas.

Ao tomar o status de direito fundamental, o direito à alimentação entrega sob as mãos do Estado a responsabilidade permanente de assegurar a sua integridade (a concretização) e eficácia jurídica. Nesse cenário, as políticas públicas expressam-se como a dimensão material da norma, como as pretensões constitucionais construídas no plano fático.

Contudo, essa expectativa de plena adequação entre o texto constitucional e a realidade é, com frequência, questionada: a constitucionalização de um direito verdadeiramente importa?

Indaga-se se a mera constitucionalização formal de um direito social é capaz de produzir efeitos na estrutura socioeconômica e nas instituições do Estado, ou se esse fenômeno ocupa apenas um espaço simbólico. O direito fundamental torna-se uma ferramenta de defesa e de luta da população no âmbito do sistema de freios e contrapesos? Em nível regional, esse direito é levado a juízo? Como o direito à alimentação chega ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)? Para alcançar os objetivos do estudo, adotou-se o método indutivo com abordagem quantitativa e

qualitativa, operando-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Aqui, destaca-se que toda a análise se utilizou da base de dados extraída do acervo de acórdãos do TJRS.

2 DIREITO À ALIMENTAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO DIREITO E O MUNDO DOS FATOS

Quando se atribui à alimentação a condição de valor normativo, integrando-a ao ordenamento jurídico como direito fundamental, projetam-se sobre o Estado três obrigações intimamente ligadas: a obrigação de respeitar, a obrigação de proteger e, finalmente, a obrigação de cumprir (ou implementar).

O primeiro compromisso está relacionado a um agir negativo, exigindo do ente estatal uma abstenção, de modo que suas atividades não criem óbices ao acesso aos alimentos (MCGrogan, 2016). Para Ganesh (2010), trata-se de uma obrigação de impacto direto, afinal, o potencial dos efeitos das ações estatais sobre a produção alimentícia interna ou sobre o fluxo do comércio internacional de alimentos. Essa obrigação exige a abstenção de intervenções que, arbitrariamente, possam obstruir a via entre os núcleos produtores e os consumidores finais.

A segunda obrigação, qual seja, a obrigação de proteger, exige uma atuação distinta, caracterizada por uma postura de natureza fiscalizatória e regulatória. No âmbito dessa segunda obrigação, a intervenção estatal visa assegurar a circulação de produtos seguros, atendendo a padrões indispensáveis à preservação da saúde e da vida. De acordo com o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a obrigação de proteger exige medidas do Estado para garantir que empresas ou indivíduos não privem os sujeitos de direitos do seu acesso a alimentos adequados (CESCR, 1999). Segundo a Organização das Nações Unidas (2010):

The obligation to protect also includes ensuring that food put on the market is safe and nutritious. States must therefore establish and enforce food quality and safety standards, and ensure fair and equal market practices. Furthermore, States should take the legislative and other measures needed to protect people, especially children, from advertising and promotions of unhealthy food so as to support the efforts of parents and health professionals to encourage healthier patterns of eating and physical exercise. A State must also take into account its international legal obligations regarding the right to food when entering into agreements with other States or with international organizations.

Por último, o terceiro compromisso estatal (a obrigação de cumprir ou implementar), decorrente da internalização do direito à alimentação, traduz-se em uma postura marcadamente positiva. Essa obrigação se manifesta a partir da ação direta, formulada e concretizada por meio do planejamento, do investimento e da execução e monitoramento de políticas públicas pensadas com o

fim de democratizar o acesso aos alimentos em termos quantitativos e qualitativos, incluindo aqui estratégias específicas direcionadas a público-alvo formado por grupos sociais que comumente são encontrados em situação de vulnerabilidade (Nações Unidas, 2001; Nivard, 2012).

Percebe-se que a ideia de incorporar o direito à alimentação à Lei Maior fundamenta-se nos tradicionais valores observados pelo constitucionalismo, movimento que conduz a ordem do Estado na direção de uma matriz unificada: a Constituição¹.

Voltando-se para o cenário internacional, constata-se que o direito à alimentação foi acolhido de forma expressa em poucas Constituições ao redor do mundo (Pinheiro; Both, 2017), destacando-se, entre as poucas, os textos constitucionais do Brasil e da África do Sul.

