



Direito Agroalimentar: sobre a Segurança Alimentar e o Bem-Estar Animal

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Patrícia dos Santos Dimas

Leiria, setembro de 2023



Direito Agroalimentar: sobre a Segurança Alimentar e o Bem-Estar Animal

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Patrícia dos Santos Dimas

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida

Leiria, setembro de 2023

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação de projeto é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Solicitadoria de Empresa, no ano letivo 2022/2023, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Agradecimentos

À minha mãe, pela infindável companhia, compreensão, apoio, dedicação e amor.

Aos meus irmãos, pelo encorajamento, apoio incondicional, força, incentivo e amor.

À Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, minha orientadora, por ter apostado e acreditado em mim, pelo aconselhamento e exigência constantes ao longo deste percurso académico e, principalmente, pela amizade.

Aos meus colegas, pelo constante companheirismo, entajuda e motivação.

Ao Instituto Politécnico de Leiria e a todos os professores, pela elevada qualidade de ensino.

Resumo

O Direito Agroalimentar é uma área complexa e em constante evolução que regula todos os aspectos relativos à produção, distribuição e comercialização de alimentos.

Este ramo de direito engloba a segurança alimentar e o bem-estar animal, vertentes que desempenham um papel fundamental para assegurar a proteção da saúde e interesses dos consumidores.

A segurança alimentar é uma preocupação base, atendendo a questões relacionadas com contaminação de alimentos, ingestão de alimentos contaminados que, em última análise, levam a graves problemas, incluindo fatalidades.

O bem-estar animal surge da necessidade de procurar garantir que os animais sejam tratados com respeito e dignidade durante toda a sua vida.

A cooperação internacional é imprescindível para garantir o bom funcionamento da cadeia alimentar, nomeadamente com a criação de padrões para a segurança alimentar e para o bem-estar animal.

Palavras-chave: “Direito Agroalimentar”; “segurança alimentar”; “bem-estar animal”; “rotulagem”.

Abstract

Agri-food law is a complex and constantly evolving area that regulates all aspects of food production, distribution and marketing.

This branch of law encompasses food safety and animal welfare, both of which play a fundamental role in ensuring the protection of consumers' health and interests.

Food safety is a basic concern, given the issues related to food contamination and the ingestion of contaminated food, which ultimately lead to serious problems, including fatalities.

Animal welfare arises from the need to ensure that animals are treated with respect and dignity throughout their lives.

International cooperation is essential to ensure the smooth running of the food chain, particularly with the creation of standards for food safety and animal welfare.

Keywords: "Agri-food Law"; "food safety"; "animal welfare"; "labeling".

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	1
Agradecimentos	2
Resumo.....	3
Abstract.....	4
Lista de siglas e abreviaturas	7
1. Introdução.....	9
2. Considerações gerais sobre o Direito Agroalimentar	12
3. O Regulamento n.º 178/2002: ótica europeia e nacional.....	16
3.1. Considerações introdutórias	16
3.2. Análise de preceitos preambulares	17
3.3. Princípios.....	17
3.3.1. Generalidades	20
3.3.2. Princípio da análise de riscos.....	21
3.3.3. Princípio da precaução	26
3.3.4. Princípio da transparência.....	29
3.4. Do estabelecimento de procedimentos e responsabilidades	30
3.4.1. Considerações gerais.....	30
3.4.2. <i>RASFF</i>	36
3.4.3. <i>EFSA</i>	39
3.4.4. Autoridades Nacionais e Internacionais.....	40
3.5. Do impacto na legislação e práticas em Portugal	44
4. Da Segurança Alimentar	46
4.1. Considerações introdutórias	46
4.2. O <i>Codex Alimentarius</i>	47
4.3. Do conceito de segurança alimentar	48
4.4. <i>Food Security</i>	49
4.4.1. Sobre o conceito e motivos que determinam a insegurança alimentar	50
4.4.2. As quatro dimensões	52
4.4.3. Das práticas nutricionais	52

4.5. Food Safety	54
4.5.1. Da contaminação alimentar	56
4.5.2. Das doenças transmitidas por alimentos	58
4.5.3. Dos aditivos alimentares	59
4.5.4. Dos novos alimentos	60
4.5.5. Organismos geneticamente modificados	61
4.6. A rotulagem alimentar	62
4.6.1. Dos conceitos.....	64
4.6.2. Das menções obrigatórias	65
4.6.3. Da rotulagem nutricional	68
4.6.4. Da rotulagem de produtos biológicos	71
4.6.5. Da crise na Ucrânia às adaptações da rotulagem dos alimentos	74
5. Do Bem-Estar Animal	76
5.1. Considerações introdutórias	76
5.2. Breve nota da evolução legislativa	78
5.3. As <i>five-freedoms</i>	80
5.4. A rotulagem e o bem-estar animal	84
6. Da proposta do XXIII Governo à necessidade de um Código Agroalimentar	87
7. Conclusões	91
Bibliografia	94

Lista de siglas e abreviaturas

al.	alínea
art.º	artigo
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CCFL	Codex Committee on Food Labelling
CE	Comissão Europeia
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CFS	Committee on World Food Security
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
EFSA	European Food Safety Authority
FAO	Food and Agriculture Organization
FSAI	Food Safety Authority of Ireland
GBD	Global Burden of Disease
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
ibid.	ibidem
LDC	Lei de Defesa do Consumidor
JMJ	Jornada Mundial da Juventude
n.º	número
n.ºs	números
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	página
PACE	Plano de Controlo de Estabelecimentos Aprovados de Géneros Alimentícios
para.	parágrafo
PCAI	Plano de Controlo da Agroindústria
PCI-GAONA	Plano de Controlo à Importação Géneros Alimentícios de Origem Não Animal

PNCA	Plano Nacional de Colheita de Amostras
PNFA	Plano Nacional de Fiscalização Alimentar
PNPAS	Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável
POP	Poluentes Orgânicos Persistentes
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RGLA	Regulamento Geral da Legislação Alimentar
ss.	seguintes
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
v.	ver
VDR	Valores Diários de Referência
WHO	World Health Organization

1. Introdução

O Direito Agroalimentar tem sido uma das temáticas com maior relevo no contexto nacional e europeu, na medida em que representa um conjunto amplo de normas que regem desde a produção à comercialização de alimentos.

Não só em Portugal, como em toda a União Europeia, o Direito Agroalimentar tem um papel fundamental na garantia da segurança alimentar e na proteção dos interesses dos consumidores e no bem-estar animal.

Desta forma, a segurança alimentar e o bem-estar animal surgem como pilares basilares do sistema do Direito Agroalimentar, na medida em que asseguram a qualidade dos alimentos e o respeito pelos animais ao longo de toda a cadeia alimentar.

Podemos afirmar que o Direito Agroalimentar procura estabelecer princípios, normas e procedimentos com vista à proteção dos consumidores, garantindo a integridade dos alimentos produzidos e comercializados.

Para assegurar esta proteção, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 torna-se num pilar essencial de todo o sistema do Direito Agroalimentar, constituindo-se como o Regulamento Geral da Legislação Alimentar.

Este Regulamento, que resultou de diversas crises alimentares, apresenta uma nova abordagem não só quanto à gestão como no que tange ao controlo dos perigos existentes ao longo da cadeia alimentar.

Neste contexto, a presente dissertação tem como objetivo analisar o Direito Agroalimentar com especial enfoque na segurança alimentar e no bem-estar animal.

A abordagem desta temática passa por, numa fase inicial, apresentar algumas considerações gerais sobre o Direito Agroalimentar.

De seguida, iremos analisar o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, expondo os princípios e requisitos gerais da legislação alimentar, passando pela enunciação dos seus objetivos, bem como da sua relação com outras normas jurídicas.

Analisaremos, ainda, os principais desafios enfrentados com a implementação deste Regulamento, terminando com as responsabilidades e procedimentos que podem impactar a sua eficácia em Portugal.

Passando para o ponto quatro, iremos analisar um dos enfoques da presente dissertação: a segurança alimentar.

Desde logo, iremos explanar a sua importância, bem como o papel das instituições e da legislação que a contempla.

Num passo seguinte, iremos fazer uma exposição sobre a segurança alimentar na saúde pública, nomeadamente, no que concerne ao seu papel perante a ingestão de alimentos contaminados e a forma como podem levar à transmissão de doenças como intoxicações e infeções.

Para terminar a análise sobre a segurança alimentar, iremos abordar a importância na regulamentação internacional do *Codex Alimentarius*, os principais objetivos por ele contemplados, bem como os padrões internacionais que garantam a segurança, qualidade e composição dos alimentos.

Importa ainda destacar a sua importância a nível nacional, realçando a sua influência no que respeita à legislação em matéria de segurança alimentar, qualidade e comércio de alimentos, bem como a contribuição de Portugal e das entidades competentes no nosso país na prossecução do trabalho do *Codex Alimentarius*.

Terminada a análise da segurança alimentar, adentramos pelo título respeitante ao bem-estar animal.

Iniciamos a nossa abordagem por uma breve nota sobre a evolução legislativa, nomeadamente, as normas protetoras do bem-estar animal, referindo a sua importância para que os animais sejam criados em condições adequadas de forma a terem uma menor probabilidade de desenvolverem infeções e doenças, refletindo os valores da sociedade quanto à preocupação com o bem-estar animal e o seu tratamento.

De seguida, partiremos para a análise das *five-freedoms*, um conceito amplamente reconhecido nesta temática que descreve as condições pelas quais devem ser tratados e respeitados os animais.

Analisaremos ainda a importância da cooperação internacional para o estabelecimento de padrões e normas mais conscientes em relação ao tratamento e cuidados com os animais, analisando um relatório relativo à rotulagem e ao bem-estar animal, expondo os seus problemas, desafios e propostas de resolução.

Passando para o título seguinte, iremos refletir sobre a proposta do XXIII Governo relativa à transmissão de informações aos consumidores e sobre a necessidade de implementar um Código Agroalimentar.

Desde logo, e iniciando pela análise da proposta do XXIII Governo, iremos fazer uma exposição da mesma, designadamente, em relação à transmissão de informações aos consumidores sobre a composição dos produtos agroalimentares, a sua origem e o seu impacto ambiental. Iremos ainda avaliar a adequação e viabilidade da proposta, considerando os desafios envolvidos na sua implementação e as potenciais melhorias para a saúde pública e para o meio ambiente.

Passando para a reflexão sobre a implementação de um Código Agroalimentar, iremos expor a complexidade e diversidade do setor agroalimentar, relembando os pontos analisados e abordados anteriormente.

Para terminar, iremos expor desafios e recomendações a enfrentar com a implementação de um Código Agroalimentar, nomeadamente, a importância da consulta pública, o fortalecimento do setor agroalimentar no que concerne ao comércio internacional e à promoção da competitividade e participação no mercado global.

Por fim, apresentam-se as conclusões da análise desta temática.

Assinale-se que o presente trabalho resultou da consulta e reflexão crítica de doutrina, mormente monografias e artigos científicos, de jurisprudência, bem como de legislação à escala global, regional (UE) e nacional.

2. Considerações gerais sobre o Direito Agroalimentar

O Direito Agroalimentar desempenha um papel fundamental na regulação do setor alimentar no nosso país, sendo um ramo do direito que contempla disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem os géneros alimentícios, de uma forma geral, e a sua segurança, de uma forma particular, tanto a nível comunitário como a nível nacional. Abrange todas as fases de produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios e de alimentos para animais produzidos para, ou dados a animais que são produtores de géneros alimentícios (cf. art. 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 178/2002).

O termo de Direito Agroalimentar representa, para Ines Härtel e Dapeng Ren, um conceito genérico que abrange três vertentes: (i) o Direito Agroalimentar nas suas diversas utilizações, com incidência no Direito Agroalimentar e na lei dos recursos naturais direcionados para o agro; (ii) o Direito Alimentar integrando as suas diversas diferenciações, e; (iii) as interseções específicas entre *Agri-Law* e *Food Law* (Almeida, 2023, p. 21).

Podemos referir-nos ao Direito Agroalimentar como sendo um ramo multidisciplinar, na medida em que aglomera uma vasta diversidade de áreas do Direito, como sendo o Direito Administrativo, o Direito Ambiental, ou até o Direito do Consumo.

No que toca ao nosso país, podemos afirmar que o Direito Agroalimentar é um ramo com elevado relevo, em constante crescimento e desenvolvimento, que tem vindo cada vez mais a conquistar a confiança dos consumidores (Agro-Alimentar, 2016).

Podemos afirmar que é uma área do direito que abrange um conjunto de normas e regulamentações que visam a garantia da segurança alimentar, o bem-estar animal, a proteção dos consumidores e a promoção de uma produção sustentável e responsável, como iremos expor ao longo da presente dissertação.

A verdade é que, como iremos expor, a crescente preocupação ao longo dos anos com a segurança dos alimentos, a saúde dos consumidores e a preservação do meio ambiente, tem levado ao desenvolvimento de legislação abrangente e rigorosa.

Desde logo, e no que concerne à segurança alimentar, a proteção da saúde pública é um dos principais objetivos do Direito Agroalimentar em Portugal.

Podemos tomar como exemplo o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que estabelece normas rigorosas para toda a cadeia de produção, com o objetivo de garantir que os alimentos disponibilizados aos consumidores sejam seguros e próprios para consumo.

É nesta medida que a agricultura e os sistemas alimentares procuram garantir o direito à alimentação adequada, uma vez que a alimentação é uma necessidade humana básica (Almeida, 2023, p. 15).

No entanto, a procura desta garantia e direito tem um enorme impacto no meio ambiente, considerando os enormes desafios que os agricultores, operadores de empresas de alimentos e consumidores enfrentam, sem esquecer a pressão adicional gerada pelo crescimento populacional (ibid.).

Além disso, o Direito Agroalimentar tem, igualmente, o objetivo de proteger os direitos dos consumidores, por forma a assegurar que tenham acesso a informações claras e precisas sobre os produtos alimentares que adquirem e consomem.

É nesta medida que a rotulagem adequada e transparente é uma das medidas implementadas para informar os consumidores sobre a origem, composição e caracterização dos alimentos.

Nesta esteira, importa referir que o art.º 60.º da CRP estatui que os consumidores têm direito não só à qualidade dos bens e serviços que consomem, como têm ainda direito à formação e informação, bem como à proteção da saúde, segurança, interesses económicos e à reparação de danos.

Mais, e como refere David Falcão, é fundamental corrigir a tendência de desequilíbrio nas relações de consumo, nomeadamente, a falta de informação e conhecimentos técnicos por parte dos consumidores, de forma que haja a máxima transparência nesta relação (Falcão, 2023, p. 40).

Ademais, o dever de informação em geral, previsto no art.º 8.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, também conhecida por Lei de Defesa do Consumidor, doravante designada por LDC, recai sobre os profissionais, designadamente, produtores, fabricantes, importadores, distribuidores, embaladores e armazenistas, permitindo que em todas as fases da relação produção-consumo se encontre um profissional habilitado a cumprir este dever (ibid.).

Neste contexto, importa ainda salientar o direito à proteção da saúde e segurança física previsto no art.º 5.º da LDC, estabelecendo a proibição de serem fornecidos bens ou prestados serviços que, em condições de uso normal ou previsível, impliquem riscos incompatíveis com um elevado nível de proteção da saúde e segurança física dos consumidores (ibid., p. 27).

Já no que concerne ao bem-estar animal, e como iremos ver adiante, o respeito ao bem-estar dos animais envolvidos na produção agroalimentar é uma das questões mais relevantes e cada vez mais presentes nas preocupações da sociedade.

Por este motivo, é necessário estabelecer padrões e procedimentos para a criação e cuidado com os animais, de forma a assegurar que as suas condições e necessidades físicas e comportamentais sejam, adequadamente, atendidas.

Já no que respeita à sustentabilidade e responsabilidade ambiental, a produção agroalimentar tem um impacto significativo no meio ambiente.

Identificamos sérios problemas com a utilização de fertilizantes, pesticidas, recursos hídricos que, por sua vez, afetam não só a água, como o ar, a qualidade do solo, os ecossistemas e a biodiversidade (ibid.).

No caso particular da agricultura, esta tem um contributo bastante significativo para o aquecimento global, na medida em que liberta significativas quantidades de metano e óxido nítrico, dois dos mais poderosos gases de efeito estufa (ibid.).

É pelos motivos apresentados que a legislação procura promover práticas agrícolas mais sustentáveis e ambientalmente responsáveis, com vista à proteção dos recursos naturais e a redução dos efeitos negativos no ecossistema.

Por fim, não podemos deixar de referir que Portugal, como membro da União Europeia, integra um quadro normativo mais amplo que visa promover e harmonizar as legislações dos Estados-Membros, estabelecendo um mercado único de produtos agroalimentares.

É neste sentido que a adesão a regulamentos e diretrizes comunitárias é fundamental para facilitar o comércio e a circulação de alimentos entre os países¹.

Assim, e com a presente dissertação, iremos desenvolver as temáticas apresentadas que o Direito Agroalimentar visa regulamentar e proteger.

¹ Nesta matéria, e como veremos adiante, temos como principais referências o *Codex Alimentarius*, que visa garantir a segurança alimentar e facilitar o comércio internacional, como iremos abordar em tópico próprio; a Organização Mundial do Comércio, que estabelece regras para o comércio global, nomeadamente, respeitantes aos produtos agroalimentares; a *Food and Agriculture Organization* que é uma agência da ONU que desenvolve diretrizes relativas à segurança alimentar e práticas agrícolas, visando, entre outros, a melhoria da nutrição (FAO, About Codex Alimentarius, 2016), (WTO, What is the WTO?), (Comissão Europeia, 2022).

3. O Regulamento n.º 178/2002: ótica europeia e nacional

3.1. Considerações introdutórias

O Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, tem um papel fundamental na União Europeia, na medida em que impulsionou a temática da segurança alimentar, pelo que iremos analisá-lo numa ótica europeia e nacional, compreendendo a razão do seu surgimento, os seus princípios fundamentais, as responsabilidades estabelecidas e o impacto da sua implementação nas práticas a nível nacional.

Em 1997, a Comissão Europeia publicou o Livro Verde. Este continha documentos publicados pela própria, com o intuito de promover reflexões quanto à legislação alimentar europeia, nomeadamente os princípios gerais da mesma (Comissão Europeia, 1997/a).

Por forma a iniciar o debate, o Livro Verde apontou como objetivos a livre circulação de mercadorias no mercado interno, o aumento da proteção da saúde pública e da segurança do consumidor (ibid.).

A ordem dos trabalhos para os alcançar prendeu-se com o debate sobre a forma como a legislação existente satisfazia as necessidades e expectativas dos consumidores, produtores, fabricantes e comerciantes, bem como assegurava a independência e eficácia dos sistemas oficiais de controlo e inspeção (ibid.).

Esta temática reforçou a sua relevância após a publicação dos resultados de estudos realizados em 1996, apontando como estimativa um consumo de alimentos e de bebidas, na União Europeia, superior a 500 mil milhões de ecus (1 ecu corresponde a 620,52€). Mais, em média, as famílias gastavam cerca de 20% do seu vencimento em alimentos e bebidas (ibid.).

Em janeiro de 2000 surgiu o Livro Branco da Comissão Europeia com propostas de ação da União Europeia, no domínio da segurança alimentar. O objetivo foi suscitar o debate entre o público, o Parlamento Europeu e o Conselho, por forma a obter consenso político (União Europeia, 2018).

A necessidade da sua publicação foi justificada pelas diversas ocorrências de incidentes, relacionados com a segurança dos alimentos, no final da década de 1990, repercutindo-se na grave afetação da saúde dos consumidores e na própria economia de produção, levando a uma enorme perda de confiança nos sistemas de controlo existentes (ASAE, Riscos e Alimentos, 2011).

3.2. Análise de preceitos preambulares

Na temática das ocorrências de incidentes, destacamos alguns dos que contribuíram para a criação do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002.

Referimo-nos à crise a Encefalopatia Espongiforme Bovina, que ocorreu na década de 1990, e que levou à descoberta de que esta doença poderia ser transmitida aos humanos pelo seu consumo de carne bovina contaminada, tendo sido criadas medidas regulatórias mais rigorosas (DGAV, Encefalopatia espongiforme bovina, 2021).

Em 1999 surgiu a Crise das Dioxinas, tendo sido encontrados elevados níveis de dioxinas em alimentos na Bélgica e, posteriormente, em outros países da União Europeia, tendo a contaminação por dioxinas sido causada por rações animais contaminadas. Na época, foram retirados animais do mercado por forma a proteger a saúde pública (2000, p. 50).

Por fim, e mais recentemente, em 2013, ocorreu o Escândalo da Carne de Cavalo que consistiu na revelação de que carne de cavalo estaria a ser incorretamente rotulada (temática abordada posteriormente) e vendida como carne de bovino em diversos países europeus. Foi este escândalo que ressaltou a importância da rastreabilidade e autenticidade dos alimentos colocados no mercado (ASAEnews, 2018).