No contexto brasileiro, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi introduzido formalmente no ordenamento jurídico com a adesão do país ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), formalizada pelo Decreto nº 591, de 6 de junho de 1992. No entanto, apenas em 2010, através da Emenda Constitucional nº 64, o direito à alimentação foi incorporado expressamente no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição de 1988.

À época da reforma constitucional, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania registrou que aquele representava um momento histórico significativo, influenciado pelos movimentos internacionais de direitos humanos, como a II Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1993, momento em que Brasil assinou a Declaração de Viena. Na região da América do Sul e o Caribe, constata-se que outros países consagram o DHANA nas suas constituições, pode-se citar alguns: Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai.

Contudo, a forma de positivação do direito pode se apresentar marcadamente diferente entre os Estados. De forma explícita e indiscriminada, por exemplo, ocorre nas constituições da Bolívia, de Cuba, do México e do Brasil. De modo reservado (direcionado) a grupos sociais vulneráveis específicos, tem-se o texto da Colômbia e do Panamá, onde o direito é assegurado expressamente aos menores de idade, e da Guatemala, onde a proteção volta-se aos idosos (FAO, 2024).

Quando se defende a positivação do direito à alimentação, assume-se a delimitação firme dos sujeitos e de suas respectivas responsabilidades, criando-se a expectativa de direcionamento de

¹ Para Luis Roberto Barroso (2017): “a constitucionalização identifica um efeito expansivo das normas constitucionais, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Lei Maior passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. À luz de tais premissas, toda interpretação jurídica é também interpretação constitucional. Qualquer operação de realização do Direito envolve a aplicação direta ou indireta da Constituição. Direta, quando uma pretensão se fundar em uma norma constitucional; e indireta quando se fundar em uma norma infraconstitucional, por duas razões: a) antes de aplicar a norma, intérprete deverá verificar se ela é compatível com a Constituição, porque, se não for, não poderá fazê-la incidir; e b) ao aplicar a norma, deverá orientar seu sentido e alcance à realização dos fins constitucionais”

direitos e deveres e a identificação dos sujeitos e aqueles mais necessitados. De acordo com Mathilde Cohen (2017), da constitucionalização espera-se o empoderamento das vítimas da insegurança alimentar e nutricional, de modo que se afasta aquela conhecida postura de dependência e o *status* de beneficiárias passivas de programas assistenciais. Impõe-se sim a percepção de que o alimento se liberta de um lugar no qual é visto como um mero produto associado à filantropia e passa a assumir o valor de um direito, norma essa que possui legítimos titulares.

Entre a declaração dos direitos fundamentais e a discricionariedade política dos gestores públicos, devem prevalecer as finalidades dominantes traçadas na Constituição.

Se, de um lado, a Constituição é o marco da liberdade de um povo e das conquistas democráticas firmadas ao longo da história, noutro lado, o texto opera como uma ferramenta de vinculação e guia de controle dos representantes do poder político. A previsão no texto constitucional exige o abandono das práticas arbitrárias ou levadas por intenções meramente privadas, exigindo sempre que a tomada de decisões estatais seja edificada no solo do interesse público.

No âmbito do Poder Legislativo, a incorporação do direito à alimentação no bloco de constitucionalidade fixa a moldura essencial para a produção normativa e serve como baliza para a construção de leis voltadas à efetivação da norma constitucional.

A Frente Parlamentar contra a Fome na América Latina e no Caribe (FAO, 2024) sugere que o texto constitucional não basta para garantir a segurança alimentar e nutricional ou combater a fome. É uma verdade. No entanto, o reconhecimento explícito no texto constitucional contribui para revelar, tornar público o vetor essencial de direcionamento: eis uma face simbólica positiva (Neves, 2018). É necessário lembrar que da alocação de recursos orçamentários ou formação de leis pelo Legislativo às decisões administrativas mais simples do Executivo, assim como toda a atuação dos tribunais, tudo deve voltar-se à concretização e respeito a esse direito².