3.3. Princípios

Consideramos que a criação e implementação do Regulamento foi uma medida que teve como principal objetivo o fortalecimento da legislação da segurança alimentar através do estabelecimento de princípios e procedimentos a adotar na Comunidade.

Este Regulamento surge, portanto, da necessidade de existir um controlo eficaz, por forma a assegurar a segurança dos alimentos colocados no mercado e, conseqüentemente, a proteção dos interesses dos consumidores (Comissão Europeia, 1997/b).

O aumento da consciencialização dos consumidores, nesta matéria, elevou o nível de exigência pela procura de alimentos saudáveis e seguros, obrigando os *players* do setor a focarem a sua preocupação não só ao nível do produto final, como também nos métodos de produção (Comissão Europeia/a, 2015).

Desta forma, podemos afirmar que o Regulamento (CE) n.º 178/2002 vem proteger a saúde e a segurança, aplicando-se a todas as fases da produção, transformação e distribuição quer se trate de géneros alimentícios (alimentos) ou de alimentos para animais (rações), sendo comercializados no mercado interno ou externo, assegurando o seu funcionamento eficaz (cf. para. (8) do RGLA e art.º 1.º, n.ºs 1 e 3, do RGLA).

A verdade é que antes da adoção deste Regulamento, a legislação para alimentos correspondia à Lei de Segurança Alimentar de 1990 (Jukes, 2019).

De facto, esta lei continua a ser importante e estabelece muitos dos principais processos legais para que haja uma aplicação efetiva de controlo dos alimentos em países como a Inglaterra, País de Gales e Escócia, para países como a Irlanda do Norte (*ibid.*).

Conseqüentemente, com a implementação do Regulamento (CE) n.º 178/2002, a Lei de Segurança Alimentar de 1990 foi alterada, por exemplo, no sentido de passarem a incluir a definição de género alimentício, como iremos ver adiante (*ibid.*).

Passando para a sua análise, o n.º 1 do art.º 1.º esclarece-nos que o Regulamento prevê os fundamentos para garantir um elevado nível de proteção não só da saúde humana, como dos interesses dos consumidores em relação aos géneros alimentícios. Mais nos diz que este Regulamento assegura o funcionamento eficaz do mercado interno, estabelecendo princípios e responsabilidades, por forma a garantir uma base científica sólida, disposições e procedimentos organizacionais eficientes que sirvam de base à tomada de decisões relativas à segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais (art.º 1.º, n.º 1, do RGLA).

Em termos de objetivos gerais, o art.º 5.º esclarece, no seu n.º 1, que a legislação alimentar deve procurar alcançar um ou mais dos objetivos gerais que referimos, incluindo as boas

práticas no comércio de géneros alimentícios, atendendo, sempre que adequado, a proteção da saúde e do bem-estar animal, a fitossanidade e o ambiente.

Mais, o n.º 2 acrescenta que a legislação alimentar deve visar a realização da livre circulação do géneros alimentícios na Comunidade e de alimentos para animais, fabricados ou comercializados de acordo com os princípios e os requisitos gerais previstos no Regulamento.

Ainda quanto aos objetivos, o art.º 8.º do RGLA refere que a legislação alimentar tem ainda como objetivo a proteção dos interesses dos consumidores, fornecendo-lhes uma base para que façam escolhas com conhecimento de causa no que concerne aos géneros alimentícios que consomem.

Assim, a legislação deve prevenir práticas fraudulentas ou enganosas, a adulteração de géneros alimentícios ou quaisquer outras práticas que possam induzir em erro o consumidor² (art.º 8.º do RGLA).

No concerne a estes objetivos estabelecidos, não destacamos nenhuma discussão significativa, uma vez que o foco desta legislação é o da proteção dos consumidores, devendo a mesma ser interpretada em sentido literal, não se podendo levar em consideração outros interesses como é o caso das empresas (individuais) de alimentos e do setor de alimentos como um todo (Meulen B. M., 2013).

Passando para a análise do Regulamento em si, e fazendo um enquadramento com a temática em causa, destacamos algumas definições previstas nos arts. 2.º e 3.º.

Desde logo, o art.º 2.º fornece, pela primeira vez, uma definição de género alimentício para efeitos de toda a legislação alimentar (Jukes, 2019).

Esclarece que género alimentício (ou alimento para consumo humano) é qualquer substância ou produto que seja transformado, parcialmente transformado ou não transformado, com a finalidade de ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser.

² Neste âmbito referimos o DL n.º 57/2008, de 26 de março, na sua redação atual, que estabelece o regime aplicável às práticas comerciais desleais nas relações entre empresas e consumidores, que transpôs a Diretiva n.º 2005/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio.

Mais nos indica que este conceito não inclui alimentos para animais, animais vivos, exceto quando preparados para colocar no mercado para consumo humano, plantas antes da colheita, medicamentos, produtos cosméticos, tabaco e seus produtos, estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, resíduos e contaminantes (nas aceções indicadas no artigo).

No que concerne a esta definição, podemos estabelecer uma distinção com a legislação alimentar americana, no sentido em que definem ser humano como animal e, nessa medida, incluem a ração animal nesta definição (ibid.).

Passando para o art.º 3.º, o seu n.º 1 esclarece que a legislação alimentar é o conjunto de disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem, desde logo, os géneros alimentícios em geral, a sua segurança em particular, tanto a nível comunitário como a nível nacional, abrangendo as fases que anteriormente referimos.

Quanto a estas fases, refere-nos o n.º 16 que “fases da produção, transformação e distribuição” incluem a importação desde a produção primária até à sua armazenagem, transporte, venda ou fornecimento até ao consumidor final e, quando aplicável, a importação, produção, fabrico, armazenagem, transporte, distribuição, venda e o fornecimento de alimentos para animais.

Quanto aos alimentos para animais, diz-nos o n.º 4 que é qualquer substância ou produto, sendo incluídos os aditivos, que seja transformado, parcialmente transformado ou não transformado, destinado a utilização para alimentação oral de animais.

Quanto à definição de consumidor final, refere o n.º 18 que se trata do último consumidor de um género alimentício que não o utilize como sendo parte de qualquer operação ou atividade de uma empresa do setor alimentar.

Já quanto a este último conceito, diz-nos o n.º 2 que uma empresa do setor alimentar é qualquer empresa, com ou sem fins lucrativos, seja privada ou pública, que se dedique a uma atividade que seja relacionada com qualquer das fases anteriormente mencionadas.

3.3.1. Generalidades

O Regulamento Geral da Legislação Alimentar estabelece os princípios gerais que orientam os géneros alimentícios e os alimentos para animais, particularizando a sua segurança a nível comunitário e nacional (cf. art.º 1.º, n.º 2, do RGLA).

Estes princípios constituem, como refere o n.º 2 do art.º 4.º do RGLA, um quadro geral de carácter horizontal. Ora, quanto a este aspeto, é necessário esclarecer que o quadro com carácter horizontal diz respeito às regras gerais aplicáveis a todos os produtos alimentares, e o quadro com carácter vertical refere-se às regras específicas aplicáveis a determinado domínio (Comissão Europeia, 1997/a).

Em conformidade com estes princípios deve estar a própria legislação alimentar, uma vez que esta aspira a livre circulação na Comunidade de géneros alimentícios e de alimentos para animais, sejam fabricados ou comercializados (cf. n.º 2 do art.º 5.º do RGLA).

Desde logo, e fazendo uma ponte para os princípios em si, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 diz-nos que a proteção da saúde humana visada pela legislação alimentar deve basear-se na análise de riscos, ou seja, na ciência (Meulen B. M., 2013, p. 79).

Caso se depare com uma situação ou caso de incerteza científica, aplicamos o princípio da precaução, ou seja, quando a avaliação do risco é inconclusiva, não obstante fornecer razões científicas para que haja suspeitas de um risco para a segurança alimentar (ibid.).

Assim, passemos para uma análise mais concreta deste processo.

3.3.2. Princípio da análise de riscos

O art.º 6.º do RGLA estabelece não só o primeiro princípio que iremos analisar, como também as suas vertentes, nomeadamente, (i) a avaliação do risco, (ii) a gestão do risco e (iii) a comunicação do risco.

Desde logo, e como referimos anteriormente, existiram incidentes que levaram à criação do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002.

Quanto ao princípio em causa, a crise da Encefalopatia Espongiforme Bovina, que ocorreu na década de 1990, foi um importante incidente no que concerne à regulamentação do risco (Vos, 2000, p. 227 e 228).

Como refere *Ellen Vos*, o público em geral ficou incomodado e chocado com a ideia de que efetivamente alguém poderia morrer pelo consumo de carne, uma vez que, com esta

revelação à sociedade, esta crise permitiu esclarecer algumas das práticas da agricultura intensiva que estavam a ser praticadas (ibid.).

Por este motivo, gerou-se na sociedade uma enorme desconfiança por parte dos consumidores na ação da Comunidade, levando a que houvesse uma reforme drástica (ibid.).

A verdade é que antes desta crise, e no que respeita à regulamentação comunitária, faltava um conceito coerente de risco que servisse de base para as estruturas institucionais (ibid.).

Neste sentido, e perante esta crise, a Comissão viu-se obrigada a fazer mudanças no que concerne à regulamentação do risco (ibid.).

Nestas mudanças destacamos a exigência de maior transparência no que respeitava à ação contra esta crise, particularizando as condições de funcionamento e trabalho dos cientistas (ibid.).

Estando feita uma breve contextualização da importância e necessidade deste princípio, passemos para a análise da sua regulamentação.

Desde logo e numa nota geral, importa referir que, na eventualidade de a legislação alimentar vir a reduzir, eliminar ou evitar um risco para a saúde, serão as vertentes referidas a constituir uma metodologia para determinar medidas eficazes, proporcionadas e orientadas para proteger a saúde (cf. considerando (17) do RGLA).

Diz-nos o n.º 1 do art.º 6.º do RGLA que, para a legislação alimentar alcançar o seu objetivo de conferir um elevado nível de proteção da vida e saúde humanas, tem de se basear na análise dos riscos, com exceção da verificação da não adequação às circunstâncias ou natureza da medida em causa.

Estabelece, ainda, o art.º 6.º do RGLA as vertentes deste princípio, nomeadamente, a avaliação do risco, a gestão do risco e a comunicação do risco.

A análise de riscos remonta a práticas de há mais de 5.000 anos (Szajkowska, 2012).

Temos, por exemplo, o caso da Babilónia que tinha um grupo de pessoas responsável por aconselhar quando em causa estavam decisões arriscadas, incertas ou importantes na vida das pessoas. A responsabilidade deste grupo correspondia, na atualidade, à avaliação do risco (ibid.).

A avaliação dos riscos encontra-se definida no art.º 3.º, n.º 11, do RGLA como sendo um processo científico com quatro etapas: identificação do perigo, caracterização do perigo, avaliação da exposição e caracterização do risco.

Para assegurar a confiança na base científica da própria legislação, esta é realizada de forma independente, objetiva e transparente, baseando-se na melhor ciência disponível (cf. n.º 2 do art.º 6.º do RGLA).

A responsabilidade para avaliar o risco cabe à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (criada pelo RGLA), que iremos, posteriormente, analisar (cf. art.º 6.º, n.º 3 e arts.º 22.º e ss. do RGLA).

Já no que diz respeito à gestão do risco, esta terá de ter em conta os resultados obtidos pela avaliação do risco, prestando especial atenção ao parecer da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (cf. n.º 3 do art.º 6.º do RGLA). Nesta vertente é necessário considerar vários fatores, nomeadamente, ações de redução de risco mais eficazes, a viabilidade de controlar o risco e o impacto ambiental (Comissão Europeia, 1997/b).

Pode ser definida como o processo em que são ponderadas alternativas políticas, consultando as partes interessadas, tendo em conta a avaliação dos riscos e outros fatores legítimos e, caso necessário, selecionar opções apropriadas de prevenção e controlo (art.º 3.º, n.º 12, do RGLA).

Com base neste definição, é necessário perceber que outros fatores legítimos devem ser tomados em consideração na análise de riscos, uma vez que na regulamentação da segurança alimentar, a avaliação científica por si só não é bastante ((Szajkowska, 2012, p. 31).

Assim, é por exemplo necessário ter em conta fatores sociais, económicos, tradicionais, ambientais, éticos, por forma a haver um equilíbrio entre as conclusões científicas e as preocupações sociais (ibid.).

A comunicação do risco é considerada a parte essencial de toda a análise do risco. Isto porque é através desta que a confiança do consumidor é moldada. Se a comunicação não for transparente ou não incluir os avaliadores de risco, os gestores de risco ou, mais importante, os consumidores, não irão confiar nos resultados obtidos pela análise.

É por este motivo que, e como refere o Regulamento (UE) 2019/1381, de 20 de junho de 2019, a comunicação tem de reforçar a confiança dos consumidores, contribuindo para um

diálogo aberto entre todas as partes interessadas. Deve ainda dar destaque a uma explicação rigorosa, clara, abrangente, coerente, adequada e atempada das conclusões a que se chegou na análise dos riscos, fundamentando as decisões tomadas.

Ora, chegados a este ponto, cumpre-nos perceber do que se trata efetivamente o risco.

Ora, *Ulrich Beck*, sociólogo, parte da análise do conceito de “sociedade de risco” para analisar esta questão. Desde logo, esclarece que uma sociedade de risco se caracteriza pelas mudanças societárias, ou seja, enquanto a sociedade for moldada pela produção e distribuição de riqueza, a sociedade de risco é dominada pela distribuição de riscos resultantes daquela produção de riqueza. Assim, o conceito de sociedade de risco muda de forma consoante as hierarquias e as classes sociais são construídas. No entanto, diz-nos *Ulrich Beck* que a capacidade de evitar riscos está relacionada com a capacidade individual de aceder ao conhecimento ou à informação sobre os riscos e não com a riqueza (Szajkowska, 2012, p. 15).

Ora, consideramos fundamental expor a distinção entre risco e perigo, igualmente, adotada por *Beck*, uma vez que aqueles conceitos são muitas vezes tidos como sinónimos (ibid.).

Em termos concretos do conceito de risco, *Beck* avança que perigo é algo que “*tem potencial de causar efeitos adversos*”, como um objeto, uma substância, uma atividade ou um fenómeno (ibid.).

Em termos alimentares, podemos completar a definição dada por *Beck* com a definição dada pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002, como sendo “*um agente biológico, químico ou físico presente nos géneros alimentícios ou nos alimentos para animais, ou uma condição dos mesmos, com potencialidades para provocar um efeito nocivo para a saúde*” (art.º 3.º, n.º 14).

Já quanto ao risco, *Beck* define-o como a probabilidade de um perigo causar os seus efeitos adversos (ibid.).

Também no Regulamento (CE) n.º 178/2002 encontramos a definição de risco como sendo uma “*função da probabilidade de um efeito nocivo para a saúde e d gravidade desse efeito, como consequência de um perigo*” (art.º 3.º, n.º 9).

Tendo feito a distinção entre perigo e risco, passemos para a sua aplicação na segurança alimentar.

A verdade é que, como refere *Beck*, a área de produção e consumo de alimentos tem colocado esta temática no centro do debate político (Szajkowska, 2012).

Seja pelos incidentes que relatámos anteriormente ou pelas inovações tecnocientíficas onde encontramos organismos geneticamente modificados ou clonagem de animais, constata-se que a sociedade se tem mostrado interessada nos riscos que esta área apresenta, havendo expectativas de que os especialistas científicos fornecerão informações para reduzir o impacto destes riscos (ibid.).

Desta forma, verifica-se uma tendência de passagem do perigo para o risco, considerando que a sociedade tem interpretado estas questões como associadas ao comportamento humano e não como fenómenos naturais (ibid.).

Assim, e estando estas questões sob o olhar atento da sociedade, importa percebermos a implementação destas preocupações no comércio de alimentos.

A ciência tem um papel objetivo servindo o propósito de proteger a saúde humana, prevendo a legislação a restrição e proibição do uso ou da venda de determinados produtos (ibid.).

Isto porque o nível aceitável de risco para se implementar a restrição ou a proibição é determinado com base na avaliação de risco feita por especialistas independentes (ibid.).

Ainda quanto a esta questão, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante designado por TFUE) prevê, no seu art.º 36.º, exceções aos Estados-Membros quanto à livre circulação de mercadorias na União Europeia por motivos relacionados com a “*proteção da saúde e da vida das pessoas e animais*”.

No entanto, importa deixar claro que o Tribunal de Justiça da União Europeia interpreta de forma restritiva estas exceções, uma vez que as medidas nacionais que sejam destinadas à proteção da saúde humana e que restrinjam a livre circulação de mercadorias devem limitar-se estritamente ao necessário para garantir aquela proteção (ibid.).

Assim, o recurso à ciência permite filtrar os obstáculos à livre circulação dos géneros alimentícios, exigindo que haja uma comprovação científica das medidas de segurança alimentar, sendo excluídas aquelas que ultrapassam o necessário (ibid.).

Assim, as decisões são tomadas quando se tem à disposição informação suficiente para se adotarem as medidas adequadas. No entanto, em certos casos, os dados existentes são

insuficientes, recorrendo-se ao princípio seguinte (Comissão das Comunidades Europeias, 2000, p. 14).

3.3.3. Princípio da precaução

Este princípio vem, de certa forma, abranger a “área cinzenta” do princípio anteriormente analisado. Foi introduzido pelo Tratado de *Maastricht* na política ambiental da Comissão Europeia, remontando a sua origem na política ambiental alemã, reunindo uma combinação de cautela, cuidado e previsão do futuro (Vos, 2000, p. 240).

Embora não tenhamos um conceito inequívoco deste princípio, diz-nos o art.º 7.º do RGLA que se refere a situações em que as autoridades reguladoras podem adotar medidas provisórias com vista à prevenção da ocorrência de determinados riscos quando, na sequência de uma avaliação das informações disponíveis, sejam identificados efeitos potencialmente nocivos para a saúde, mas que persistam incertezas científicas (também previsto no art.º 191.º do TFUE).

Estas medidas são adotadas enquanto se aguardam mais informações científicas e devem ser proporcionais, não devendo impor mais restrições ao comércio do que as necessárias para se alcançar o nível de proteção (n.º 2, art.º 7.º do RGLA).

Daqui podemos extrair os fatores a ter em consideração na utilização deste princípio: (i) identificação de efeitos potencialmente nocivos, (ii) avaliação científica, ou (iii) incerteza científica (Comissão das Comunidades Europeias, 2000, p. 14 e ss).

Quanto ao fator (i), e como refere o n.º 1 do art.º 7.º do RGLA, previamente ao recurso a este princípio, é feita a avaliação dos riscos, recorrendo a dados científicos. Após esta, podem ser identificados possíveis efeitos nocivos para a saúde. Chegando a este ponto, é necessário proceder a uma avaliação científica para ter uma melhor perceção dos efeitos (ibid.).

No que toca ao fator (ii), quando se decide se se deve aplicar o princípio da precaução, deve-se ter em consideração uma avaliação de riscos viável. Isto significa que os dados científicos devem ser seguros, levando a uma conclusão que determine todas as possibilidades, desde a ocorrência de perigo para o ambiente ou saúde, até à extensão dos danos e a sua reversibilidade. No entanto, sabemos que nem sempre isso é possível, terminando com uma avaliação inconclusiva (ibid.).

O fator (iii) relaciona-se com a controvérsia existente entre os dados existentes e a inexatidão dos dados relevantes. Isto porque a incerteza científica resulta de cinco características: a variável escolhida, as medições feitas, as amostras recolhidas, os modelos utilizados e o nexo de causalidade (ibid.).

Pelos motivos apresentados, os gestores dos riscos devem basear-se em pareceres científicos emitidos pelos avaliadores dos riscos (ibid.).

Quanto a esta temática, e como refere *Bernd Meulen*, há autores que defendem que, nestes casos, os géneros alimentícios devem ser considerados inseguros, nos termos do art.º 14.º do RGLA. Não somos de concordar com a posição referida porque, e assim como refere *Bernd Meulen*, os arts.º 6.º e 7.º do RGLA dizem respeito às metodologias utilizadas pelos gestores de risco na implementação de medidas qualificadas como legislação alimentar e o art.º 14.º do RGLA diz respeito aos operadores das empresas do setor alimentar que devem averiguar se os géneros alimentícios cumprem os requisitos da legislação alimentar. Mais, caso os operadores das empresas tenham dúvidas quanto à conformidade dos géneros alimentícios, não vamos aplicar o art.º 7.º a RGLA, mas sim o art.º 19.º da RGLA que impõe a retirada dos mesmos do mercado (Meulen B. v., 2018, p. 11).

Exemplo disto temos o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 19 de abril de 2012, Processo C-221/10 P, mais conhecido como o Acórdão *Artegoda*, que trata da anulação da autorização de diversos produtos/medicamentos que continham anorexígenos do tipo anfetamínico aceleradores da sensação de saciedade, que eram utilizados no tratamento da obesidade (Szajkowska, 2012, p. 57).

Ora, segundo a Comissão, o motivo que levou a que estes produtos fossem retirados do mercado dizia respeito a mudanças nas boas práticas clínicas que exigiam a avaliação dos efeitos a longo prazo destes produtos (ibid.).

Em termos de conclusões, o Tribunal de Primeira Instância (renomeado Tribunal Geral) entendeu que meras alterações nas boas práticas clínicas não são justificativas da decisão de revogar a autorização dos produtos, pelo que esta decisão foi anulada pelo facto de não se basear em nenhum dado novo ou informação científica. Assim, a anulação de uma autorização de colocação no mercado, em princípio, pode justificar-se apenas quando um risco potencial ou a falta de eficácia for comprovado através de novas informações

científicas, exceto quando ocorram situações excepcionais em que as autoridades públicas reconheçam a sua incorreta avaliação do produto (ibid.).

O mesmo se aplica à alteração ou introdução de critérios de avaliação que podem afetar a validade da autorização quando o desenvolvimento for baseado em novas informações científicas. Assim, os Estados-Membros podem utilizar este princípio quando em causa estejam as medidas previstas no artigo 36.º do TFUE (exceção ao princípio da livre circulação de mercadorias por motivos de proteção da saúde pública) e as derrogações nacionais às medidas de harmonização baseadas no artigo 114.º, n.º 4, do TFUE (ibid.).

Sendo certo que com a mera análise do RGLA e os exemplos expostos não extraímos claramente quando e como devemos fazer uso deste princípio, iremos socorrer-nos da Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução. Os objetivos desta Comunicação passam por (i) traçar as linhas gerais da abordagem da Comissão para o uso deste princípio; (ii) estabelece as diretrizes da Comissão para a sua aplicação; (iii) elaborar um entendimento comum no que respeita à análise, avaliação, gestão e comunicação de riscos cuja ciência ainda não avalia plenamente e; (iv) evitar o recurso irregular ao princípio da precaução (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

Ora, no seguimento do art.º 7.º do RGLA, tomar decisões, ainda que provisórias, cuja base não dispõe de todos os conhecimentos científicos necessários é um claro resultado de uma abordagem baseada na precaução. A verdade é que encontrar um equilíbrio que permita toma decisões proporcionadas, transparentes e coerentes, mas que não sejam discriminatórias e que, simultaneamente, forneçam o nível de proteção escolhido, exige que haja um processo de decisões devidamente estruturado, baseado em informações detalhadas, tanto científicas como objetivas (ibid.).

Esta estrutura é fornecida pelas três vertentes do princípio da análise de riscos: avaliação do risco, a gestão do risco e a comunicação do risco. Assim, a utilização deste princípio deve ser uma decisão tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta, havendo indicações de que os possíveis efeitos possam ser potencialmente perigosos (ibid.).

Por fim, destacamos algumas menções e utilizações deste princípio, iniciando, desde logo, pela jurisprudência, com os acórdãos de 5 de maio de 1998, processos C-157/96 e C-180/96

em que foi proibida a exportação de bovinos a partir do Reino Unido, limitando, desta forma, o risco de transmissão de Encefalopatia Espongiforme Bovina (ibid.).

Em termos de orientações políticas, a Comissão na sua Comunicação de 30 de abril de 1997 relativa à saúde dos consumidores refere que se orientará na sua análise de riscos pelo princípio da precaução, caso a informação científica seja insuficiente ou haja incerteza (ibid.).

Já no Livro Verde de 30 de abril de 1997 e na sua resolução em 10 de março de 1998, destacamos as menções de que a “*legislação comunitária relativa aos produtos alimentares assenta no princípio da proteção preventiva da saúde e dos consumidores*” devendo a política basear-se na análise de riscos que se orienta pelas informações científicas e, caso necessário, por uma gestão que seja adequada aos riscos, sendo sempre a base o princípio da precaução (ibid.).

Desta forma, acreditamos que o facto de este ser um princípio cujo conceito não seja inequívoco, obriga a que haja uma maior transparência e comunicação de todas as partes envolvidas, pelo que é fundamental promover uma correta e completa análise objetiva de todas as informações disponíveis.

3.3.4. Princípio da transparência

Refere o art.º 9.º do RGLA que há lugar a uma consulta pública aberta e transparente durante a preparação, avaliação e revisão da legislação alimentar, exceto quando a exigência da questão em causa não o permita.

Podemos associar o princípio da transparência à comunicação e informação dos consumidores, previstas nos arts. 3.º, al. d), 7.º e 8.º da LDC, considerando que um consumidor que esteja informado possui mais competências para poder assegurar a defesa e proteção dos seus interesses (ASAE, Manual de Comunicação, 2014, p. 6).

Assim, este princípio tem duas vertentes: (i) a consulta pública e (ii) a informação dos consumidores (Frota, 2003, p. 56 e 57).

A consulta pública deve existir aquando das fases de preparação, avaliação e revisão da legislação alimentar (ibid.).

A informação dos consumidores emerge aquando do eventual risco para a saúde de um género alimentício (ibid.).

Acreditamos que uma abordagem transparente junto dos consumidores desperta e implementa uma confiança que não só facilita como melhora a explicação e compreensão da forma de organização de uma organização e o procedimento até à tomada de decisão (ASAE, Manual de Comunicação, 2014, p. 6).

Mais, e como temos vindo a referir, as diversas crises que levaram a alterações e implementações normativas afetaram a confiança dos consumidores pelo que, quanto maior for a transparência e a comunicação com estes, maior confiança terão para fazer as melhores escolhas possíveis.

3.4. Do estabelecimento de procedimentos e responsabilidades

O Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, estabelece procedimentos e responsabilidades ao longo da cadeia alimentar de forma a garantir a segurança dos alimentos e proteger a saúde dos consumidores.

Desde logo, importa esclarecer que este é um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, pelo que não podemos deixar de referir que, pelo facto de existirem inúmeras diferenças legislativas entre os diversos Estados-Membros não só no que tange a esta temática, essas mesmas diferenças podem tornar-se em verdadeiros impedimentos.

Assim, e para se poder assegurar um bom funcionamento do mercado interno, é necessário contruir uma base comum dentro da Comunidade.

3.4.1. Considerações gerais

Destacamos, de antemão, o princípio da responsabilidade previsto no art.º 17.º do RGLA que estabelece as medidas que os operadores das empresas devem adotar quando considerem que um alimento que esteja no mercado apresenta riscos.

Até então, temos vindo a referir os operadores das empresas, sem os caracterizar. Assim, diz-nos o art.º 3.º do RGLA que temos dois tipos de operadores das empresas. O n.º 3 refere que um operador de uma empresa do setor alimentar é a pessoa, singular ou coletiva,

responsável pelo cumprimento normativo da legislação alimentar na empresa deste setor que esteja sob o seu controlo. Já o n.º 6 refere que um operador de uma empresa do setor dos alimentos para animais é a pessoa, singular ou coletiva, responsável pelo cumprimento normativo da legislação alimentar na empresa do setor de alimentos para animais, que esteja sob o seu controlo.

Assim, o art.º 17.º do RGLA determina que, se os operadores das empresas considerarem que um alimento é prejudicial para a saúde, devem tomar as medidas necessárias para evitar o seu consumo, informando as autoridades competentes, por forma a garantir uma resposta rápida e eficaz.

Desta forma, diz-nos o n.º 1 que os operadores das empresas devem assegurar e verificar, em todas as fases de produção, transformação e distribuição, que os géneros alimentícios ou os alimentos para os animais, cumprem os requisitos da legislação alimentar.

Em termos de requisitos de segurança dos géneros alimentícios, diz-nos o n.º 1, art.º 14.º do RGLA que “*não serão colocados no mercado quaisquer géneros alimentícios que não sejam seguros*”.

Acrescenta o n.º 3 que, para se determinar se um género alimentício não é seguro, deve-se ter em conta as condições normais de utilização e as informações fornecidas ao consumidor.

Assim, não são considerados seguros os géneros alimentícios que são: (i) prejudiciais à saúde; (ii) impróprios para consumo humano (n.º 2, art.º 14.º do RGLA).

Para se determinar se um género alimentício é prejudicial para a saúde, deve ter-se em conta o seu provável efeito imediato e/ou a curto prazo e/ou a longo prazo e sobre as gerações seguintes, bem como os potenciais efeitos tóxicos cumulativos e as sensibilidades sanitárias específicas de determinada categoria de consumidores.

Para determinar se um género alimentício é impróprio para consumo, deve ter-se em conta se é inaceitável para consumo humano considerando o uso a que se destina.

Desta forma, prescreve o art. 19.º do RGLA que, se um operador de uma empresa do setor alimentar acreditar ou tiver razões que o levem a crer que um género alimentício por si importado, produzido, transformado, fabricado ou distribuído não está em conformidade com os requisitos, está obrigado a dar início a procedimentos que se destinem à retirada do mercado do género alimentício do mercado, informando as autoridades competentes das

medidas tomadas para prevenir riscos para os consumidores, cooperando com as mesmas no necessário.

Caso o produto já tenha chegado aos consumidores, os mesmos terão de ser informados de forma eficaz e precisa das razões que levaram à necessidade de ser retirado do mercado e, se necessário, recolher os produtos fornecidos, por forma a garantir uma elevada proteção da saúde (n.º 1, art.º 19.º do RGLA).

Em termos de requisitos de segurança dos alimentos para animais, diz-nos o n.º 1 do art.º 15.º do RGLA que *“não serão colocados no mercado nem dados a animais produtores de géneros alimentícios quaisquer alimentos para animais que não sejam seguros”*.

Não se consideram seguros caso (i) tenham um efeito nocivo na saúde humana ou animal; (ii) façam com que os géneros alimentícios provenientes de animais produtores não sejam seguros para consumo humano (n.º 2, art.º 15.º do RGLA).

Desta forma, estatui o art.º 20.º do RGLA que, se um operador de uma empresa do setor dos alimentos para animais considerar ou tiver razões que o levem a crer que um alimento por si importado, produzido, transformado, fabricado ou distribuído não cumpre os requisitos de segurança dos alimentos para animais, está obrigada a dar início a procedimentos que se destinem à retirada do mercado do alimento do mercado, informando as autoridades competentes das medidas tomadas para prevenir riscos para os consumidores, cooperando com as mesmas no necessário.

Caso o alimento já tenha chegado aos consumidores, os mesmos terão de ser informados de forma eficaz e precisa das razões que levaram à necessidade de ser retirado do mercado e, se necessário, recolher os produtos fornecidos, por forma a garantir uma elevada proteção da saúde (n.º 1, art.º 20.º do RGLA).

Desta forma, o princípio da responsabilidade obriga a que os operadores de uma empresa do setor alimentar garantam que os géneros alimentícios e os alimentos para animais que importam, produzem, transformam, fabricam ou distribuem, são seguros e próprios para consumo, pelo que é necessário que haja medidas de controlo para que estejam preparados para dar uma pronta resposta nos casos de deteção de riscos.

Neste sentido, e como referido anteriormente, os operadores devem imediatamente informar as autoridades competentes do ocorrido e das medidas tomadas.

O mesmo ocorre para que, caso seja necessário, as autoridades competentes procedam à divulgação da informação recebida na rede de alerta rápido (Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, p. 5).

A comunicação às autoridades competentes promove a cooperação dos operadores do setor alimentar com aquelas, com o objetivo de evitar ou reduzir os riscos, relevando-se num importante meio de vigilância do mercado (ibid.).

Já no que respeita aos procedimentos de controlo, os operadores de uma empresa do setor alimentar devem implementar sistemas de gestão como é o caso da Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controlo (conhecida como HACCP - *Hazard Analysis and Critical Control Point*).

Atualmente, a indústria alimentar apoia a utilização deste sistema por ser o melhor sistema hodiernamente disponível no que respeita à redução e prevenção de doenças transmitidas por alimentos (Island).

Este sistema foi utilizado pela primeira vez pela *Pillsbury Company* no fim da década de 1950 para que o programa espacial americano pudesse ter alimentos seguros (ibid).

Assim, o Regulamento (CE) n.º 852/2004, de 29 de abril de 2004, estabelece os requisitos gerais de higiene aplicáveis aos operadores do setor alimentar desde a produção e transformação, à distribuição de alimentos.

Destacamos este Regulamento porque no seu artigo 5.º são estabelecidos os princípios gerais de higiene dos géneros alimentícios, com referência à obrigação dos operadores implementarem e manterem procedimentos permanentes baseados nos princípios do HACCP.

Os princípios HACCP são uma abordagem que permite identificar, avaliar e controlar perigos significativos relacionados com a segurança alimentar (HACCP Principles & Application Guidelines, 1997).

Estes princípios foram desenvolvidos pela Comissão do *Codex Alimentarius* e passam por (ibid):

(i) realizar uma análise de perigos – identificando os potenciais perigos em cada etapa do processo de produção de alimentos;

- (ii) determinar os pontos críticos de controlo – identificando os perigos que podem ser controlados ou eliminados eficazmente;
- (iii) estabelecer limites críticos – definindo critérios e padrões que permitam monitorizar e controlar os pontos críticos de controlo;
- (iv) estabelecer sistemas de monitorização dos pontos críticos de controlo – implementando medidas de controlo por forma a garantir os que limites críticos sejam cumpridos, através da monitorização das etapas mais críticas;
- (v) estabelecer ações corretivas – definindo procedimentos quando um desvio for identificado durante a monitorização;
- (vi) estabelecer procedimentos de verificação – implementando procedimentos para verificar e confirmar que o sistema está a funcionar correta e eficazmente, através de, por exemplo, auditorias;
- (vii) estabelecer um sistema de documentação e registo – mantendo a rastreabilidade e transparência adequadas.

Ainda no artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 (conjugado com os artigos 14.º, n.º 8, 15.º, n.º 5, 19.º e 20.º), encontramos a exigência dos operadores económicos, perante um alimento considerado perigoso ou não conforme com os requisitos da segurança alimentar, deverem tomar medidas adequadas para o retirar do mercado. O mesmo passa, igualmente, por comunicar aos consumidores sobre os riscos envolvidos e a implementação de recolha para o alimento já distribuído.

Prevista nos artigos 3.º, n.º 13, 17.º, n.º 2, 22.º, n.ºs 2 e 8, temos a comunicação dos riscos em que recai sobre as autoridades competentes, nomeadamente ASAE, a responsabilidade pela comunicação das informações sobre os riscos para a saúde humana relativas aos alimentos, nomeadamente, identificação e comunicação de perigos alimentares.

Assim, podemos afirmar que este tipo de sistema permite identificar e avaliar potenciais riscos, definindo os seus pontos críticos de controlo, estabelecendo os limites críticos que permitam a garantia da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais.

Desta forma, este tipo de sistema contribui para a proteção da saúde dos consumidores, prevenindo eventuais doenças e promovendo a confiança daqueles.

A verdade é que, para que os operadores de uma empresa do setor alimentar possam acautelar a segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais é fundamental que haja a rastreabilidade destes.

Assim, os operadores conseguem rastrear os géneros alimentícios e os alimentos para animais ao longo de todas as etapas e fases da cadeia alimentar.

Neste sentido, diz-nos o art.º 18.º do RGLA que os operadores devem estar em condições de garantir a rastreabilidade dos géneros alimentícios, dos alimentos para animais, ou seja, devem ter condições de identificar o fornecedor de um género alimentício, de um animal produtor de géneros alimentícios, ou de qualquer outra substância destinada a ser incorporada num género alimentício, ou com probabilidades de o ser.

Desta forma, será possível identificar a sua origem, o histórico e o destino através dos registos detalhados.

Neste sentido, podemos encontrar quatro vertentes na rastreabilidade: rastreabilidade a montante, rastreabilidade a jusante, rastreabilidade do produto e rastreabilidade interna (Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, p. 2).

No que respeita à rastreabilidade a montante, esta diz respeito à capacidade dos operadores de uma empresa do setor alimentar de conhecer a origem do produto, em qualquer fase ou ponto do processo (ibid.).

Esta rastreabilidade é feita através, por exemplo, do lote ou data de durabilidade e permite obter, de forma ágil, a informação relevante relativa ao produto (ibid.).

A rastreabilidade a jusante é a capacidade de saber o destino do produto. Esta é obtida através dos procedimentos e ferramentas disponíveis para detetar o pós transferência dos produtos do operador para um terceiro (ibid.).

Assim, e para o efeito, cada empresa do setor alimentar deve ter em consideração, por exemplo, as mercadorias distribuídas e a data da sua saída dos estabelecimentos daquela (ibid.).

A rastreabilidade do produto refere-se à sequência nas diversas fases do produto, destinando-se a pesquisar as causas de um problema. Se ocorreu com os fornecedores, associamos à rastreabilidade a montante e, se ocorreu após a produção, associamos à rastreabilidade a jusante (ibid.).

Por fim, a rastreabilidade interna permite vincular os produtos que entram numa empresa aos produtos que saem (ibid.).

Para o efeito, é necessário considerar divisões, trocas ou misturas de lotes de produtos, bem como o número de pontos necessários para estabelecer os registos os as ligações com o sistema (ibid.).

Quanto a esta temática, podemos estabelecer ligação com outras abordagens anteriormente feitas, nomeadamente quanto ao princípio da precaução, na medida em que o art.º 7.º do RGLA prevê que podem ser adotadas medidas provisórias de gestão de risco necessárias para garantir o elevado nível de proteção da saúde (ibid.).

Ora, a prossecução destas medidas encontra-se facilitada caso os operadores de uma empresa do setor alimentar tiverem implementados os respetivos sistemas de rastreabilidade.

Mais, a rastreabilidade pode ser considerada como um pré-requisito do HACCP, uma vez que este sistema é uma ferramenta importante para a implementação da rastreabilidade, mais concretamente, para a rastreabilidade interna (ibid.).

Por fim, importa referir que periodicamente o sistema de rastreabilidade deve ser revisto para se avaliar a sua correta aplicação, através de simulações de alertas sanitários em que deve ser escolhido um produto aleatório, experimentando as matérias-primas utilizadas e, selecionando a documentação de uma dessas matérias-primas verificar o produto na qual esta foi integrada, bem como a sua distribuição (ibid., p. 8).

3.4.2. RASFF

Como constatámos no ponto anterior, ainda que substancialmente, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 implementa, nos arts.º 50.º e ss., um Sistema de Alerta Rápido para comunicação e notificação de riscos para a saúde humana relacionados com géneros alimentícios ou alimentos para animais, onde podemos incluir nesta comunicação os Estados-Membros, a Comissão Europeia e a

Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (também conhecida como EFSA) (ASAE, 2016).

É certo que desde 1979 existe um sistema de alerta rápido no âmbito da segurança alimentar. No entanto, o sistema inicial não incluía os alimentos para animais, pelo que este novo sistema, implementado pelo RGLA vai ao encontro da abordagem “*farm to fork*” (Meulen B. M., 2013, p. 86).

Sucintamente quanto a esta abordagem, importa referir que o Pacto Ecológico Europeu tem como objetivo tornar os sistemas alimentares justos, saudáveis e ecológicos (Comissão Europeia).

A estratégia de “*farm to fork*”, enquadrada no *European Green Deal*, gizado no seio da União Europeia em 2019, aborda de forma abrangente os desafios dos sistemas alimentares sustentáveis, reconhecendo as ligações entre as pessoas saudáveis, as sociedades saudáveis e um planeta saudável³ (Comissão Europeia, 2020).

Esta estratégia é uma oportunidade de melhoria do estilo de vida, da saúde e do meio ambiente. Criar um ambiente alimentar que facilite a escolha de regimes alimentares saudáveis e sustentáveis beneficiará a saúde e a qualidade de vida dos consumidores (ibid.).

A verdade é que os consumidores prestam cada vez mais atenção às questões ambientais, de saúde, sociais e éticas, procurando valor nos alimentos que consomem, preferindo alimentos frescos, menos processados e de origem sustentável (ibid.).

Desta forma, reconhece-se que há uma necessidade urgente em reduzir a dependência de pesticidas, reduzir o excesso de fertilização, aumentar a agricultura biológica e melhorar o bem-estar animal, revertendo a perda da biodiversidade (ibid.).

Assim, a inclusão dos alimentos para os animais no sistema de alerta rápido no RGLA vai ao encontro desta estratégia.

Quanto ao sistema de alerta rápido, este sistema é composto por pontos de contacto em todos os países e organizações membros e na Comissão Europeia. Funciona de forma permanente e no caso de Portugal, o ponto de contacto é a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (ibid.).

³ Para mais detalhes, ver https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

Cada ponto de contacto é responsável por imediatamente notificar a Comissão Europeia de todas as informações relativas ao surgimento de um grave risco, por forma a transmitir a cada sistema nacional para que, rapidamente, detetem e comuniquem as informações recolhidas através do seu controlo, permitindo o bom desempenho desta rede de comunicação (Lurato, p. 7).