Mais do que vincular a atuação dos Poderes do Estado, a constitucionalização do direito à alimentação traciona o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes, possibilitando o uso de ferramentas de controle do Estado (contra e) pelo próprio Estado.

Conforme destacado na *Nota de Orientación Jurídica para Parlamentarios en América Latina y el Caribe N° 1*, produzida por entidade internacional (FAO, 2020), a previsão constitucional abre

² Para a *Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe* (FAO, 2024): “las disposiciones constitucionales, por sí solas, no son suficientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional ni para erradicar el hambre. Sin embargo, el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación a nivel constitucional puede contribuir a estos objetivos de modo considerable, especialmente si existen medidas legislativas para su aplicación como, por ejemplo, leyes marco sobre seguridad alimentaria y nutricional, legislación sectorial complementaria, tribunales con jurisdicción para hacer valer el derecho, y la asignación de recursos financieros correspondientes. Si el derecho a la alimentación es reconocido de manera clara, explícita y detallada, será más fácil para los gobiernos definir el marco jurídico e institucional apropiado, priorizar acciones, proporcionar salvaguardas contra medidas que puedan producir algún retroceso, y crear conciencia para lograr su efectivo cumplimiento”.

espaço ao controle judicial em favor do direito à alimentação, possibilitando a declaração de inconstitucionalidade, de omissão estatal, bem como o reconhecimento do direito ao amparo e reparação daqueles que tiveram violados suas prerrogativas básicas.

A constituição revela os valores do Estado, esses que devem conduzir as ações projetadas pelos gestores públicos, bem como a atividade típica do Legislativo, e anunciam à sociedade o que lhe deve ser assegurado. De certa forma, é possível dizer inclusive que a defesa da incorporação do direito à alimentação pela Constituição de um país também toca aquela discussão e crítica levantada por Konrad Hesse (1991, p. 19) acerca da necessidade do *animus*, da expressão da vontade e da consciência dominante pelo respeito à ordem da Constituição e a busca pela concretização de seus valores.

Nesse ponto, os desafios práticos enfrentados para a efetivação dos direitos previstos na Constituição ganham destaque. Os conflitos entre os três Poderes e as fraturas institucionais causadas por disputas políticas ou pelo desvio de ações marcadas por interesses escusos constituem fortes muros à concretização dos direitos fundamentais.

No campo das políticas públicas, no lugar gerencial de fato, ao se falar em efetivação de direitos traduz-se na mobilização do corpo técnico-profissional e direcionamento dos recursos (as cifras) para materializar as promessas do ordenamento jurídico em realidade visível. No território do subdesenvolvimento, contudo, as atividades governamentais sofrem uma hipóxia com a conhecida escassez orçamentária e a influência de mínimas frações sociais que muitas vezes se sobressaem às necessidades básicas da coletividade³.

No território brasileiro, dotado de profunda heterogeneidade socioeconômica, uma simples falha na construção e no monitoramento de políticas públicas desmorona-se em resultados que negativamente afetam as frações mais vulneráveis da sociedade.

Diante de um cenário marcado por índices alarmantes de insegurança alimentar e nutricional, que descortina a realidade diária de milhões de pessoas que enfrentam a incerteza do acesso à próxima refeição, impõe-se o questionamento: quais os limites da atuação do Poder Público para estancar o avanço da hipervulnerabilidade social e erradicar a fome crônica?

Ao longo da história brasileira, entre os tortuosos caminhos entre o Império e a República e entre períodos de autoritarismo e de democracia, buscou-se, muitas vezes, enfrentar a insegurança alimentar e nutricional por meio de múltiplas formas, como a suplementação de alimentos, pela

³ A *Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe* (FAO, 2020), na “*Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe N° 1*” refere que: “cuando el derecho a la alimentación se reconoce en la carta de derechos de una Constitución, esto posibilita el ejercicio del control judicial de toda legislación que sea incompatible con ese derecho o que represente un obstáculo para su goce. Tales leyes podrían ser declaradas inconstitucionales. Asimismo, esto entraña el derecho a reparación para quienes han sido vulnerados en sus derechos”.

distribuição produtos alimentícios e por programas de transferência de renda, mas muitos programas e políticas permanecem falhando, dado os números alarmantes da miséria e da fome no país.