É certo que o objetivo maior é o de aumentar a eficácia da rede através da harmonização da organização e disciplina dos controlos oficiais estabelecidos por cada Estado-Membro (ibid.).

A verdade é que o RGLA nada impõe quanto à singularidade ou pluralidade das autoridades, mas é certo que o legislador da União Europeia impõe aos membros que optem pela pluralidade de autoridades a obrigação de assegurarem a coordenação eficiente e eficaz (ibid.).

Assim, não basta que os Estados-Membros disponham de um sistema de controlo. É necessário que assegurem que o seu sistema, independentemente de ser singular ou plural, é capaz de funcionar de acordo com a finalidade a que se destina para poder alcançar um elevado nível de proteção da saúde e interesses dos consumidores (ibid.).

Mais, o Regulamento (CE) n.º 882/2004 estabelece detalhadas regras relativas aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais.

Quanto a esta temática, podemos recuperar o exposto da análise do princípio da transparência, uma vez que as autoridades competentes devem colocar à disposição dos consumidores o mais rapidamente possível as informações relativas às suas atividades de controlo (ibid.).

Desta forma, são obrigados a divulgar os seus resultados oficiais, bem como a informação relativa à sua eficácia, isto é, os dados recolhidos através dos procedimentos de auditoria para averiguar o cumprimento entre os controlos efetuados e os objetivos referidos no Regulamento (ibid.).

Para que seja assegurada a coerência e o funcionamento do sistema, os Estados-Membros são responsáveis perante a Comissão Europeia pela violação das suas obrigações (ibid.).

Esta monitoriza, periodicamente, através de auditorias a correta execução do plano de controlo e o cumprimentos das normas relativas a alimentação, saúde e bem-estar animal (ibid.).

A Comissão Europeia tem ainda poderes para, em situações de emergência tomar medidas quando for claro que os géneros alimentícios ou alimentos para animais originária da União Europeia ou importados são suscetíveis de constituir um grave riscos para a saúde e ambiente (Bánáti, 2014, p. 1945).

Por fim, no passado dia 19 de junho de 2023, a Comissão Europeia publicou o seu Relatório de 2022 da Rede de Alerta e Cooperação, abrangendo informações partilhadas durante o ano de 2022 através, neste caso, do *iRASFF*, que é um portal *Web* que inclui, entre outros, a rede do Sistema de Alerta Rápido para os Alimentos e Alimentos para Animais (NutriSciences, 2023).

Neste sentido, das 4 361 notificações RASFF registadas no ano de 2022, 3904 eram respeitantes a alimentos para animais e 219 a materiais em contacto com os alimentos. (ibid.).

Existiram ainda 1 514 casos de notificações de rejeição fronteiriça de produtos quando foi detetado um risco para a saúde (ibid.).

3.4.3. EFSA

A Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos, conhecida abreviadamente por EFSA, foi criada pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, estando prevista no seu capítulo III. Em termos práticos, a EFSA foi criada com o objetivo de assegurar, a nível comunitário, um elevado nível de proteção da saúde dos consumidores, incluindo a saúde e bem-estar animal e a proteção do ambiente. Desta forma, fornecem imparcialmente aconselhamento científico aos gestores de riscos, cooperando com as partes interessadas na promoção da coerência dos pareceres científicos da União Europeia. Assim, a EFSA não é uma autoridade no sentido jurídico da palavra considerando que a sua conceção não inclui a competência para tomar decisões vinculativas para as partes interessadas. A responsabilidade da EFSA passa, assim, por

avaliar os riscos que servirão de base para a tomada de decisões, isto é, a gestão de riscos, de terceiros (Segurança Alimentar, s.d.) (EFSA, s.d.) (Meulen B. M., 2013, p. 89).

Com o que temos vindo a analisar desde o princípio da análise de riscos e com as entidades responsáveis por cada vertentes, podemos afirmar que na União Europeia há uma separação entre a avaliação de riscos, a gestão de riscos e a comunicação de riscos (Holm & Halkier, 2009).

O mesmo comprova-se com a atribuição da avaliação de riscos à EFSA, sendo independente da gestão de riscos e comunicação de riscos atribuída à Direção Geral de Saúde e Defesa do Consumidor (que em 2014 passou a ser designada por Direcção-Geral da Saúde e Segurança Alimentar) em colaboração com os sistemas de controlo dos Estados-Membros, cuja principal tarefa no âmbito da proteção do consumidor é a garantia de que os produtos são seguros e no âmbito da segurança alimentar a produção de alimentos e prevenção de doenças de animais (ibid.) (Monitor, s.d.).

No entanto, o mesmo não se verifica em outros países, como é o caso do Reino Unido, em que a *Food Standards Agency* era responsável pela avaliação de riscos. No entanto, esta assume, igualmente, a função de autoridade central responsável pelo sistema de controlo de alimentos, ou seja, a gestão de riscos (ibid.).

Podemos afirmar que a implementação da EFSA fortaleceu a vertente da avaliação de riscos do processo de tomada de decisão, não obstante de ter uma menor influência na vertente da gestão de riscos que cabe aos Estados-Membros (Caduff & Bernauer, p. 165).

Por fim, importa referir o Regulamento (UE) 2019/1381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019 que procede a algumas alterações ao Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 relativas à segurança alimentar e da transparência das avaliações de riscos realizadas pela EFSA, com o objetivo de reforçar a transparência nas atividades desta Autoridade, garantindo que as avaliações de riscos sejam feitas da forma mais compreensível para os consumidores.

3.4.4. Autoridades Nacionais e Internacionais

No âmbito da segurança alimentar, encontramos diversas entidades que contribuem para a prossecução das finalidades em causa.

Em termos nacionais, destacamos a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) que é responsável por fiscalizar o cumprimento das normas do exercício da atividade do setor agroalimentar, sendo que o seu âmbito de fiscalização incide desde a produção, à transformação, embalamento, armazenamento, transporte, distribuição e venda (ASAE, Área Alimentar, 2022).

Desta forma, planeia e executa ações de controlo oficial nos termos do Regulamento (UE) n.º 2017/625, de 15 de março, sendo que a sua atuação enquanto gestora do risco tem duas vertentes: o Plano Nacional de Fiscalização Alimentar (PNFA) e o Plano Nacional de Colheita de Amostras (PNCA) (ibid.).

O PNFA é uma atuação que se baseia num planeamento central ligado ao planeamento regional, tendo especial relevo as especificidades regionais, a sazonalidade de certas atividades económicas, o tecido económico nacional, os compromissos de cooperação, e as recomendações da Comissão Europeia (ibid.).

O PNCA é uma atuação planeada com base no risco, consolidada com a recolha de amostras de géneros alimentícios colocados no mercado e a respetiva análise laboratorial (ibid.).

Desta forma, a ASAE protege os direitos dos consumidores, nomeadamente, o direito à proteção da saúde e da segurança física (cf. art.º 3.º, al. b) e art.º 5.º, da Lei de Defesa do Consumidor).

A ASAE é ainda o membro português do *Advisory Forum* da EFSA, sendo o Inspetor-Geral da ASAE o atual representante permanente português, atuando como dirigente máximo e assegurando a representação portuguesa no órgão (ASAE, 2018).

Por fim, importa referir que em 2007, a ASAE assinou um contrato que a nomeia como ponto fulcral da EFSA no que concerne a questões técnicas e científicas, gerindo a informação entre a última e as autoridades nacionais respetivas (ibid.).

Destacamos ainda a Direção Geral de Alimentação e Veterinária cuja missão é definir, executar e avaliar as políticas de segurança alimentar, proteção e sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade (República Portuguesa, 2021).

As suas competências passam por, entre outras, coordenar o Sistema de Alerta Rápido, das missões do serviço alimentar e veterinário da Comissão Europeia e dos grupos do *Codex Alimentarius*, coordenar a elaboração do plano nacional relativo aos controlos oficiais para

assegurar a verificação do cumprimento legislativo referente aos géneros alimentícios e alimentos para animais (ibid.).

Em termos internacionais destacamos a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (conhecida igualmente por Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e abreviadamente por FAO), uma organização intergovernamental da Organização das Nações Unidas (ONU) que proporciona aos seus 194 países membros um fórum neutro para negociação de acordos e debates políticos (Comissão Europeia, 2022).

Esta organização constitui uma ajuda fundamental para os países em termos de desenvolvimento e em transição a modernizar e melhorar as práticas agrícolas, florestais e piscícolas, assegurando uma adequada nutrição de todos (ibid.).

A União Europeia é, desde 1991, membro da FAO, reconhecendo o seu importante papel em temas como a agricultura sustentável, o desenvolvimento rural harmonioso e a segurança alimentar (ibid.).

A FAO acolhe ainda o Comité da Segurança Alimentar Mundial (CFS) que se trata de uma plataforma criada para coordenar esforços relativos à temática de segurança alimentar e nutrição (ibid.).

Destacamos ainda a *World Health Organization* (conhecida igualmente por Organização Mundial da Saúde e abreviadamente por WHO) sediada na Suíça, sendo a autoridade dirigente e coordenadora em matéria de saúde internacional, nomeadamente questões relativas à saúde ambiental, definindo normas e padrões de saúde (Foundation, 2020).

Importa referir que a WHO publicou em 2006 o Manual “Cinco chaves para uma alimentação mais segura”, constatando-se que a segurança alimentar é um fator importante na saúde pública, uma vez que muitos dos perigos alimentares atuais já vêm sendo recorrentes ao longo da História (WHO, Manual: Cinco Chaves para uma Alimentação mais Segura, 2006, p. 5).

É certo que tem existido um enorme esforço das entidades na promoção da melhoria da segurança da cadeia alimentar, mas a verdade é que as ocorrências de doenças de origem alimentar constituem um enorme problema de saúde pública (ibid.).

O objetivo deste manual é o de melhorar a disseminação e aplicação dos conhecimentos práticos em matéria de segurança alimentar nos países membros, impulsionando uma troca de experiências e soluções encontradas (ibid., p. 7).

No sítio *Web* da WHO encontramos uma secção direcionada à segurança alimentar com o intuito de que as entidades colaboradoras dos diversos países tenham acesso às ferramentas nos quatro cantos do mundo, fomentando a contribuição informação para prevenir doenças de origem animal, através da troca de ideias, matérias e experiências (ibid.).

Mais recentemente, em 12 de outubro de 2022, a WHO apresentou a Estratégia Global para a segurança alimentar 2022-2030, desenvolvida para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para priorizar, planear, monitorizar e avaliar as ações de redução de doenças de origem alimentar (WHO, p. 6).

Assim, os Estados-Membros devem adotar os quatro principais princípios: (i) olhar para o futuro, (ii) basear-se nas evidências, (iii) centrar-se nas pessoas e (iv) custo-benefício (ibid.).

O primeiro princípio passa por identificar e responder aos desafios da segurança alimentar consequentes das mudanças nos sistemas, pois as mudanças a implementar irão refletir-se no futuro, tendo implicações para os sistemas alimentares (ibid.).

O segundo princípio passa por aumentar a utilização de informações relativas à cadeia alimentar, dados científicos, avaliação de riscos na tomada de decisões de gestão de riscos. A recolha, utilização e interpretação das informação permite estabelecer as bases para construir um sistema de segurança alimentar baseado em evidências (ibid.).

O terceiro princípio passa por reforçar o envolvimento dos interessados com a comunicação de riscos, dado que a segurança alimentar é uma responsabilidade partilhada baseada num esforço conjunto (ibid.).

O quarto princípio passa por promover a segurança alimentar como uma ferramenta essencial do comércio alimentar nacional e internacional. A globalização do comércio alimentar e tudo o que dele faz parte causa um enorme impacto na saúde e na economia. Para se poder assegurar um maior acesso a alimentos seguros e saudáveis tanto nacional como internacionalmente, é necessário que os sistemas sejam rentáveis a todos os níveis (ibid.).

Com o cumprimento destes princípios, pretende-se alcançar três metas que passam por: (i) reduzir 40% de casos de diarreia com origem alimentar; (ii) os Estados-Membros terem pelo menos 80% de implementação da colaboração multissetorial em eventos de segurança alimentar e (iii) uma pontuação média global de capacidade igual ou superior a 3,5 (sendo o máximo 5) para vigilância de doenças transmitidas por alimentos (ibid., p. 16).

Por fim, mencionamos sucintamente o *Codex Alimentarius* que é um conjunto de padrões, diretrizes e códigos de práticas alimentares internacionais que contribuem para a segurança e qualidade do comércio alimentar internacional, que iremos analisar posteriormente (FAO, About Codex Alimentarius, 2016).

3.5. Do impacto na legislação e práticas em Portugal

Para efeitos de implementação do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, e nos termos do art.º 288.º do TFUE, o regulamento tem carácter geral, pelo que é obrigatório em todos os seus elementos e é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, ou seja, dispensa atos legislativos nacionais de transposição.

Em Portugal, e no seguimento da implementação deste Regulamento, outros Regulamentos foram introduzidos em 2004, nomeadamente: o Regulamento (CE) 852/2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios; o Regulamento (CE) 853/2004, estabelecendo regras específicas de higiene para alimentos de origem animal e o Regulamento (CE) 854/2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano.

Como temos vindo a referir e analisar, este Regulamento teve um enorme impacto nas empresas e nos seus sistemas de gestão, considerando que foi necessário efetuar ajustes nas suas práticas, nomeadamente nas fases de produção, armazenamento, distribuição para garantir o bom cumprimento da segurança alimentar, por forma a poderem identificar e eliminar eventuais riscos.

A implementação, por exemplo, do sistema de gestão HACCP exigiu uma reestruturação nas práticas que vinham a ser utilizadas e, bem assim, levou à necessidade de implementar procedimentos internos que permitissem monitorizar e controlar a atividade de forma contínua para se adequarem ao sistema.

Como referimos anteriormente, com a fiscalização das autoridades competentes, as empresas foram obrigadas a adotar e cumprir as práticas estipuladas pelo Regulamento, o que desde logo levou a uma maior prevenção de contaminação, reduzindo os riscos para os consumidores (falemos, por exemplo, de práticas de higiene e manuseio de géneros alimentícios e alimentos para animais).

A estipulação de procedimentos de comunicação, retirada de produtos de mercado e toda a transparência que os mesmos exigiam, impactou diretamente na confiança dos consumidores e aumentou a qualidade dos alimentos colocados no mercado.

Desta forma, somos a crer que a implementação deste Regulamento levou a uma harmonização na legislação da União Europeia, impactando, de forma positiva, na resposta às exigências dos consumidores, contribuindo para um ambiente mais saudável e confiável para estes.

4. Da Segurança Alimentar

4.1. Considerações introdutórias

A segurança alimentar assume relevância a uma escala global, na medida em que é fundamental para a promoção da saúde pública, considerando que os consumidores devem ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, visando promover uma alimentação saudável.

Podemos afirmar que visa a prossecução de dois grandes objetivos: (i) a garantia de alimentos seguros para consumo e; (ii) assegurar que todos têm acesso a alimentos suficientes e que sejam nutritivos visando uma vida saudável.

Como iremos analisar, o *Codex Alimentarius* tem um papel de extrema importância a nível internacional porquanto desta temática, considerando que estabelece diretrizes com vista à garantia da segurança e qualidade dos alimentos.

Aliado a este objetivo, iremos abordar a temática da rotulagem alimentar que pretende contribuir para que o abastecimento de alimentos, nomeadamente, a informação transmitida para os consumidores seja o mais segura, acessível e transparente possível.

A temática da segurança alimentar remonta a civilizações remotas. A verdade é que encontramos diversas referências de gestão de qualidade e segurança dos alimentos, provando que a preocupação com a proteção dos consumidores nas vendas de alimentos já é antiga (Queimada, 2007, p. 1).

Estas referências encontram-se mencionadas, por exemplo, em tábuas assírias onde se encontra a descrição de métodos para determinar o peso e as medidas certas dos grãos de cereais, em papiros egípcios onde se referia a obrigatoriedade da aplicação de rotulagem em determinados alimentos e em escritos do estadista indiano *Kautyilia* referenciando medidas de controlo da qualidade dos alimentos (ibid.).

Na Grécia Antiga também encontramos sistemas de controlo alimentar, como o controlo da pureza e qualidade das cervejas e dos vinhos, e na Roma Antiga encontramos sistemas de controlo de produtos de má qualidade (ibid.).

Já na Europa da Idade Média, temos o exemplo de vários países que votaram leis relativas à qualidade de ovos, salsichas, vinho e pão (ibid.).

Atualmente, podemos encontrar diversas normas e leis reguladoras da segurança alimentar por todo o mundo. Temos o caso da Índia que em 2006 implementou a Lei de Normas e Segurança Alimentar, consolidando diversas organizações para criação da Autoridade de Segurança e Padrões Alimentares da Índia (Rentokil, 2016).

Nos Estados Unidos da América encontramos a Legislação Alimentar Federal que regula as temáticas da transformação de alimentos (ibid.).

Temos ainda o caso da China que, em 2009, reforçou as suas normas de segurança alimentar após diversos escândalos alimentares, tendo sido aprovada uma Legislação relativa às normas, inspeção, importações e exportações, e incidentes de segurança alimentar (ibid.).

4.2. O *Codex Alimentarius*

Entre 1897 e 1911, o Império Austro-Húngaro desenvolveu a primeira coletânea de normas e descrições de produtos conhecido como o *Codex Alimentarius Austriacus* (ibid.).

Em 1943, na Conferência das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentação, as 44 nações participantes decidiram instituir um programa internacional com a criação de uma organização internacional de apoio governamental que auxiliasse na elaboração e formulação de normas alimentares, com o objetivo de facilitar e proteger as trocas de produtos (ibid.).

Presenciou-se na Europa à existência de movimentos com o intuito de criar um código alimentar europeu levando a que, na 11ª sessão da Conferência da FAO, em 1961, fosse aprovada a resolução que deu origem à constituição da Comissão do *Codex Alimentarius*, composta por países membros e uma organização membro (ibid.).

Como referimos anteriormente, o *Codex Alimentarius* trata-se de um conjunto de padrões, diretrizes e códigos de práticas alimentares internacionais que contribuem para a segurança e qualidade do comércio alimentar internacional (FAO, About Codex Alimentarius, 2016).

Sendo certo que não iremos fazer uma análise detalhada do *Codex Alimentarius*, importa referir que o mesmo inclui disposições diversas relativas, por exemplo, à higiene alimentar,

resíduos de pesticidas e medicamentos veterinários, contaminantes, rotulagem e apresentação, inspeção e certificação de importação e exportação (ibid.).

Importa ainda deixar claro que as normas previstas no *Codex Alimentarius* não substituem, nem são alternativas à legislação nacional de cada país (ibid.).

No entanto, não podemos deixar de estabelecer uma ligação com o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002. Assim, releva referir que estes possuem uma relação muito importante no contexto da temática que temos vindo a analisar, uma vez que ambos desempenham funções fundamentais na garantia da segurança alimentar.

É certo que o *Codex Alimentarius*, embora não tenha força vinculativa por si só, é seguido pelos Estados-Membros, como um complemento das suas regulamentações.

Já o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 estabelece os princípios gerais e os requisitos para a segurança alimentar na União Europeia, incorporando diversos padrões estabelecidos pelo *Codex Alimentarius*.

Neste sentido, e tendo estabelecido a esta ligação, é mister analisar o conceito de segurança alimentar.

4.3. Do conceito de segurança alimentar

No art.º 25.º, n.º 1, desta Declaração, está previsto o direito à alimentação, sendo referido que todas as pessoas têm direito a um nível de vida suficiente que lhes permita assegurar a si e à sua família direitos como a saúde, o bem-estar, principalmente no que concerne, por exemplo, à alimentação (ibid.).

A Declaração dos Direitos Humanos foi em 1948 aprovada pela ONU. Hoje é reconhecida mundialmente por ser um instrumento internacional que visa a defesa dos direitos humanos (ACFMN, O Direito à Alimentação, 2021).

Considerando a importância e necessidade de detalhar este tipo de direitos com caráter vinculativo e obrigatório, em 1966, a ONU aprovou o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, sendo reiterado no seu art.º 11.º o referido direito à alimentação (ibid.).

No caso de Portugal, é certo que o direito à alimentação não está expressamente consagrado na Constituição da República Portuguesa. No entanto, é possível encontrá-lo no compromisso assumido pelo país na garantia dos direitos humanos, onde o mesmo se inclui (ibid.). Acresce que, por força do disposto nos arts. 8.º e 16.º da CRP, Portugal deve respeitar os direitos humanos consagrados nestes tratados internacionais e interpretar a Lei Fundamental lusa a essa luz.

A verdade é que o conceito de direito à alimentação é muitas vezes associado e/ou equiparado ao conceito de segurança alimentar (ibid.).

O mesmo se justifica pelo facto de, na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação de 1996, ser referido que a segurança alimentar existe “*quando todas as pessoas a nível individual, familiar, nacional, regional ou global têm, em todo o momento, acesso físico e económico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades e preferências alimentares e nutricionais, a fim de levarem uma vida ativa e saudável*” (ibid.).

O termo “segurança alimentar” tem ainda sido utilizado para designar os conceitos de *food security* e *food safety*, sendo necessário distingui-los, que é o que nos propomos fazer de seguida (ibid.).

4.4. Food Security

Num contexto de diversas crises e com o aumento acentuado dos preços nos mercados internacionais, a FAO em 1974 definiu a segurança alimentar como sendo a capacidade nacional de conseguir ter disponíveis a todo o tempo recursos adequados para fornecer mundialmente alimentos básicos que sustentem e compensem as flutuações na produção e preços (Alimentarium, 2017).

Posteriormente, este conceito foi redefinido na Cimeira Mundial da Alimentação em 1966, no sentido de que todos devem ter acesso a uma alimentação adequada, segura, nutritiva, satisfazendo as preferências alimentares (ibid.).

Neste sentido, passamos a ter um conceito de segurança alimentar quantitativo e qualitativo (ibid.).

No entanto, no fim da década de 1970, este conceito foi questionado e desafiado, uma vez que, apesar de existirem recursos alimentares suficientes, a pobreza existente impedia as pessoas de terem acesso a eles, tendo a segurança alimentar tornado parte de um contexto ligado à luta contra a pobreza (ibid.).

4.4.1. Sobre o conceito e motivos que determinam a insegurança alimentar

O conceito de *food security* é frequentemente utilizado na expressão negativa, a saber, *food insecurity*, sendo este referido quando estamos perante situações em que o acesso a alimentos é reduzido e/ou inadequado em termos nutricionais ou até mesmo inexistente (ACFMN, O Direito à Alimentação, 2021).

Compreender os motivos que levam à insegurança alimentar é fundamental para ajudar a combater os danos que pode causar. Neste sentido, destacamos os principais motivos (Fahy, 2022).

O conflito é o maior fator atualmente, considerando que mais de 60% da população que sofre de insegurança alimentar vive em zonas de conflito. Este facto leva a que as pessoas se vejam obrigadas a fugir das suas casas, deixando para trás o seu único meio de subsistência. Além disso, os conflitos entre comunidades levam, muitas vezes, a que os agricultores abandonem as suas colheitas com receio de serem forçados a fugir (ibid.).

As alterações climáticas e os países que sofrem de seca como o caso de África levam ao aumento da frequência e da gravidade dos desastres naturais que devastam diversas regiões e destroem as produções agrícolas, limitando a quantidade e qualidades dos alimentos disponíveis (ibid.).

Por fim, o crescimento populacional estima-se, segundo a ONU, ser de quase 10 mil milhões de pessoas em 2050, pelo que, à medida que a população vai crescendo, é necessário que a produção alimentar e a sua acessibilidade façam face e acompanhem esse crescimento (ibid.).

Em adicional, e segundo a ONU, atualmente, 1 em cada 9 pessoas no mundo está subalimentada, perfazendo um total de 815 milhões de pessoas, avançando que as causas passam por degradação dos solos, escassez de água, poluição atmosférica, e crises económicas e problemas governamentais (Iberdola, 2020).

No entanto, é fundamental referimos que a pandemia COVID 19 teve um abrupto impacto nas condições de vida e rendimentos da população (ACFMN, Combate contra a insegurança alimentar, 2021).

Dados disponíveis em 2022 revelam que a população em risco de pobreza ou exclusão social teve um aumento de 12%, o que corresponde a mais 256 mil pessoas. Estes dados mostram igualmente que Portugal, com 22,4% da população em risco de pobreza ou exclusão social, é o oitavo país com maior proporção de população nestas condições (ibid.).

Neste sentido, é importante percebemos algumas formas de podermos prevenir esta insegurança alimentar.

Sem dúvida que a ajuda alimentar é uma das respostas contra esta luta. É certo que é uma ajuda mais direta e imediata, ainda que com carácter de provisoriedade, mas muitas vezes revela-se urgente para os mais carenciados (ibid.).

No que respeita às alterações climáticas, a ajuda aos agricultores no desenvolvimento de práticas agrícolas mais sustentáveis, diversificando a produção agrícola e melhorando a irrigação, poderá reduzir o impacto das consequências daquelas, sendo que irá igualmente promover o aumento da produção global de alimentos (Fahy, 2022).

Como referimos anteriormente, o conflito é a principal causa de insegurança alimentar, pelo que, com a criação de abordagens sensíveis aos conflitos e garantindo que os programas a implementar não os agravam, pode evitar que a insegurança alimentar afete os mais necessitados (ibid.).

Neste sentido, é necessário compreender as dinâmicas, nomeadamente, da interação, por forma a adotar abordagens que influenciem o ambiente de conflito (ibid.).

No entanto, acreditamos que o maior papel nestas mudanças está nos governos, uma vez que podem desempenhar uma função fundamental na melhoria da segurança alimentar junto da população (ibid.).

4.4.2. As quatro dimensões

O conceito de segurança alimentar pode ser dividido em quatro dimensões: (i) disponibilidade; (ii) acesso; (iii) utilização e (iv) estabilidade (FAO, Food Security Information for Action - Practical Guides, 2008).

A dimensão da disponibilidade diz respeito à oferta da segurança alimentar, sendo determinada pelo nível de produção de alimentos (ibid.).

No entanto, esta disponibilidade está ligada à produção de alimentos, pelo que se torna um problema quando há escassez de recursos como água ou quando a terra está degradada (Fahy, 2022).

A dimensão do acesso relaciona-se com o facto de haver comida suficiente numa comunidade, o que não significa que o seu acesso seja difícil, uma vez que a verdadeira segurança alimentar se prende com as pessoas terem recursos necessários para obter alimentos nutritivos e de boa qualidade (ibid.).

A dimensão da utilização respeita à forma como o corpo de cada pessoa tira o máximo proveito dos nutrientes dos alimentos, através de boas práticas alimentares, preparação de alimentos e diversidade da dieta. Estes fatores aliados ao aproveitamento biológico dos alimentos levam à determinação do estado nutricional das pessoas (FAO, Food Security Information for Action - Practical Guides, 2008).

A dimensão da estabilidade significa que uma boa estabilidade alimentar resulta da estabilidade do acesso, disponibilidade e utilização dos alimentos, sendo fundamental minimizar quaisquer ameaças a esta estabilidade, nomeadamente, os fatores nomeados como sendo os principais motivos da insegurança alimentar (Fahy, 2022).

4.4.3. Das práticas nutricionais

Todos estamos cientes que a alimentação é uma prática essencial na vida e no dia a dia das pessoas.

Quando vamos ao supermercado fazer compras alimentares, esperamos regressar com uma variedade de alimentos nutritivos, saborosos e seguros (Bento, 2020).

Assim, e para que os alimentos sejam seguros, é necessário que não coloquem em causa a saúde, através de perigos biológicos, químicos ou físicos (a que associamos à *food safety*, como iremos ver adiante), estando disponíveis e que os consumidores tenham capacidades físicas e económicas de os adquirir com o objetivo de satisfazer as necessidades nutritivas e as preferências alimentares (a que associamos à *food security*) (ibid.).

Neste sentido, pretendemos neste ponto analisar algumas iniciativas implementadas no que concerne a esta temática.

Desde logo destacamos o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) que é considerado desde 2012 um programa nacional prioritário de saúde (Direção-Geral da Saúde, 2020)

Isto porque a necessidade de formular políticas alimentares e de nutrição para promover a saúde começou a ser expressa nos anos 80, uma vez que a alimentação e a nutrição são consideradas áreas prioritárias no que respeita à construção de políticas de saúde públicas (ibid.).

Portugal, até 2012 era um dos poucos países europeus sem programa nacional de alimentação, o que significa que faltava um conjunto de ações que garantissem e incentivassem o acesso e o consumo de determinados alimentos para melhorar o estado nutricional e a saúde das pessoas (ibid.).

Nos dias de hoje, os hábitos alimentares são um dos principais motivos da perda de anos de vida saudável pelos portugueses, comprovativa pelo estudo de 2017 *Global Burden of Disease* (GBD), que conclui que os hábitos alimentares inadequados da população portuguesa foram o terceiro fator de risco para a referida perda (ibid.).

A verdade é que o insuficiente consumo de alimentos como frutas, hortícolas, cereais integrais e frutos e o excessivo consumo de sal levam aos resultados de que, em Portugal, mais de 50% dos adultos têm excesso de peso (ibid.).

Neste sentido, o PNPAS é um dos onze programas de saúde prioritários do Plano Nacional de Saúde e visa promover o estado de saúde a população portuguesa, atuando num dos seus principais determinantes, ou seja, a alimentação (ibid.).

Isto porque um consumo alimentar adequado e a consequente melhoria do estado nutricional da população releva um significativo impacto na prevenção e controlo de doenças, bem

como permite o crescimento e a competitividade económica em áreas como a agricultura e o ambiente (ibid.).

Assim, os cinco objetivos do PNPAS passam por aumentar o conhecimento das pessoas sobre os consumos alimentares, modificar a disponibilidade de certos alimentos, informar e capacitar para confeção, armazenamento e compra de alimentos saudáveis, identificar e promover ações que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional, e melhorar a qualificação e a atuação dos diferentes profissionais no que respeita à alimentação (ibid.).

Atualmente, temos em vigor o PNPAS 2022-2030 que pretende continuar com o trabalho iniciado em 2012, através de um conjunto concertado e integrado de ações com vista à intervenção a nível dos ambientes alimentares e a nível dos cuidados de saúde (ACFMN, Segurança Alimentar em Portugal, 2021).

Por fim, e mais recentemente, temos as divulgações das recomendações da Direção-Geral da Saúde em termos de alimentação e hidratação para a Jornada Mundial da Juventude (JMJ), estando em causa duas campanhas - “Mantém-te hidratado!” e “Alimenta-te bem e em segurança!” – sendo destacada a importância da alimentação e da hidratação, considerando que a exposição a temperaturas elevadas e a concentração de um elevado número populacional em áreas limitadas, pode levar a desidratação, descompensação de doenças crónicas ou tox infeções alimentares (Direção-Geral da Saúde, 2023).

Neste sentido, foram divulgados guias da alimentação portuguesa com o objetivo de, ao dar a conhecer a cultura portuguesa, promover a prática uma alimentação saudável⁴ (ibid.).

4.5. Food Safety

Nos termos do Código Internacional de Práticas Recomendadas previsto no *Codex Alimentarius*, *food safety* diz respeito à garantia de que os alimentos não irão causar danos

⁴ No âmbito desta temática, importa referir que a Lei n.º 30/2019, de 23 de abril que introduz restrições à publicidade dirigida a menores de 16 anos de géneros alimentícios e bebidas que contenham elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados, inseriu os arts.º 20.º-A e 20.º-B no Código da Publicidade (DL n.º 330/90, de 23 de outubro).

aos consumidores quando preparados e/ou consumidos de acordo com o uso a que se destinam (FAO & WHO, Codex Alimentarius).

Neste sentido, podemos estabelecer uma ligação direta de diversos pontos anteriormente analisados.

Desde logo, a *food safety* está interligada aos requisitos de segurança dos géneros alimentícios previstos no art.º 14.º do RGLA, uma vez que se pretende assegurar que os géneros alimentícios sejam seguros para consumo.

Podemos ainda estabelecer ligação com os princípios da análise de riscos e da precaução, porquanto estes princípios são fundamentais para garantir a segurança dos alimentos através da identificação, avaliação e gestão de riscos alimentares, bem como da aplicação de medidas preventivas em situações de incerteza.

Assim, estes princípios ajudam a prevenir doenças alimentares, protegendo a saúde e mantendo a confiança dos consumidores.

Neste sentido, e por fim, avançamos com as quatro etapas para a segurança alimentar: (i) limpar, (ii) separar, (iii) cozinhar e (iv) resfriar (Prevention, s.d.).

Em termos de limpeza, a verdade é que os germes que causam intoxicações alimentares conseguem sobreviver em superfícies e espalhar-se. Neste sentido, é importante lavar as mãos antes, durante e depois da preparação de alimentos, lavando igualmente os utensílios utilizados (ibid.).

Em termos de separação, e aquando da compra de alimentos, é importante fazer a separação, por exemplo, de carnes cruas, frutos do mar e ovos, pois podem espalhar germes em alimentos que estejam prontos a consumir (ibid.).

Em termos de cozinha, é importante que os alimentos sejam cozinhados em temperaturas altas (não se devendo basear na cor ou textura dos mesmos), uma vez que levam à morte dos germes que os podiam contaminar (ibid.).

Por fim, e em termos de refrigeração, é importante colocar no frigorífico alimentos que sejam perecíveis, nomeadamente, carne, frutos do mar, laticínios e frutas cortadas. Mais, é importante descongelar alimentos congelados de forma segura, ou seja, em água fria ou no

micro-ondas, não devendo ser feito com a colocação dos alimentos na bancada, sob pena das bactérias se multiplicarem por estarem em temperatura ambiente (ibid.).

4.5.1. Da contaminação alimentar

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º, do Regulamento (CE) n.º 315/93, que estabelece os procedimentos comunitários para os contaminantes presentes nos géneros alimentícios, contaminante é qualquer substância que não seja de forma intencional adicionada a um género alimentício, mas que esteja nele presente como resíduo da produção, fabrico, processamento, preparação, tratamento acondicionamento, embalagem, transporte ou armazenamento daquele, ou em resultado de contaminação ambiental.

Esta contaminação impulsiona perigos que são definidos no *Codex Alimentarius* como sendo físicos, químicos ou biológicos, que possam tornar um alimento prejudicial para consumo humano (FAO & WHO, *Codex Alimentarius*).

Quanto aos perigos físicos, são representados através de matérias ou objetos estranhos, como por exemplo, vidros, metais, pedras, madeiras, plásticos, insetos, ossos, caroços de frutas. Estes perigos provocam efeitos imediatos quando ingeridos, podendo levar a lesões mecânicas no aparelho digestivo, tais como cortes ou perfurações (ASAE, *Perigos Físicos - Risco de Asfixia*, 2018).

No seu Relatório Especial 2/2019 “Perigos químicos nos alimentos: a política de segurança alimentar da União Europeia protege os cidadãos, mas enfrenta desafios”, o Tribunal de Contas Europeu analisou o modelo de segurança alimentar da União Europeia no sentido de averiguar se assenta em bases sólidas e é devidamente executado (Tribunal de Contas Europeu).

Define perigos químicos como substâncias que podem provocar efeitos adversos na saúde dos consumidores e que ocorrem de forma natural ou são adicionadas no decurso da produção ou manipulação de alimentos. Alguns exemplos de perigos químicos são os aditivos, pesticidas e determinados metais (ibid.).

Este Relatório refere que o acervo da União Europeia que rege os perigos químicos é vasto e fragmentado, tendo aquela adotado diversos atos legislativos para vários domínios como o casos dos aditivos alimentares, como veremos adiante (ibid.).

Em termos de riscos para a saúde associados aos perigos químicos, a verdade é que os efeitos dos alimentos que contêm estas substâncias são difíceis de quantificar, uma vez que os estudos sobre as doenças de origem alimentar contêm, na sua maioria, menos dados relativos a doenças ou mortes por perigos químicos (ibid.).

Se tentarmos perceber as razões que levam à existência de perigos químicos em alimentos, teremos uma vasta lista, considerando que estes perigos podem ocorrer em qualquer fase da cadeia alimentar (ibid.).

Mais, os alimentos podem estar expostos a níveis que são tóxicos, de diversas formas, nomeadamente, práticas agrícolas, armazenamento inadequado, contaminação ambiental ou toxinas naturais (ibid.).

No entanto, não podemos esquecer que os operadores de empresas do setor alimentar, além da obrigação legal, têm um enorme interesse económico em assegurar que os alimentos que são colocados no mercado sejam seguros (ibid.).

Já quanto aos perigos biológicos, estes são os que representam o maior risco à segurança dos alimentos. Estes incluem microrganismos como bactérias, vírus e parasitas, estando frequentemente relacionados com manipuladores e produtos crus que se encontram contaminados. Muitos destes microrganismos ocorrem de forma natural no ambiente onde são produzidos os alimentos. Alguns são inativados pela própria cozedura, não obstante de poderem ser controlados por práticas de higiene (ibid.) (QUALI.PT).

Neste sentido, referimos o Regulamento 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à higiene dos géneros alimentícios, destacando, desde logo, a al. a) do n.º 1 do art.º 2.º, onde se explana que a definição de higiene de géneros alimentícios corresponde às medidas e condições necessárias para se poder controlar os riscos, de forma a assegurar que os géneros alimentícios sejam próprios para consumo humano.

Destacamos ainda a al. a) do n.º 3 do art.º 4.º, onde é referido que os operadores de empresas do setor alimentar, em termos de medidas de higiene tomarão respeito pelos critérios microbiológicos aplicáveis aos géneros alimentícios.

Ainda no que respeita à temática dos contaminantes alimentares, e em termos legislativos, destacamos o Regulamento n.º 2023/915 da Comissão relativo aos teores máximos de certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios, o Regulamento n.º 2017/2158 da

Comissão que estabelece medidas de mitigação e níveis de referência para a redução da presença de acrilamida (químico) em géneros alimentícios e o Regulamento n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal.

4.5.2. Das doenças transmitidas por alimentos

Segundo a Organização Mundial da Saúde, uma doença de origem alimentar é, geralmente, de natureza infecciosa ou tóxica, sendo provocada por agentes que entram no corpo resultado de ingestão de alimentos ou de água (Segurança Alimentar, 2020).

Muitas vezes estas doenças podem resultar em sintomas como diarreia, dores abdominais, vômitos ou desidratação, o que dificulta a identificação de doença de origem alimentar, considerando que aqueles sintomas podem ser associados a doenças de origem não alimentar (ibid.).

Em termos de tipos de doenças identificamos as infeções alimentares e as intoxicações alimentares (ibid.).

No que respeita às infeções alimentares, estas ocorrem com a ingestão de um alimento contaminado com um microrganismo patogénico com a capacidade de crescer no trato gastrointestinal (ibid.).

Em termos de sintomas, apenas aparecem após o chamado período de incubação que pode durar de horas a semanas, uma vez que é necessário tempo para o microrganismo se multiplicar e exercer a sua função patogénica (ibid.).

Já no que respeita às intoxicações alimentares, identificamos as bactérias como os principais agentes biológicos causadores de doenças alimentares (ibid.).

Nas últimas décadas, a *Salmonella* tem-se encontrado na origem da maioria dos casos de infeções alimentares como resultado da ingestão de ovos, animais de capoeira ou leite (ibid.).

Outro agente associado às intoxicações alimentares é o vírus, cujo tamanho é muito inferior à bactéria e que, para se multiplicar, requer uma célula viva (ibid.).

É certo que os vírus que levam a doenças alimentares não se multiplicam nos alimentos, não obstante de a sua destruição depender da devida cozedura dos alimentos (ibid.).

Em termos de doenças alimentares, os vírus mais conhecidos são os da hepatite A e da E, os rotavírus, causadores da diarreia infantil e os vírus da família *Normalk*, causadores de gastroenterites (ibid.).

Em termos de agentes de origem não biológica, destacamos os poluentes orgânicos persistentes (POP) e os metais pesados (ibid.).

Os POP tratam-se de compostos que se vão acumulando no ambiente, no corpo humano e nos animais, sendo os mais conhecidos as Dioxinas, os indesejáveis subprodutos de alguns processos industriais e de resíduos de incineração (ibid.).

Por fim, importa referir que o fardo das doenças alimentares em termos de saúde pública e economia têm sido recorrentemente subestimados considerando a dificuldade de estabelecer relações causais entre a contaminação alimentar e a doença ou eventual morte resultante (WHO, Food safety, 2022).

Assim, a segurança alimentar deve ser uma prioridade de saúde pública para os governos, considerando que desempenham um papel importante no desenvolvimento de políticas e no estabelecimento e implementação de sistemas eficazes de segurança alimentar (ibid.).

4.5.3. Dos aditivos alimentares

Nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 3.º do Regulamento n.º 1333/2008, os aditivos alimentares dizem respeito a substâncias não consumidas habitualmente como géneros alimentícios em si mesmos e que não são habitualmente utilizadas como ingredientes característicos dos géneros alimentícios.

Refere ainda que podem ou não ter valor nutritivo, cuja adição intencional aos géneros alimentícios tenha por efeito, ou possa considerar-se legitimamente como tendo por efeito, que as substâncias ou os seus derivados se tornem direta ou indiretamente componentes dos géneros alimentícios.

Os aditivos alimentares são utilizados na indústria alimentar como função tecnológica que influenciam as suas características ou para conseguirem propriedade ou um determinado efeito (DGAV, 2023).