No centro desse debate, permanece a ordem emanada da Constituição Federal de 1988, cujo texto, em sua essência original, abriga as bases para a edificação de um Estado comprometido com a superação de promessas políticas voláteis. Impõe-se, em verdade, a concretização de intenções emancipatórias, para a libertação de um povo, sob os moldes do pacto democrático e da preservação da dignidade da pessoa humana.

Portanto, diante da eventual omissão do Poder Executivo em garantir a SAN ou da inércia do Poder Legislativo na edição de normas que viabilizem a efetivação desse direito fundamental, faz-se necessário investigar quais vias têm sido acionadas para frear a ineficácia da norma - e combater a desconstitucionalização fática que toma o país (Neves, 2018). Partindo dessas premissas, o presente estudo tem por objetivo explorar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).

3 METODOLOGIA

Com o fim de alcançar os objetivos firmados neste estudo, adotou-se o método indutivo, assumindo-se uma abordagem mista, de ordem qualitativa e quantitativa, operando-se através da pesquisa bibliográfica e documental. A face quantitativa, composta pela mensuração do volume e da distribuição das demandas por “descritores”, dedicou-se à coleta e tratamento dos dados e informações extraídas do acervo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Noutro lado, a face qualitativa foi marcada pelo exame do teor dos acórdãos, visando identificar os eixos temáticos abordados nos julgamentos.

A busca nos arquivos do TJRS foi realizada de forma direta, através da ferramenta de busca eletrônica integrada ao portal oficial do Tribunal, utilizando-se de estratégia de busca por expressões específicas. As expressões padronizadas (expressões exatas) foram as seguintes: “Direito à Alimentação”, “Direito Fundamental à Alimentação”, “Direito Humano à Alimentação Adequada”, “Direito Humano à Alimentação”, “Direito Social à Alimentação” e “fome”. Essa seleção visou alcançar o maior universo possível de demandas que tratassem sobre o direito social inscrito no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Como recorte temporal, elegeu-se o quinquênio compreendido entre 11 de junho de 2021 e 11 de junho de 2026, tomando-se como critério principal de pesquisa a data de julgamento da decisão.

A pesquisa restringiu-se às decisões de natureza cível e compreendeu apenas acórdãos, restando excluídos, por exemplo, as decisões monocráticas e os julgados de competência criminal⁴. Para assegurar a amplitude da busca, não foram aplicados filtros restritivos quanto à classe processual, ao assunto específico unificado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao órgão julgador originário ou à relatoria do feito. Por fim, após a obtenção do acervo extraído do sistema eletrônico do Poder Judiciário, analisou-se o conteúdo das decisões encontradas, dando início à etapa de classificação. Nessa fase, os processos foram separados em dois grupos: o “público”, no qual foram reservadas as demandas que versavam sobre políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional (ou seja, processos nos quais o Estado poderia ocupar o polo passivo da demanda), e o “privado”, grupo no qual prevaleciam discussões envolvendo a relação entre particulares, vinculadas ao Direito de Família, do Trabalho e do Consumidor, por exemplo. Essa divisão permite o diagnóstico do perfil dos litígios que envolvem o direito à alimentação dentro do acervo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

4 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL: O RETRATO DE UM DIREITO CONSTITUCIONAL INVISÍVEL

A análise quantitativa e qualitativa do acervo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul revelou um cenário que impõe profunda reflexão e coloca em questionamento o real valor direito social inscrito no art. 6º da Lei Maior.

Embora os números extraídos a partir da busca isolada do “direito à alimentação” tenham apontado um universo de 60 processos no TJRS, o exame minucioso do conteúdo evidenciou uma tendência à invisibilização da norma no Poder Judiciário.

Constatou-se que a totalidade das demandas identificadas se edificavam sobre três eixos temáticos estritamente delimitados, os quais se encontram apartados, em boa medida, da essência prestacional associada ao direito à alimentação. A título de exemplo, os processos apresentados no sistema eletrônico versavam sobre a garantia de vagas em creches municipais, o adimplemento de verbas de natureza estritamente trabalhista/remuneratória de servidores públicos, e, em outros casos, a fixação ou execução de prestações alimentares observadas no campo do Direito de Família.