A legislação da União Europeia define 27 classes funcionais de aditivos alimentares usados na indústria alimentar. Os aditivos cuja utilização foi considerada segura encontram-se previstos numa lista positiva da União Europeia incluída no Regulamento n.º 1333/2008 (ibid.).

Importa referir que todos os aditivos previstos na lista positiva e usados na União Europeia foram previamente avaliados e autorizados, de forma a comprovar a segurança das quantidades utilizadas nos alimentos em que são permitidos (ibid.).

Mais, os aditivos têm de cumprir determinadas especificações, nomeadamente, informação que permita identificar de forma adequada os aditivos alimentares, que se encontram previstas no Regulamento n.º 231/2012.

Em termos de controlo, este é realizado através da implementação dos planos de controlo PACE (Plano de Controlo de Estabelecimentos Aprovados de Géneros Alimentícios) e PCAI (Plano de Controlo da Agroindústria) e aquando da implementação, através da implementação do PCI-GAONA (Plano de Controlo à Importação Géneros Alimentícios de Origem Não Animal) (ibid.).

4.5.4. Dos novos alimentos

Os novos alimentos dizem respeito aos alimentos cujo consumo na União Europeia era raro ou até mesmo inexistente, antes de maio de 1997 (Novos Alimentos, 2023).

Estes novos alimentos podem ser considerados alimentos inovadores ou recentemente desenvolvidos, alimentos que usam novos processos de produção e tecnologias, ou alimentos que são tradicionalmente consumidos fora da União Europeia (ibid.).

Só podem ser colocados no mercado os novos alimentos autorizados e os alimentos tradicionais de países terceiros que sejam notificados com sucesso e que façam parte da lista da União Europeia. Estes últimos referem-se a alimentos que tenham sido consumidos pelo

menos durante 25 anos em país terceiros, fazendo parte do regime alimentar habitual de um significativo número de pessoas (ibid.).

Esta lista faz parte integrante do Regulamento n.º 2017/2470, e contém, além do referido, o nome, condições de uso, rotulagem e as suas especificidades (ibid.).

Importa referir que esta lista é atualizada sempre que haja a autorização de algum dos alimentos referidos anteriormente (ibid.).

Em termos procedimentais, na eventualidade de um operador alimentar pretender, pela primeira vez, comercializar um novo alimento ou um alimentos tradicional de um país terceiro, deverá direcionar à Comissão Europeia o seu pedido, através da plataforma online para o efeito. Desta forma, a Comissão Europeia processa todos os pedidos e concede as autorizações, solicitando à EFSA parecer para que averigüe se o alimento em causa é suscetível de afetar a saúde humana (ibid.).

Em termos legislativos, o diploma relativo a novos alimentos – Regulamento n.º 2015/2283 – foi adotado em 25 de novembro de 2015, sendo as suas regras aplicáveis desde 1 de janeiro de 2018 (ibid.).

Este Regulamento permite não só um acesso fácil a alimentos considerados inovadores, como assegura um elevado nível de segurança alimentar (Parlamento Europeu, 2023).

4.5.5. Organismos geneticamente modificados

Nos termos do n.º 6 do art.º 2.º do Regulamento n.º 1829/2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, um género alimentício geneticamente modificado diz respeito a um género alimentício que englobe, seja constituído ou que seja produzido a partir de organismos geneticamente modificados.

Um organismo geneticamente modificado (OGM) é aquele cujo material genético foi modificado com a utilização de engenharia genérica, algo que não ocorre de forma natural (DGAV, OGM, 2021).

Os géneros alimentícios geneticamente modificados são submetidos a uma avaliação para aferir a sua segurança previamente à sua colocação no mercado, de forma a assegurar a proteção da saúde humana e animal (ibid.).

Em termos de controlo fiscal, e a nível nacional, a Direção Geral de Alimentação e Veterinária é responsável pelos alimentos geneticamente modificados para a alimentação humana, para a alimentação animal e pelas sementes geneticamente modificadas. A Agência Portuguesa do Ambiente é responsável pela libertação de organismos geneticamente modificados no ambiente (ibid.).

No que respeita à comercialização, importa referir que não é permitido colocar no mercado um OGM ou um alimento geneticamente modificado que se destine à alimentação humana ou animal, que não tenham autorização ou cujas condições de autorização não se encontrem cumpridas (ibid.).

Para que seja concedida autorização, o pedido deverá ser dirigido, no caso nacional, à autoridade competente - Direção Geral de Alimentação e Veterinária (ibid.).

A avaliação de risco do novo OGM é elaborada pela EFSA, que dispõe de um prazo de seis meses para elaboração (ibid.).

Por fim, e em termos legislativos, a primeira regulamentação existente referente a esta temática foi a Diretiva n.º 90/220/CEE, relativa à libertação deliberada no ambiente de OGM, incluindo a sua colocação no mercado. A Diretiva n.º 2001/18/CE relativa à libertação deliberada no ambiente de OGM, veio revogar e substituir a anterior (ibid.).

A parte de colocar no mercado alimentos que contenham, consistam ou sejam produzidos a partir de OGM, foi colocada à parte no Regulamento n.º 258/97, respeitante a novos alimentos e ingredientes alimentares, incluindo os alimentos e ingredientes alimentares geneticamente modificados (ibid.).

Em setembro de 2003, foi publicado o inicialmente referido Regulamento n.º 1829/2003 que revogou o Regulamento n.º 258/97 no que respeita à parte dos alimentos e ingredientes geneticamente modificados (ibid.).

4.6. A rotulagem alimentar

A rotulagem de alimentos é uma ferramenta fundamental para assegurar a proteção da saúde dos consumidores. Os rótulos transmitem informações diversas, nomeadamente, a

identidade e o conteúdo, a forma de manuseio, preparação e consumo, tudo de forma segura (FAO, Food Labelling, 2018).

Isto porque, como refere Regina Pereira, a rotulagem é um elemento comum em toda a União Europeia, revelando-se o “Bilhete de Identidade” de um produto, passando por aquela a confiança dos consumidores (Pereira, 2013).

A verdade é que, com o aumento do comércio global e com a redução da tradicional relação presencial de produtores-compradores, há uma elevada necessidade de criar rótulos que sejam claros e confiáveis (FAO, Food Labelling, 2018).

Isto porque é fundamental assegurar o direito à qualidade dos bens e serviço, devendo ser aptos aos fins a que se destinam (art.º 4.º da LDC), o direito à proteção da saúde e da segurança física, na medida em que é proibido fornecer bens que impliquem riscos (art.º 5.º da LDC) e o direito à informação em particular, previsto no art.º 8.º da LDC. Assim, os consumidores têm um acesso facilitado às informações necessárias para tomar decisões seguras e informadas.

Em 2014, aquando da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, os governos acordaram que era necessário capacitar os consumidores com informação e educação relativa a saúde e nutrição, de forma que fizessem escolhas informadas relativamente ao consumo de alimentos para obterem práticas alimentares saudáveis (ibid.).

Neste sentido, também a FAO e a Organização Mundial da Saúde têm trabalhado em parceria para aconselharem a Comissão do *Codex Alimentarius* no que respeita a questões técnicas e políticas porquanto da rotulagem de alimentos (ibid.).

Mais, temos o Comité do *Codex* sobre a Rotulagem de Alimentos (CCFL), um órgão subsidiário do *Codex* que é responsável pelo estabelecimento de padrões e diretrizes relativas à rotulagem aplicáveis a todos os alimentos, e o Padrão Geral do *Codex* para Rotulagem de Alimentos Pré-embalados (CXS 1-1985) que é o principal instrumento do *Codex* no que toca ao fornecimento de informação aos consumidores sobre os alimentos. Esta norma do *Codex* é utilizada como orientadora e base para novas políticas de rotulagem alimentar (ibid.).

Ainda, importa referir o *Food Labelling Information System*, um sistema *online* de informação desenvolvido pela Comissão Europeia, utilizado para armazenar e disponibilizar informações relativas à rotulagem dos alimentos na União Europeia. Assim, os operadores

do setor alimentar, as autoridades nacionais e até mesmo os consumidores são auxiliados na interpretação e na aplicação das regras de rotulagem (Food Labelling Information System (FLIS)).

4.6.1. Dos conceitos

Em termos legislativos, o Regulamento (UE) n.º 1169/2011, também conhecido como o Regulamento de Informação Alimentar, estabelece a base para garantir a proteção dos consumidores em termos de informação sobre géneros alimentícios para que não sejam induzidos em erro, considerando as diferenças de perceção e as necessidades de informação daqueles, assegurando, igualmente, um correto funcionamento do mercado interno (ASAE, Rotulagem de Géneros Alimentícios, 2022).

Esclarece-nos o referido Regulamento na al. j) do n.º 2 do art.º 2.º que rotulagem são *“todas as indicações, menções, marcas de fabrico ou comerciais, imagens ou símbolos referentes a um género alimentício que figurem em qualquer embalagem, documento, aviso, rótulo, anel ou gargantilha que acompanhem ou se refiram a esse género alimentício”*.

Desde logo, o *Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985)*, refere que rótulo dos géneros alimentícios é qualquer etiqueta, marca, símbolo ou outra descrição que esteja escrita, impressa, gravada, marcada, gravada em relevo ou impressa num recipiente de géneros alimentícios ou nele fixada (FAO; WHO, 2018).

É ainda referido na al. i) do n.º 2 do art.º 2.º do Regulamento, que rótulo é *“uma etiqueta, uma marca comercial ou de fabrico, uma imagem ou outra indicação gráfica descritiva, escritas, impressas, gravadas com estêncil, marcadas, gravadas em relevo ou em depressão ou afixadas na embalagem ou no recipiente dos géneros alimentícios”*.

Desde logo, num momento inicial, e tendo apresentado a definição de rotulagem e rótulo, queremos esclarecer que, no nosso entendimento, o rótulo, mais propriamente o seu design, é, em muitas vezes, o primeiro contacto que o consumidor tem com o produto. Acreditamos que o design permite beneficiar e valorizar um produto, considerando que, nos dias de hoje, aquele é uma competência essencial para as empresas alcançarem o mercado, diferenciando-as (Pias, 2021, p. 361 e 362).

A verdade é que o rótulo reflete o que se produz e como se produz, podendo ter um maior ou menos impacto ambiental, considerando os formatos escolhidos, as formas de produção e acabamento, tipografia, tamanho, entrelinhas, cor e imagens, o que significa que, além do que se encontra regulamento como veremos adiante, tem a possibilidade de demonstrar um cuidados com determinadas comunidades, por exemplo, as sofram de algum tipo de limitações como a presbiopia (ibid., p. 364).

4.6.2. Das menções obrigatórias

Desta forma, é certo que há especificidades legais a ser cumpridas, não obstante de as empresas poderem retribuir, de certa forma, a confiança dos consumidores com soluções que estes enfrentam diariamente.

Passando para as especificidades legais, no n.º 1 do art.º 9.º do Regulamento, é referida a lista das menções obrigatórias dos géneros alimentícios, que iremos analisar.

A al. a) refere a denominação. Ora, entende-se que esta denominação é a denominação legal que, na sua ausência, será a denominação corrente ou o seu nome comum (Sá, Fernandes, & Ramalhosa, 2019, p. 6).

Também no seguimento do anexo VI da Parte A do Regulamento em análise, referente a outras menções obrigatórias, importa referir que deve ainda estar incluída na denominação a indicação do estado físico em que se encontra o referido género alimentício ou do tratamento específico a que foi sujeito, por forma a que a falta dessa informação não induza o consumidor em erro (ibid.).

A al. b) refere a menção da lista de ingredientes, pelo que todos os ingredientes devem ser numerados decrescentemente de peso, considerando a sua utilização no fabrico do género alimentício em causa (ibid., p. 8).

Importa referir que, no art.º 19.º do Regulamento, encontramos alimentos em que é permitida a omissão da lista de ingredientes, nomeadamente, frutas e produtos hortícolas frescos e vinagres de fermentação.

Mais, no art.º 20.º do Regulamento, é permitida a omissão de componentes na lista de ingredientes, nomeadamente a al. e), que refere a água (i) quando for utilizada, durante o processo de fabrico, unicamente para permitir a reconstituição de um ingrediente utilizado

sob forma concentrada ou desidratada, ou; (ii) no caso do líquido de cobertura, que não é normalmente consumido, não necessita de ser incluída na lista de ingredientes.

Já na al. c) encontram-se a menção de substâncias ou produtos que provocam intolerâncias ou alergias alimentares, definidos no Anexo II.

A al. d) menciona a quantidade dos ingredientes ou das categorias de ingredientes, sendo esta exigência aplicável caso os ingredientes previstos na denominação de venda sejam destacados na rotulagem ou sejam essenciais para categorizar determinado alimento. No entanto, encontramos exceções como os alergénios e os géneros que contenham carne (QUALFOOD, 2017).

Na al. e) encontramos a menção da quantidade líquida do género alimentício, cuja expressão deve conter, conforme o caso, o litro, o centilitro, o mililitro, o quilograma ou o grama. (Sá, Fernandes, & Ramalhosa, 2019, p. 19).

No entanto, a declaração da quantidade líquida não é obrigatória quando os géneros alimentícios (i) possam sofrer perdas consideráveis de volume ou de massa e que sejam vendidos à unidade; (ii) tenham quantidade líquida seja inferior a 5g ou 5ml e; (iii) sejam normalmente vendidos à unidade, desde que o número de unidades seja claramente visto e facilmente contado do exterior (ibid.).

Na al. f) encontramos a menção da data de durabilidade mínima ou a data-limite de consumo, pelo que necessitamos de estabelecer a diferença entre elas.

A data de durabilidade mínima corresponde à data até à qual se considera que o género alimentício conserva as suas propriedades específicas, dentro das condições de conservação referidas no rótulo, devendo ser precedida da menção “consumir de preferência antes de ...” ou “consumir de preferência antes do fim de ...” (ASAE, Rotulagem Alimentar - A Importância da Informação na Defesa do Consumidor, 2015).

Já no que respeita à data-limite de consumo, esta respeita à data a partir da qual não é possível garantir que os géneros alimentícios, em termos microbiológicos, estejam em condições que permitam o seu consumo seguro, devendo ser precedida da menção “consumir até ...” (ibid.).

Importa referir que ambas datas devem indicar a própria data ou a referência ao local da rotulagem, devendo a data ser composta pelo dia, mês e eventualmente ano (ibid.).

A al. g) indica as condições especiais de conservação e/ou as condições de utilização, uma vez que, sempre que os alimentos necessitem de particular atenção ao nível da conservação e/ou utilização, essas condições devem ser mencionadas no rótulo, nomeadamente a menção “agitar antes de usar” (Sá, Fernandes, & Ramalhosa, 2019, p. 23).

Em determinadas situações, é igualmente necessário explicar os passos a seguir à abertura da embalagem, a fim de garantir a qualidade e segurança do produto, nomeadamente, a menção “após abertura conservar em local refrigerado e consumir no prazo máximo de 5 dias” (ibid.).

Segundo a al. h), é necessário indicar o nome ou firma e o endereço do operador responsável pelo produto, uma vez que os operadores de uma empresa do setor alimentar são responsáveis pela informação sobre os géneros alimentícios (ibid., p. 24).

É necessário ainda indicar, nos termos da al. i), o país de origem ou local de proveniência, considerando que os produtos agrícolas e os géneros alimentícios que sejam especialidades tradicionais garantidas ou que estejam protegidos por indicações geográficas e denominações de origem, têm regras específicas a cumprir, nomeadamente, as previstas no Regulamento (CE) n.º 509/2006 e no Regulamento (CE) 510/2006, ambos de 20 de março de 2006. No entanto, esta menção é obrigatória, nomeadamente, quando caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor relativamente ao país de origem ou local de proveniência (ibid.).

A al. j) refere a menção do modo emprego/instruções de utilização quando a sua omissão dificultar uma utilização adequada do género alimentício, considerando que a mesma é fundamental de forma que a sua utilização seja adequada (ibid., p. 25).

Nos termos da al. k), é necessário mencionar o título alcoométrico volúmico, quando este é superior a 1,2% (ibid., p. 25).

Por fim, a al. l) refere a declaração nutricional que deve indicar valor energético, quantidade de lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal (ibid., p. 26).

Já no que respeita aos géneros alimentícios não pré-embalados, ou seja, os géneros alimentícios apresentados para venda ao consumidor final sem pré-embalagem, géneros alimentícios embalados nos pontos de venda a pedido do comprador, ou pré-embalados para

venda direta, é obrigatória a menção das substâncias ou dos produtos que possam levar a intolerâncias ou alergias alimentares (ibid., p- 30).

No entanto, importa referir que o Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho, veio estabelecer como menções obrigatórias para os géneros alimentícios não pré-embalados a denominação do género, a indicação das substâncias ou produtos suscetíveis de provocar alergias ou intolerâncias, a quantidade líquida do género alimentício, a data de embalamento, o nome, denominação ou firma e o endereço da empresa do setor alimentar responsável pelo embalamento, as condições especiais de conservação e/ou de utilização, o nome do país de origem ou local de proveniência e o modo de emprego (ibid.).

4.6.3. Da rotulagem nutricional

Desde logo, importa mencionar o Regulamento n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos.

Encontramos o conceito de alegação nutricional no ponto 4 do n.º 2 do art.º 2.º, dizendo respeito a qualquer alegação que declare, sugira ou implique que um alimento possui propriedades nutricionais benéficas particulares devido à energia (valor calórico) que (i) fornece, (ii) fornece com um valor reduzido ou aumentado, ou (iii) não fornece, e/ou aos nutrientes ou outras substâncias que (i) contém, (ii) contém em proporção reduzida ou aumentada, ou (iii) não contém.

Importa referir que o Regulamento n.º 1047/2012 da Comissão, de 8 de novembro de 2012, veio alterar o Regulamento n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, no que se refere à lista de alegações nutricionais, considerando que o n.º 1 do art.º 8.º deste último estabelece que só são permitidas as alegações nutricionais que constem do anexo desse, no qual são igualmente estabelecidas as condições de utilização das referidas alegações. Após consulta aos Estados-Membros e às partes interessadas, concluiu-se pela necessidade de acrescentar novas alegações nutricionais à lista de alegações nutricionais permitidas e alterar as condições de utilização das alegações já permitidas pelo Regulamento n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006.

Mais, importa referir que o ponto 5 do n.º 2 do art.º 2.º do mesmo diploma, define alegação de saúde como qualquer alegação que declare, sugira ou implique a existência de um vínculo entre uma categoria de alimentos, um alimento ou um dos seus constituintes e a saúde.

As alegações nutricionais e de saúde devem basear-se e serem fundamentadas em provas científicas geralmente aceites (cf. n.º 1, art.º 6.º), cabendo à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos a responsabilidade pela avaliação das provas científicas que sustentam as alegações de saúde (cf. al. a), n.º 3, art.º 16.º, ambas do mesmo diploma).

Já segundo o ponto 6 do n.º 2 do art.º 2.º do mesmo diploma, a alegação de redução de um risco de doença diz respeito a qualquer alegação de saúde que declare, sugira ou implique que o consumo de uma categoria de alimentos, de um alimento ou de um dos seus constituintes reduz de forma significativa um fator de risco de aparecimento de uma doença humana.

Quanto aos tipos de alegações de saúde, temos: (i) alegações de saúde que não refiram a redução de um risco de doença ou o desenvolvimento e a saúde das crianças, previstas no art.º 13.º do mesmo diploma; (ii) alegações relativas à redução de um risco de doença e alegações relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças, previstas no art.º 14.º do mesmo diploma.

Nestas (ii) alegações relativas à redução de um risco de doença e alegações relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças, temos a vertente das alegações relativas à redução de riscos de doença e a vertente das alegações relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças, sendo exemplo desta última a necessidade da vitamina D para o crescimento e desenvolvimento normal dos ossos em crianças (Health claims, 2016).

Para além do até aqui indicado, o Regulamento (UE) n.º 1169/2011 harmoniza as regras de rotulagem e informação ao consumidor através da definição de novas regras para a rotulagem nutricional e torna a rotulagem nutricional obrigatória em todos os Estados-Membros da União Europeia (APN, 2017).

Isto porque um dos principais motivadores da rotulagem nutricional é o aumento da predominância de doenças não transmissíveis relativas à alimentação, pelo que estes rótulos podem ser eficazes no auxílio aos consumidores para fazer escolhas alimentares mais saudáveis (FAO, Food Labelling, 2018).

Neste sentido, as diretrizes do *Codex Alimentarius* recomendam a declaração nutricional, os valores de referência de nutrientes, a declaração quantitativa de ingredientes, as alegações nutricionais e as alegações de saúde como tipos de rotulagem nutricional (ibid.).

A verdade é que a rotulagem nutricional já foi desenvolvida nos anos 80 do século XX, com o aparecimento das primeiras propostas de esquema de rotulagem nutricional (Cordeiro, Silva, & Bento, p. 113).

Uma das primeiras propostas surgiu no Reino Unido com o Grupo de Prevenção de Doença Coronária que desenvolveu um esquema onde indicavam os níveis e quantidades de nutrientes presentes nos produtos alimentares embalados (ibid.).

Atualmente, já se encontram no mercado sistemas de rotulagem nutricional que auxiliam os consumidores a tomar decisões de compra mais acertadas, com o objetivo de terem uma alimentação mais equilibrada e saudável (ibid., p. 114).

Temos, por exemplo, o caso da Suécia em que foi aprovada, nas embalagens de alguns produtos alimentares, a utilização de um símbolo cujo significado é a garantia de que o produto em causa tem um teor reduzido de um ou mais nutrientes, como o caso de gordura total, ácidos e açúcar (ibid.).

É ainda necessário alertar os consumidores de muitos produtos que encontramos no mercado, nomeadamente, com a designação de “saudável”, como o caso das natas “*light*”, cujo teor de gordura é inferior ao das natas ditas “normais”, não obstante de continuarem a ser um produto com um elevado teor de gordura (ibid.).

Isto porque facilmente os consumidores assumem que determinadas designações saudáveis são, em termos nutricionais, efetivamente bastante saudáveis, sendo fundamental que haja um conhecimento e informações acrescidas para que seja possível interpretar a informação dos “alimentos saudáveis”, de forma a não confundir aqueles, dificultando as suas escolhas (ibid.).

Neste sentido, importa referir o Regulamento n.º 609/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, aplicável desde 20 de julho de 2016, respeitante a alimentos destinados a lactentes e crianças pequenas, alimentos para fins medicinais específicos e substitutos integrais da dieta para controlo de peso (The New Regulation on Food for Specific Groups).

Este Regulamento procura proteger grupos vulneráveis específicos de consumidores, regulando o conteúdo e a comercialização de produtos alimentares que foram para aqueles especialmente criados e comercializados. Assim pretende-se aumentar não só a clareza jurídica como facilitar a correta aplicação de regras (ibid.).

Desta forma, há uma simplificação do quadro regulamentar, eliminando as regras que são desnecessárias e contraditórias, sendo estabelecido, entre outros, os produtos substitutos de refeição para controlo de peso que devem ser exclusivamente regulados pelo Regulamento n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006 (ibid.).

No caso de Portugal, podemos encontrar diversos sistemas de rotulagem nutricional, o que se tem revelado uma boa prática da indústria, na medida em que fornece ao consumidor uma informação transparente dos produtos (ibid., p. 119).

Dos diversos sistemas de rotulagem nutricional, encontramos sistemas de rotulagem mais simples, sendo apenas fornecida a tabela de composição nutricional do alimento, sistemas de informação nutricional baseado no valor diário de referência (VDR), sendo mencionada no verso da embalagem a informação por porção de alimento sobre o contributo para o VDR de certo nutriente e informação através de cores, representado o verde – teor baixo, o amarelo – teor médio e o vermelho – teor elevado ⁵ (ibid.).

No entanto, somos da opinião de que deve ser estabelecido apenas um sistema de rotulagem nutricional para permitir ao consumidor escolher de forma rápida, eficaz, clara e simples os alimentos que prefere e que são benéficos para a sua saúde (ibid.).

4.6.4. Da rotulagem de produtos biológicos

No seguimento da análise que tem vindo a ser feita, importa elaborar breves notas quanto à rotulagem de produtos biológicos cujas regras se encontram estabelecidas no Regulamento 2018/848, a vigorar desde 1 de julho de 2020. Este Regulamento tem como objetivo rever e reforçar as regras da União Europeia relativamente ao sistema de controlo, ao regime comercial e às regras de produção, visando a criação de condições de igualdade de

⁵ Neste âmbito importa referir o art.º 20.º-A do Código da Publicidade relativo às restrições a publicidade a produtos que contenham elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados em determinados locais, não obstante de os agentes económicos poderem vincular-se a restrições mais exigentes através da celebração de acordos de autorregulação e de correção, de adesão e desvinculação livre.

concorrência para os operadores, a harmonização e simplificação das regras e o aumento da confiança dos consumidores nos produtos biológicos e no logótipo da produção biológica da União Europeia, revogando o Regulamento n.º 834/2007 do Conselho (União Europeia, 2023).

Desde logo, refere o n.º 1 do art.º 2.º que este Regulamento se aplica aos produtos agrícolas vivos ou não transformados, incluindo sementes e outro material de reprodução vegetal; aos produtos agrícolas transformados destinados a serem utilizados como géneros alimentícios e; aos alimentos para animais.

Em termos de definições, podemos entender como produtos biológicos os produtos que são provenientes da produção biológica que não sejam produzidos durante o período de conversão. Não são considerados produtos biológicos os produtos da caça ou da pesca de animais selvagens (cf. n.º 2 do art.º 2.º do referido diploma).

Assim, a produção biológica diz respeito à utilização, inclusive durante o período de conversão, de métodos de produção conformes com o Regulamento, em todas as fases da produção, preparação e distribuição (cf. n.º 1 do art.º 2.º do referido diploma).

Quanto ao período de conversão, está em causa um período de tempo em que uma unidade de produção agrícola está em transição para uma unidade de produção biológica, devendo os agricultores adotar práticas conformes às regras da agricultura biológica, não podendo, ainda, rotular os produtos como biológicos (cf. art.º 10.º do referido diploma).

Já no que concerne às regras de produção, importa esclarecer que apenas os produtos e substâncias que tenham sido autorizados podem ser utilizados na produção biológica (cf. art.º 9.º do referido diploma). Ademais, não podem ser utilizados OGM, nem produtos obtidos a partir de OGM, nem produtos obtidos mediante OGM em géneros alimentícios ou alimentos para animais, nem como géneros alimentícios, alimentos para animais (cf. art.º 11.º do referido diploma).

Em termos de rotulagem, e no que respeita à utilização de termos referentes à produção biológica, esclarece-nos o art.º 30.º do referido diploma, que se considera que um produto exhibe termos referentes à produção biológica quando, na rotulagem, em meios de publicidade ou na documentação contabilística, esse determinado produto, os seus ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal usadas para a sua produção

forem descritos de forma a sugerirem ao comprador que foram produzidos em conformidade com o Regulamento.

Mais, refere ainda que os seus derivados e abreviaturas, nomeadamente “bio” e “eco”, isolados ou combinados, podem ser utilizados em toda a União Europeia para a rotulagem e publicidade dos produtos referidos inicialmente, recorde-se, produtos agrícolas vivos ou não transformados, incluindo sementes e outro material de reprodução vegetal; aos produtos agrícolas transformados destinados a serem utilizados como géneros alimentícios e; aos alimentos para animais.

Importa ainda referir que sempre que sejam utilizados os termos referidos no art.º 30.º, é necessário que constem do rótulo o número de código da autoridade de controlo ou do organismo de controlo a que está sujeito o operador que tiver efetuado a última operação de produção ou de preparação; e b) No caso dos géneros alimentícios pré-embalados, consta igualmente da embalagem o logótipo e, na eventualidade de estarem em causa géneros alimentícios pré-embalados, a indicação na embalagem do logótipo de produção biológica da União Europeia (cf. art.º 32.º do referido diploma).

No que tange ao logótipo de produção biológica, releva mencionar que sempre que seja utilizado, é necessário que conste a do mesmo campo visual do logótipo uma indicação do local onde tiverem sido produzidas as matérias-primas agrícolas que compõem o produto (cf. art.º 32.º do referido diploma).

Assim, o logótipo de produção biológica pode ser utilizado na rotulagem, apresentação e publicidade de produtos que estejam em conformidade com o Regulamento. Pode ainda ser utilizado para fins informativos e educativos relacionados com a existência e a publicidade do próprio logótipo, desde que essa utilização não seja suscetível de induzir o consumidor em erro quanto à produção biológica de produtos específicos e desde que o logótipo seja reproduzido em conformidade com o Regulamento (cf. art.º 33.º do Regulamento).

Por fim, e em termos de certificação, antes de qualquer produto identificado como sendo “produto biológico” ser colocado no mercado, os operadores e grupos de operadores⁶ notifiquem a sua atividade às autoridades competentes do Estado-Membro em que a referida atividade é exercida (sendo em Portugal a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento

⁶ Para uma descrição mais aprofundada, v. art.º 36.º do Regulamento 2018/848.

Rural (DGADR)), e em que a sua empresa está sujeita ao sistema de controlo (cf. art.º 34.º do referido diploma).

4.6.5. Da crise na Ucrânia às adaptações da rotulagem dos alimentos

No que refere à temática da rotulagem, consideramos pertinente fazer uma breve referência à questão das adaptações da rotulagem dos alimentos causadas pela crise na Ucrânia.

A Rússia e a Ucrânia são os maiores exportadores do mundo de óleo de girassol o que, com a guerra entre estes países, levou a que a Europa enfrentasse uma escassez do produto (GLOBO, 2022).

Esta escassez levou ao aumento do preço deste importante produto alimentar e, conseqüentemente, levou a que locais como a Indonésia proibissem a importação de óleo de palma – que era considerado como alternativo ao óleo de girassol – considerando que aquele já estava, igualmente, a aumentar o preço (EURONEWS, 2022).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, os preços dos alimentos atingiram níveis nunca antes registados (GLOBO, 2022).

No seguimento da crise verificada em todo o mundo, muitos países chegaram-se à frente com propostas para fazer face às consequências abruptas desta guerra.

Neste sentido, temos o exemplo da *Food Safety Authority of Ireland* (FSAI) que publicou orientações relativas à flexibilidade da rotulagem dos alimentos, considerando que as empresas enfrentam inúmeros desafios não apenas no fornecimento de óleo de girassol, como em outras matérias-primas e ingredientes utilizados para produzir determinados alimentos (FSAI, 2022).

A necessidade de efetuar mudanças, nomeadamente, na substituição de alimentos, constituiu um verdadeiro entrave para as empresas do setor alimentar, considerando a sua obrigatoriedade de cumprimento integral do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, mais concretamente, o cumprimento da lista de ingredientes, declaração nutricional e indicação do país de origem (ibid.).

Foi então que, em março de 2022, a Comissão da União Europeia reconheceu a necessidade de permitir a flexibilidade na implementação de determinados requisitos relativos à rotulagem (ibid.).

Neste sentido, e no caso de Portugal, o governo acedeu às medidas excecionais que permitem à indústria substituir o óleo de girassol sem inutilizar as embalagens existentes no mercado (Mar, 2022).

A Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) emitiu um despacho autorizando os operadores da cadeia alimentar a corrigir a informação da rotulagem porquanto dos ingredientes, preservando a embalagem existente e informando o consumidor da referida substituição (ibid.).

Esta comunicação ao consumidor pode ser feita através da colocação de etiquetas autocolantes ou de impressão por “*inkjet*” junto da data de durabilidade mínima, sendo indicado que o género alimentício contém outro óleo vegetal (ibid.).

Desta forma, podemos afirmar que a solução temporária encontrada permite evitar o desperdício do material de embalagem e rotulagem existentes, bem como eventuais custos significativos, sem comprometer a informação aos consumidores (ibid.).

5. Do Bem-Estar Animal

5.1. Considerações introdutórias

O bem-estar animal é uma das preocupações mais constantes no Direito Agroalimentar, na medida em que reflete a sensibilização crescente da sociedade no que concerne ao tratamento ético dos animais.

Como iremos expor adiante, a relação entre o bem-estar animal e o Direito Agroalimentar não se trata exclusivamente da sensibilização quanto ao tratamento dos animais. De facto, inclui questões como a qualidade dos produtos, a saúde pública e a sustentabilidade da própria indústria.

A verdade é que o Direito Agroalimentar se tornou num ramo onde os direitos e o bem-estar dos animais são minuciosamente equilibrados com a necessidade de produção de alimentos seguros.

Desta forma, o reconhecimento dos animais como seres sencientes no ordenamento jurídico tem conduzido a reflexões sobre hábitos culturais históricos e sobre as formas de exploração pelo Homem (Gonçalves, 150 ° (2018) II, p. 401 e 402).

O bem estar-animal diz respeito às condições dos animais mantidos em cativeiro ou sob o controlo humano (The Humane League, 2020).

Neste sentido, podemos afirmar que o bem-estar animal está relacionado com a forma como um animal lida com as condições em que vive, ou seja, se se encontra num bom estado de bem-estar, se está saudável, bem nutrido, seguro, sendo capaz de expressar o seu comportamento inato, sem sofrer dor, medo ou angústia (AVMA, 2018).

Assim, para um bom bem-estar animal, é necessário assegurar a prevenção de doenças com o respetivo tratamento veterinário, satisfazendo, igualmente, as suas necessidades físicas e mentais (ibid.).

Podemos afirmar que a garantia do bem-estar animal é uma responsabilidade humana onde devem ser acautelados todos os aspetos relacionados com o animal (ibid.).

É desta forma que podemos igualmente estabelecer ligação com a temática da segurança alimentar, uma vez que a ausência do bem-estar animal pode conduzir ao aumento da suscetibilidade de doenças transmissíveis entre animais, revelando-se um risco para o consumidor, nomeadamente, com o aparecimento de infeções, como vimos anteriormente (Distribuição, 2021).

A verdade é que as boas práticas de bem-estar animal permitem não só diminuir o sofrimento desnecessário, como tornam os animais mais saudáveis, uma vez que, como refere *George Stilwell*, membro do Conselho Diretivo da Ordem dos Médicos Veterinários, animais com um elevado bem-estar têm um sistema imunitário ativo e eficaz, tendo uma menor probabilidade de serem alvos de tratamentos que possam levar à ansiedade e desconforto. (ibid.).

Assim, a base orientadora da legislação é a tentativa de mitigar o sofrimento dos animais controlados pelo Homem, garantindo um padrão mínimo de condições e tratamento que podem ser aplicados a fazendas, laboratórios, lojas de animais, não obstante poderem diferir quanto à espécie de animal e na sua forma de uso (The Humane League, 2020).

Desde logo, antes de adentrarmos pela análise da temática, importa fazermos uma breve distinção entre o direitos dos animais do bem-estar animal, considerando que ambos possam ser confundíveis.

Quando falamos em direitos dos animais, referimo-nos à crença de que todos os animais merecem viver uma vida livre do controlo humano, crença que é adotada pelo veganismo, uma vez que se abstém de utilizar ou consumir produtos de origem animal (ibid.).

Por sua vez, quando falamos em bem-estar animal, e como já pudemos adiantar, este implica que os animais estejam sob o controlo humano, sendo o seu bem-estar aplicado para a sua criação de produtos ou alimentos para consumo humano (ibid.).

5.2. Breve nota da evolução legislativa

Em termos legislativos, temos assistido a uma evolução ao longo dos tempos, fruto da consciencialização pública no que respeita à importância de proteger os direitos e o bem-estar animal⁷.

Na Europa, e durante o século XIX, foram promulgadas leis em alguns países europeus a fim de proibir práticas cruéis. Temos o exemplo do Reino Unido onde Richard Martin propôs a Lei de Tratamento Cruel do Gado (ou *Cruel Treatment of Cattle Act 1822*, 3 Geo. IV c. 71), também conhecida como a Lei de Martin de 1822, sendo esta uma das primeiras leis que visou regulamentar o bem-estar animal (Vegpedia, 2018).

Foi com o fim da II Guerra Mundial que as questões relacionadas com o bem-estar animal ganharam força, onde se assistiu a alterações na viabilidade na produção pecuária e agrícola (Vassal, 2023).

Já em 1968 entrou em vigor a primeira edição do *Terrestrial Animal Health Code* (ou Código Sanitário para Animais Terrestres) que é um conjunto de normas desenvolvidas pela Organização Mundial da Saúde Animal que aborda questões relativas ao controlo de doenças animais, promovendo o bem-estar animal a nível internacional (WOAH, Previous editions of the Terrestrial Code).

Em termos práticos encontramos neste Código normas relativas às condições de criação, transporte de animais vivos e abate. Estão previstas normas para facilitar o comércio internacional de animais, carnes, diversos produtos de origem animal, de forma a garantir a segurança sanitária (ibid.).

⁷ Atendendo ao teor da presente dissertação e face à importância de demais legislações referente à temática abordada, apresenta-se uma breve explanação das mesmas, nomeadamente, (i) o Regulamento (UE) n.º 2018/1882 da Comissão, de 3 de dezembro de 2018, relativo à aplicação de determinadas regras de prevenção e controlo de doenças a categorias de doenças listadas, estabelecendo, ainda, uma lista de espécies e grupos de espécies que apresentam um risco considerável de propagação dessas doenças listadas; (ii) o Regulamento (UE) n.º 2018/1629 da Comissão, de 25 de julho de 2018, que altera a lista de doenças exigida no anexo II do Regulamento (UE) n.º 2016/429 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às doenças animais transmissíveis e que altera e revogação determinados atos no domínio da saúde animal, designadamente, a Lei da Saúde Animal; (iii) o Regulamento (UE) n.º 2016/429 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativamente às doenças animais transmissíveis e que altera e revoga determinados atos no domínio da saúde animal, designadamente, a Lei da Saúde Animal; (iv) o Regulamento (CE) n.º 152/2009 da Comissão, de 27 de Janeiro de 2009, que estabelece os métodos de amostragem e análise para o controlo oficial dos alimentos para animais.

Importa referir que este Código é atualizado regularmente por forma a acompanhar os avanços científicos e as melhores práticas adotadas (ibid.).

Neste seguimento, a Organização Mundial da Saúde Animal publicou em 1995 a primeira edição do *Aquatic Animal Health Code* (ou Código Sanitário para Animais Aquáticos), que é um conjunto de normas relativas à saúde e bem-estar animal dos animais aquáticos, nomeadamente, peixes, bem como o comércio internacional dos mesmos (WOAH, Previous editions of the Aquatic Code).

Este Código é periodicamente atualizado para, à semelhança do anterior, acompanhar os avanços científicos e as melhores práticas adotadas (ibid.).

Relevante ainda é a *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (ou Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção) conhecida por CITES, que entrou em vigor em 1975, sendo um tratado internacional cujo objetivo é regular e controlar o comércio internacional de espécies da fauna e flora que estão em ameaça de extinção (NOAA, 2023).

Importa ainda referir o *SPS Agreement* (ou Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias) que foi finalizado em 1994 como parte dos acordos que estabeleceram a Organização Mundial do Comércio⁸, que incentiva os membros desta Organização a desenvolverem medidas com base nos três organismos internacionais reconhecidos por aquela: *Codex Alimentarius* quanto à segurança alimentar, Secretariado da a Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária quanto à saúde vegetal e a Organização Mundial de Saúde Animal quanto à saúde animal (WTO, The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)) (WOAH, 2021).

Posteriormente, também a União Europeia desempenhou um papel de relevo na promoção de regulamentações de bem-estar animal.

As primeiras regras da União Europeia relativas aos animais mantidos em explorações foram adotadas em 1986 e respeitavam à proteção das galinhas poedeiras (Comissão Europeia, 2016).

⁸ Importa referir que a Organização Mundial do Comércio é a única organização internacional que lida com questões relativas com as regras do comércio, tendo como grande objetivo a liberalização progressiva do mesmo, tornando-o mais transparente, competitivo, não sendo discriminatório (WTO, What is the WTO?).

Já em 1998, a Diretiva 98/58/CE estabeleceu normas mínimas para proteger os animais de criação em fazendas, sendo esta considerada uma das principais legislações da União Europeia relativa ao bem-estar animal, considerando que o seu objetivo passa por garantir que aqueles são tratados de forma adequada e que as suas necessidades básicas estão asseguradas (ibid.).

Temos ainda o exemplo do Tratado de Amesterdão, em 1997, que reconheceu o bem-estar animal como um princípio a ser levado em consideração nas políticas da União Europeia e os animais como seres sencientes (Vassal, 2023).

Também o Tratado de Lisboa, veio referir que o reconhecimento dos animais como seres sencientes tem de ser uma exigência dos Estados-Membros (ibid.).

Já o art.º 13.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa reconheceu de forma expressa a senciência animal, estabelecendo o bem-estar animal como valor constitucional (Gonçalves, 150º (2018) II).

Quanto às regras da União Europeia relativas à proteção e bem-estar animal durante o transporte, importa referir que foram aprovadas em 2004, não obstante, numa resolução em 2019, o Parlamento ter apelado a uma melhor aplicação das regras, sanções e redução do tempo de viagem (Parlamento Europeu, 2022).

Neste sentido, e estabelecendo ligação para o ponto seguinte, as regras estabelecidas pela União Europeia relativas ao bem-estar animal pretendem refletir as cinco liberdades que passaremos a abordar.

5.3. As five-freedoms

As *five freedoms* (ou as cinco liberdades) foram o primeiro quadro que se baseou em evidências com o objetivo de captar os principais aspetos do bem-estar animal, reunidos num único modelo (RSPCA, 2021).