Esse diagnóstico conduz a um importante achado desta pesquisa: a completa ausência de litígios cujo objeto central orbite na relação jurídica prestacional direta entre o sujeito (observado na

⁴Ferramenta de busca avançada disponível em <https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&site=ementario>.

condição de indivíduo ou integrante da coletividade) e o Estado, devedor das obrigações políticas e sociais correlatas.

O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, portanto, não tem sido provocado ante a violação frontal, direta, ao direito fundamental à alimentação em situações diversas e tampouco sobre as omissões estatais mais graves, na falência da promoção da segurança alimentar e nutricional e no combate da fome massivamente disseminada.

Decerto, os casos encontrados limitam-se ao uso do termo "alimento" sob uma ótica privada ou indireta, restando invisível a face pública e prestacional do direito objeto deste estudo.

Essa ausência da litigiosidade confirma a trajetória de um direito constitucional invisível. Ao se limitar o direito à alimentação à sua dimensão civilista, mitiga-se a força da norma constitucional e edifica-se obstáculos ao desenvolvimento de uma teoria jurídica voltada ao controle de políticas públicas de defesa e promoção da SAN.

A observação do aspecto qualitativo dos dados não indica apenas uma lacuna estatística, mas estabelece um diagnóstico da desconexão entre a densidade axiológica da norma constitucional e a práxis judicial atual (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição dos processos identificados no acervo eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) – 2021 a 2026

	Número total de processos
Direito à Alimentação	60 processos
Direito Fundamental à Alimentação	09 processos
Direito Humano à Alimentação	08 processos
Direito Humano à Alimentação Adequada	08 processos
Direito Social à Alimentação	00 processos

Fonte: Dados obtidos pela autora (2026)

A partir da busca de expressões próximas, quais sejam, “Direito Fundamental à Alimentação”, “Direito Humano à Alimentação” e “Direito Humano à Alimentação Adequada”, revelou-se uma sutil variação no perfil da litigiosidade, com a identificação de 8 e 9 processos associados a cada expressão. Noutro lado, a pesquisa relacionada à expressão “Direito Social à Alimentação” demonstrou a absoluta inexistência de processos no acervo eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).

Ao ampliar o exame das demandas identificadas, constatou-se que, embora o núcleo das discussões convergisse para a segurança alimentar e nutricional, os resultados se voltaram à matéria disciplinada pelo Direito do Consumidor, desvinculada de quaisquer prestações estatais positivas. Os casos associavam-se ao tema da responsabilidade civil dentro da relação consumerista, envolvendo o fornecimento e consumo de alimentos considerados inseguros sob as perspectivas biológica, química e sanitária.

Esse segundo retrato demonstra (mais uma vez) que, quando provocado, o Poder Judiciário não trata a respeito da tutela jurisdicional ante as obrigações políticas de segurança alimentar e nutricional e combate à vulnerabilidade social, que discute o papel do Estado como garantidor originário do art. 6º da Constituição, mas se concentra na esfera privada, abordando a reparação de danos e do controle de qualidade do mercado de consumo.

Vê-se, portanto, um debate apartado da justiça distributiva e concentrado no campo da responsabilidade civil restrito ao campo privado. O direito à alimentação, desse modo, permanece invisibilizado em seu papel de fio condutor para o desenho e fiscalização de políticas públicas, vez que a jurisprudência do TJRS consolida-se em campos distantes da matriz social pública, limitando-se às relações privadas, associado, quase exclusivamente, ao dever de assistência familiar (alimentos civis) ou à proteção de consumidores.

Decerto, a ausência absoluta de registros específicos aponta o principal achado desta pesquisa: a inexistência de litígios cujo objeto central seja a relação jurídica prestacional direta entre o cidadão, na condição de sujeito de direito individual ou coletivo, e o Estado, na qualidade de sujeito passivo de obrigações políticas e sociais correlatas.

O Poder Judiciário do RS, seguramente, não tem sido provocado a se pronunciar sobre o conteúdo essencial do direito fundamental à alimentação e a eficácia social do artigo 6º da Constituição de 1988, permanecendo alheio às omissões estatais no dever de promover a segurança alimentar e nutricional e combater a fome. A jurisprudência regional tem sido edificada na redução desse direito, marcando-se um silenciamento da dimensão pública da norma, apartando-se da promessa constitucional de justiça distributiva, fixando-se ao dever de assistência familiar (alimentos civis) ou associado ao Direito do Consumidor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constitucionalização dos direitos sociais é frequentemente celebrada por organismos internacionais, sob a legítima expectativa criada sobre a transformação da mera retórica política em exigibilidade jurídica.

No cenário latino-americano, essa postura assume contornos nítidos de engenharia constitucional: a inserção do direito na Constituição não visa apenas firmar a programação da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também fortalecer e impulsionar o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), incumbindo ao Poder Judiciário o controle de omissões ou de legislações incompatíveis com o direito fundamental à alimentação. Sob essa premissa, a Frente Parlamentar contra a Fome na América Latina e no Caribe (FAO, 2020) defende que o

reconhecimento constitucional abre caminho para o controle judicial de constitucionalidade e assegura o direito ao resgate (amparo e reparação) daqueles que sofrem a violação de sua dignidade sob a sombra da insegurança alimentar e nutricional.

No entanto, o presente estudo aponta que a práxis jurídica brasileira, especificamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), constrói a trajetória histórica em sentido oposto às projeções (esperanças) dos organismos internacionais.

Ante esse cenário de baixa litigiosidade no campo da responsabilidade estatal (obrigação prestacional pública), impõe-se a investigação mais aprofundada das causas desse silêncio no Tribunal. Duas hipóteses explicativas distintas são aqui levantadas.

A primeira hipótese, associada à realidade estatística e conjuntural, aponta que o resultado pode estar relacionado aos indicadores macroeconômicos regionais. Segundo dados da PNAD de 2024, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Rio Grande do Sul ostenta os menores índices de insegurança alimentar do país, realidade que poderia levar a menores pressões sociais por demandas prestacionais no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN) (IBGE, 2025). A segunda hipótese, de viés sociológico, revela uma observação mais sensível e problemática da situação e que já foi mencionado: a baixa litigiosidade apenas escancara a invisibilidade de um direito constitucional que acompanha a invisibilidade de seus próprios titulares.

Ultrapassados mais de quinze anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação permanece no campo da invisibilidade jurisprudencial, cenário que confirma a própria invisibilização da massa populacional que perece em situação de insegurança alimentar e nutricional grave (a fome). Os sujeitos submetidos à fome e à escassez extrema de alimentos situam-se à margem da sociedade, assim como permanecem à margem do acesso ao Poder Judiciário. Essa barreira de acesso aponta a culpa institucional, evidenciando uma omissão por parte de órgãos essenciais à função jurisdicional e constitucional, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Mais do que a simples revelação da baixa litigiosidade, os dados apontam um silêncio institucional. O Judiciário estado do Rio Grande do Sul não tem sido provocado a solucionar lides no campo da alimentação, permanecendo sob o véu da ignorância acerca das frágeis estruturas públicas fundamentais de garantia da SAN.

Há uma completa ausência de debates em torno, por exemplo, do funcionamento de centros de distribuição de alimentos, da qualidade e regularidade da alimentação escolar, do abastecimento de abrigos sociais ou das condições degradantes notadamente conhecidas em estabelecimentos prisionais. Os resultados conferem fortes indícios que o direito fundamental à alimentação possui uma força normativa inversamente proporcional aos efeitos deletérios que a ausência da alimentação causa na vida das pessoas. É possível dizer que, dentro do sistema jurídico contemporâneo, o direito

à alimentação é insuficiente, invisível, dotado de uma fragilidade que o torna incapaz de constranger instituições e conduzir ações no âmbito do Poder Judiciário.

Ao falharem na identificação das deficiências de políticas públicas as instituições legitimam e perpetuam o silêncio dos tribunais – e colaboram com a eternização da omissão estatal no combate à insegurança alimentar e nutricional.

É necessário ampliar o estudo. Contudo, é possível inferir que o direito social à alimentação no Brasil cumpre uma função simbólica, porque o instituto sofreu um verdadeiro esvaziamento de seu conteúdo político-prestacional. Enquanto as instituições internacionais projetam as Cortes Constitucionais como guardiãs do direito fundamental, a realidade regional mostra que o teor do artigo 6º da Constituição de 1988 atua somente como um compromisso formal (textual) desacompanhado de lutas institucionais. Perpetua-se, assim, a trajetória de um direito fundamental juridicamente invisível diante da persistência da insegurança alimentar e nutricional e da fome no mundo dos fatos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. **Juris Plenum: Direito Administrativo**, Caxias do Sul, v. 4, n. 14, p. 141-164, jun. 2017. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2023/11/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BEZERRA, Islândia Costa; ISAGUIRRE, Katya Regina. Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil. **Pensar**, Fortaleza, v. 19, n. 3, p. 675-692, set./dez. 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003. Autoria: Senado Federal. Relator: Deputado Roberto Magalhães. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, acrescentando aos direitos sociais previstos o direito à alimentação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=288458&filename=Tramitacao-PEC+47/2003. Acesso em: 11 jun. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 11 jun. 2026.

COHEN, Mathilde. The Right to Food. In: **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2969884>. Acesso em: 9 abr. 2025.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (ONU). **Observación General 12**: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). [Genebra]: ONU, 1999. Disponível em: <https://undocs.org/en/E/C.12/1999/5>. Acesso em: 11 jun. 2026.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, D.C., v. 33, n. 1, p. 54-60, 2013.

FAO. **Colección de notas de orientación jurídica para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe**: una herramienta para parlamentarias y parlamentarios. Santiago: FAO, 2024. Disponível em: https://parlamentarioscontraelhambre.org/wp-content/uploads/pdf/ES_Notas_juri%CC%81dicas_abr2024.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

FAO. **Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe N° 1**: “El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones”. [S. l.]: FAO, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a37a80fb-1888-48e4-a4ca-8fd848841fe6/content>. Acesso em: 11 jun. 2026.

FÁVARO, Tathiana et al. Segurança alimentar em famílias indígenas Teréna, Mato Grosso do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 785-793, 2007.

GANESH, Aravind R. The Right to Food and Buyer Power. **German Law Journal**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 1190-1244, 2010. DOI: 10.1017/S2071832200020198. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/right-to-food-and-buyer-power/765E1CEABBEAB3865069EF9385D29241>. Acesso em: 11 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: segurança alimentar: 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/724f23c52823528787ba0ef28b7940e3.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

MCGROGAN, David. The problem of causality in international human rights law. **International and Comparative Law Quarterly**, [S. l.], v. 65, n. 3, p. 615-644, 2016. DOI: 10.1017/S002058931600021X. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/problem-of-causality-in-international-human-rights-law/D70EB8F349E5774878F90167F1CB971A>. Acesso em: 11 jun. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direitos Humanos. **Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, Jean Ziegler**. [Relatório do Relator Especial sob a Resolução CHR/RES/2001/25]. Genebra: Nações Unidas, 2001.

Disponível em: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-187548/>. Acesso em: 11 jun. 2026.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NIVARD, Carole. Le droit à l'alimentation. **La Revue des Droits de l'Homme**, [S. l.], jun. 2012. Disponível em: <http://revdh.files.wordpress.com/2012/06/le-droit-c3a0-lalimentation.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **The Right to Adequate Food**. Geneva: United Nations, 2010. (Fact Sheet, n. 34). Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2026.

PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; BOTH, Laura Garbini. O direito humano e fundamental à alimentação adequada e à condição feminina no programa Bolsa Família: empoderamento às avessas?. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 98-111, 2017.

ROSENDO, Daniela; KUHNNEN, Tânia Aparecida. Direito à alimentação: direito, consumo, política e ética no Brasil. **Revista Novos Estudos Jurídicos** (Eletrônica), Itajaí, v. 24, n. 2, p. 562-588, maio/ago. 2019. DOI: 10.14210/nej.v24n2.p562-588. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/14210>. Acesso em: 11 jun. 2026.