A importância das cinco liberdades e o seu desenvolvimento remonta a 1964 quando a britânica Ruth Harrison escreveu um livro – *Animal Machines* - e no mesmo descreveu as práticas intensivas de pecuária e de avicultura da época (Elischer, 2019).

A agitação que se gerou na sociedade porquanto da informação relatada levou a que o governo nomeasse um comitê para analisar o bem-estar dos animais de criação (ibid.).

Este comitê elaborou o conhecido “Relatório *Brambell*” que afirmava que os animais deveriam ter a liberdade de se levantar, deitar, virar, esticar os membros e limpar todas as partes do seu corpo, dando origem às conhecidas “cinco liberdades de *Brambell*” (ibid.).

Posteriormente, em 1979, o *Farm Animal Advisory Committee* do Reino Unido (mais tarde denominado *Farm Animal Welfare Council*) ampliou o conceito no sentido de abranger as necessidades físicas e mentais dos animais (RSPCA, 2021).

Em 1993, as Cinco Liberdades originais deram lugar às liberdades que passaremos a analisar.

Os animais têm direito à liberdade da fome e sede, através do imediato acesso a água que seja potável e a uma dieta alimentar que mantenha a sua saúde e vigor. No caso de, por exemplo, animais do sexo feminino que se encontrem grávidas ou de animais idosos, verificamos horários de alimentação e a própria alimentação distintos dos ditos comuns (Animal Humane Society, 2018).

Os animais têm ainda direito à liberdade de desconforto, na medida em que lhes deve ser proporcionado um ambiente apropriado, nomeadamente, um abrigo e uma área de descanso que sejam confortáveis, temperaturas e níveis de ruído adequados, bem como acesso à luz natural. É fundamental que os animais que se encontrem ao ar livre tenham um abrigo próprio para mau tempo, bem como material de alimentação, nomeadamente, tigelas, que não se arrastem ou tombem (ibid.).

Têm ainda direito à liberdade de dor, lesão ou doença, no sentido de prevenir, diagnosticar e tratar rapidamente. Aqui podemos incluir a vacinação, a monitorização, a saúde física e o fornecimento de medicação apropriada (ibid.).

Os animais têm ainda direito à liberdade de expressar comportamento normal, sendo-lhes proporcionado espaço suficiente, bem como instalações adequadas e até companhia da sua espécie. Isto porque os animais necessitam de ser capazes de interagir ou evitar a interação com aqueles, dependendo da sua vontade. Esta liberdade pode ser especialmente desafiadora quando se trata de animais que se encontram alojados individualmente (ibid.).

Por fim, têm direito à liberdade do medo e da angústia, na medida em que devem ser asseguradas condições e tratamentos que evitem o seu sofrimento mental, uma vez que a

saúde mental é tão importante como a sua saúde física. O mesmo se justifica pelo facto de o stress psicológico poder evoluir para um stress físico (ibid.).

Tendo sido apresentadas as cinco liberdades, importa agora passar para a sua análise e contexto.

A verdade é que durante milhares de anos várias espécies de animais foram desenvolvendo formas de sobrevivência no seu habitat natural, sendo até algumas “pré-programadas” para acasalar entre si, encontrar alimentos ou até abrigo (Waxman, 2021).

Daqui, retiramos um problema que passa pelo facto de quando os humanos retiram os animais do seu habitat natural e os colocam em cativeiros, estes perdem rapidamente a sua capacidade de agir de acordo com os seus instintos de sobrevivência (ibid.).

Isto porque eles passam a estar isolados de espaços abertos onde habitualmente podiam procurar alimentos. Deixam igualmente de estar nos seus abrigos e podem nem ter contacto com a sua espécie (ibid.).

É certo que quando isto acontece, o ser humano assume uma responsabilidade com os animais no sentido de lhe fornecer o necessário para sobreviver, entrando aqui as cinco liberdades que analisámos (ibid.).

Agora surge a questão: será que assegurar o necessário para um animal sobreviver é o mesmo que assegurar o seu bem-estar?

É certo que as cinco liberdades afirmam o direito de todos os animais ao tratamento humano que recebem. No entanto, todos os dias nos deparamos com animais que sofrem crueldades nas mãos do ser humano, mesmo quando se encontram em instalações supostamente adequadas e de acordo com o suposto (ibid.).

Se tomarmos especial atenção à pecuária, encontramos explorações onde vacas, porcos, galinhas, perus e diversos outros animais são presos em instalações deploráveis e sobrelotadas, sem qualquer acesso a luz natural ou até mesmo ao ar livre. (ibid.).

Agora, perante estes problemas questionamo-nos se as estas cinco liberdades que foram endossadas em 1979 como “os melhores padrões possíveis de bem-estar para os animais” refletem realmente todos os aspetos que são necessário para assegurar o efetivo bem-estar dos animais.

É certo que os animais não conseguem expressar por palavras os seus sentimentos, o que significa que apenas com a observação do seu comportamento podemos chegar a boas suposições e isto, é o que no nosso entendimento se resumem as cinco liberdades – as supostas melhores suposições sobre o cuidado e o tratamentos dos animais.

Sendo certo que as cinco liberdades são baseadas em suposições, é de prever que as mesmas sejam suficientemente vagas que permitam uma diversidade de interpretações.

Ora, a verdade é que as cinco liberdades não permitem constatar, por exemplo na liberdade de desconforto onde é referido que o tratamento dos animais deve ser rápido, quão rápido o mesmo deve ser. Temos ainda o exemplo da liberdade de expressar comportamento normal onde deve ser fornecido espaço adequando, questionamos quanto espaço é necessário para ser considerado adequado (ibid.).

Agora levantamos uma nova questão: ao estarmos a retirar os animais do seu habitat natural que, como já vimos, leva à perda dos seus instintos de sobrevivência e certamente da sua identidade, não estaremos *a priori* a violar as suas liberdades levando-os a experienciar ansiedade e angústia num ambiente completamente desconhecido?

O certo é que, não é o facto de agirmos no sentido de lhes dar espaço para terem os seus comportamentos normais, que vai suprir os seus sentimentos de medo, angústia e stress (ibid.).

Desta forma, importa esclarecer que, no nosso entendimento, as cinco liberdades são vastas e permitem diversas interpretações que podem conduzir ao sofrimento dos animais, repercutindo-se para os consumidores, na medida em que acreditam estar a adquirir um produto ou alimento “humanitário” quando na realidade assistimos ao abuso e negligência diariamente (ibid.).

Assim, e no sentido de se poder colmatar algumas das falhas das cinco liberdades, especialistas e defensores do bem-estar animal propõem o afastamento destas diretrizes evoluindo para o pensamento de que os animais merecem “uma vida que valha a pena ser vivida”, sendo certo que a mesma requer um grau de consideração e cuidados genuínos pelo ser humano, onde o lucro não é colocado acima do bem-estar animal (ibid.).

5.4. A rotulagem e o bem-estar animal

A rotulagem de alimentos tem um papel crucial na comunicação de informação aos consumidores, fortalecendo a transparência e a confiança, como vimos.

Além de fornecer dados como origem, valor nutricional, ingredientes, a rotulagem é igualmente relevante para divulgar informações sobre o bem-estar animal relativo à produção de alimentos.

Neste sentido, decidimos abordar o Relatório final relativo ao estudo sobre o bem-estar animal, da Comissão Europeia, de 2022 (Comissão Europeia, 2022).

Este estudo teve como objetivo recolher informação que pudesse apoiar potenciais iniciativas relativas à rotulagem do bem-estar animal na União Europeia (ibid.).

A metodologia desenvolvida passou pela análise de artigos, documentos da União Europeia, relatórios de auditoria, inquérito aos consumidores e análise de 51 sistemas de rotulagem (ibid.).

Relativamente à necessidade dos consumidores em termos de sensibilização e informação, detetou-se como problema a pouca consciência dos consumidores relativamente às condições em que os animais de criação são mantidos e criados. É certo que temos afirmado que tem havido uma crescente preocupação. No entanto, a mesma, no panorama geral, é reduzida (ibid.).

Assim, pelo menos metade dos consumidores gostariam de receber informações sobre essas condições, dois terços consideram que a informação que têm não lhes permite fazer escolhas informadas, sendo que a informação é obtida pelos meios de comunicação tradicionais e não profissionais (ibid.).

Relativamente aos consumidores que pretendem receber informações, 40% querem receber informações sobre o abate, 40% sobre as condições de alimentação, 35% sobre o acesso dos animais ao ar livre e 28% sobre as condições de alojamento (ibid.).

Relativamente à disposição dos consumidores a pagar, estes estavam dispostos a pagar um preço elevado pelo bem-estar animal comparativamente com um produto padrão.

Relativamente às características do sistema de rotulagem que preferem, e considerando a pouca sensibilização para as condições dos animais, o seu nível de conhecimento sobre a definição de um bom sistema depende da compreensão do seu funcionamento, que também se revelou fraca. No entanto, revelaram que confiam mais nos sistemas geridos por organizações não governamentais ou autoridades públicas da União Europeia (ibid.).

Mais, afirmaram que responderiam positivamente a futuras iniciativas de rotulagem que abranjam múltiplas espécies e diferentes sistemas de produção, bem como a rótulos de alimentos cuja informação relativa ao bem-estar animal fosse apresentada sob a forma de texto ou logótipo (ibid.).

Relativamente aos problemas atuais com os sistemas de rotulagem de bem-estar animal, o estudo concluiu que os atuais sistemas contribuem para distorções da concorrência relativamente aos produtores que operam em diversos Estados-Membros considerando a variação dos critérios e os custos associados (ibid.).

A existência de diversos sistemas de rotulagem relacionados com o bem-estar animal geram confusão entre os consumidores levando a más interpretações de rótulos que são visivelmente semelhantes ou levam a que haja uma dificuldade em comparar produtos com rótulos diferentes (ibid.).

Desta forma, este estudo permitiu mostrar que existe uma clara procura dos consumidores por informação relativamente a esta temática, não obstante de ser notória a confusão gerada pela multiplicidade de rótulos no mercado (ibid.).

Neste sentido, é necessário sensibilizar e simplificar o estado atual dos sistemas de rotulagem relativos ao bem-estar animal (ibid.).

Assim, e com a exposição deste estudo, podemos extrair algumas conclusões.

Desde logo, ficou claro que a rotulagem tem um papel fundamental na consciencialização dos consumidores relativamente às práticas de produção de alimentos, sendo uma ferramenta importante para transmitir informações sobre os animais, permitindo que os consumidores façam escolhas devidamente informadas.

Além disso, apesar de haver um problema de consciência dos consumidores, o seu interesse tem vindo a aumentar, o que revela uma mudança nas suas atitudes.

Por fim, e considerando a multiplicidade de sistemas de rotulagem, é fundamental a existência de uma cooperação entre as partes interessadas, nomeadamente, decisores, operadores económicos e consumidores, para estabelecer normas uniformes e reconhecidas internacionalmente para evitar confusões na hora da tomada de decisões.

6. Da proposta do XXIII Governo à necessidade de um Código Agroalimentar

No seguimento da exposição feita relativa à temática do Direito Agroalimentar, sabemos que os consumidores têm mostrado cada vez mais interesse no conhecimento da origem e composição dos produtos que consomem.

A Proposta do XXII Governo que iremos analisar passa por fornecer aos consumidores informações detalhadas sobre os produtos agroalimentares.

Esta proposta passa efetivamente pela tendência global que temos vindo a assistir de haver uma maior transparência no setor.

A implementação desta proposta vai, no nosso entendimento, ao encontro da necessidade de implementar um Código Agroalimentar abrangente.

Neste sentido, a existência de um Código Agroalimentar permitirá garantir que as informações transmitidas aos consumidores sejam precisas, relevantes e fundamentais para que possam tomar decisões alimentares mais saudáveis.

Desta forma, ambas as iniciativas que iremos analisar podem permitir a criação de um setor agroalimentar mais transparente e saudável para a sociedade.

No dia 7 de abril de 2022, o Governo apresentou o Programa do XXIII Governo Constitucional (Governo Constitucional, 2022).

Ao analisarmos o Programa do XXIII Governo Constitucional encontramos o tópico VII. Proteção dos Consumidores, onde o Governo refere que nos dois anos que passaram foram concretizados importantes progressos a nível de reforço dos direitos dos consumidores (ibid.).

Neste sentido, o Governo propõe “*transmitir aos consumidores o maior conjunto de informação possível sobre a composição dos produtos agroalimentares, a sua origem, bem como o impacto ambiental da sua produção, estimulando a adoção de hábitos de vida saudáveis*” (ibid.).

É certo que a transparência é imprescindível para que os consumidores possam fazer escolhas devidamente informadas sobre o que consomem.

Divulgar a composição, origem e o impacto ambiental dos produtos agroalimentares poderia relevar para questões como a segurança alimentar e a afetação do meio ambiente, podendo levar a escolhas mais sustentáveis.

No nosso entendimento, podem ser consideradas várias perspectivas de análise desta proposta considerando os pontos já analisados, pelo que o nosso objetivo é elaborar algumas críticas.

Desde logo, preocupa-nos que a proposta passe pelo fornecimento do “maior conjunto de informação possível”. A nossa primeira preocupação assenta na consequência base desta medida que é gerar uma sobrecarga de informação que, negativamente, poderá levar a que os consumidores ao invés de estarem certos da decisão que tomam com base na informação que têm, fiquem demasiado confusos com a complexidade da mesma e acabem por não tomar as melhores decisões.

Referimo-nos à complexidade de informações, porque acreditamos que, para cumprimento desta proposta, não basta apenas aumentar a transparência do setor agroalimentar, mas sim fazer enormes e inúmeras alterações ao mesmo.

Vejamos. Expusemos anteriormente a existência do controlo de todas as fases da produção, transformação e distribuição, bem como a divulgação dos relatórios de fiscalização, e demais informação que são propagadas.

Ora, para atingir o objetivo de divulgar o maior conjunto de informações possível, é necessário, desde logo, ter um acrescido custo com a modificação dos rótulos para acautelarem tamanha informação.

Consequentemente, iremos verificar que as empresas do setor alimentar teriam um maior custo com o cumprimento desta proposta, o que facilmente levaria a um aumento do preço dos alimentos para fazer face às despesas.

Além disso, é garantido que o Governo teria de apostar em sistemas eficazes de fiscalização e regulamentação para garantir que as empresas cumpririam com o suposto.

Mais, com esta aposta seria imprescindível analisar as informações transmitidas para os consumidores, sob pena de assistirmos a destacamentos de aspetos positivos, minimizando os aspetos negativos, levando a uma incorreta influência da perceção daqueles.

Acreditamos que o maior desafio estará ligado à necessidade de educar o consumidor.

Vejam os. Para podermos evitar todas as questões referidas anteriormente, necessitamos que os consumidores estejam devidamente preparados para analisar a informação que irão receber, sob pena de, ao invés de hábitos alimentares mais saudáveis, termos o efeito oposto.

Além disto, não nos podemos esquecer de uma questão fundamental que passa pela criação de um equilíbrio entre a transparência da informação e a privacidade e segurança dos produtores e empresas.

Apresentadas as críticas à proposta considerando toda a análise da presente dissertação, importa ainda referir alguns desafios que acreditamos que existirão com a mesma.

Desde logo, consideramos que o maior desafio se prende com a disponibilidade de inúmeros dados necessariamente precisos e confiáveis. Além disso, há a possibilidade de sobrecarregar as partes interessadas com exigências excessivas.

Além disso, acreditamos que irão existir desafios burocráticos, nomeadamente, da garantia da veracidade da informação, da coordenação de todo o setor agroalimentar.

Face ao exposto, é certo que a proposta tem potencial no sentido de trazer benefícios a nível de transparência, escolhas mais saudáveis e uma maior responsabilidade do setor agroalimentar, sendo fundamental fazer um contínuo acompanhamento e avaliação das medidas a implementar. No entanto, questionamos se esta proposta, além das demais neste tópico do Programa, não deveriam passar pela implementação de um Código Agroalimentar.

Desde logo, acreditamos que um Código Agroalimentar é fundamental para regular o setor agroalimentar.

A verdade é que, como pudemos perceber ao longo desta dissertação, este setor é complexo, existindo inúmeras preocupações relativas à segurança alimentar, a necessidade contínua de proteção dos interesses dos consumidores e a garantia do bem-estar animal.

Desde logo, um Código Agroalimentar permitiria unificar e simplificar as regulamentações relativas ao setor, facilitando o comércio internacional de produtos agroalimentares.

Um Código Agroalimentar que seja adequado estará apto a estabelecer regras rigorosas que garantam que os alimentos colocados no mercado sejam seguros para consumo, assegurando a proteção da saúde pública.

Neste sentido, um Código poderá assegurar, no seguimento da proposta analisada, que os consumidores têm acesso a informações claras relativamente aos alimentos que adquirem, nomeadamente, a sua origem, os ingredientes e a sua composição.

Acreditamos que é fundamental que na implementação de um Código Agroalimentar haja lugar a consulta pública, bem como a participação das partes interessadas.

É certo que até aqui vimos os benefícios da implementação de um Código Agroalimentar. No entanto, é necessário termos em consideração alguns desafios.

Desde logo, acreditamos que a indústria alimentar irá apresentar alguma resistência, considerando que poderão ter custos adicionais ou até mesmo de efetuar alterações operacionais, o que irá influenciar a competitividade.

Além disso, a implementação de um Código Agroalimentar irá implicar custos e recursos significativos, não esquecendo que o setor agroalimentar é complexo, tendo uma vasta variedade de produtos e práticas, podendo revelar-se difícil uma regulamentação eficaz. Mais, encontramos no setor alimentar normas nacionais e normas europeias. Acreditamos que coordenar várias jurisdições e países poderá ser difícil para assegurar a aplicação das normas.

Como referimos aquando da análise da proposta, é necessário educar os consumidores no sentido de compreenderem que a informação constante do Código Agroalimentar é fundamental, sob pena de prejudicar a sua eficácia.

Mais, é sabido que para o sucesso da implementação de um Código é necessário um enorme apoio e compromisso político.

Por fim, entendemos que é necessário implementar um Código Agroalimentar e, para a sua concretização, é necessário um esforço e colaboração contínuos que envolve o governo, todo o setor agroalimentar, a própria sociedade, de forma que esteja assegurada a garantia de que aquele atende às necessidades de todas as partes interessadas, alcançando os seus objetivos de segurança alimentar e bem-estar animal.

7. Conclusões

O Direito Agroalimentar, tanto a nível nacional como europeu, é um ramo cujo estudo e análise é de extrema importância, sendo que na presente dissertação explorámos duas vertentes essenciais: a segurança alimentar e o bem-estar animal.

Inquestionavelmente, a segurança alimentar é um dos pilares basilares do Direito Agroalimentar, sendo através das normas, nomeadamente, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que se gerem e controlam os riscos alimentares.

Tendo este Regulamento surgido após diversas crises alimentares, demonstrámos a evolução da abordagem em termos de gestão e controlo de riscos, na medida em que constatámos que a segurança alimentar é mais do que uma mera definição de saúde pública, revelando-se uma parte fulcral na legislação alimentar, cujo objetivo é a proteção dos interesses e saúde dos consumidores, assegurando que os alimentos sejam produzidos e comercializados com a maior qualidade e segurança.

Concluimos ainda que, pelo facto da ingestão de alimentos contaminados pode conduzir ao aparecimento de doenças graves ou até mesmo fatalidades, é fundamental que a regulamentação e as entidades competentes monitorizem e controlem a qualidade dos alimentos, tendo sido feita uma exposição nesse sentido.

Observámos que, não obstante de existir um conjunto de diversas normas em vigor, a realidade passa por a segurança alimentar enfrentar frequentemente diversos desafios.

Questões como alterações climáticas, conflitos, aumento populacional, pandemia COVID-19 e até mesmo a guerra entre a Rússia e a Ucrânia obriga a que a segurança alimentar tenha uma abordagem adaptativa e inovadora.

Concluimos ainda que o sucesso da segurança alimentar tem de surgir de um esforço conjunto que não envolva apenas os decisores, mas todo o setor agroalimentar, incluindo os consumidores.

É um facto de que todos temos um papel fundamental na garantia da segurança alimentar e é imprescindível que os consumidores procurem estar cientes dos seus direitos e responsabilidades.

Na análise à vertente do bem-estar animal a principal conclusão passou pela constatação de que esta temática ultrapassa o possível sentimento de compaixão pelos animais.

Falamos de uma produção agroalimentar que tem a obrigação de respeitar os animais que habitam com o ser humano.

É urgente que o setor agroalimentar reflita sobre o reconhecimento e a preocupação crescente de que os animais merecem ser tratados de forma digna.

É imprescindível que haja uma cooperação internacional para estabelecer padrões atualizados que respeitem o bem-estar animal, muito mais do que garantam apenas a sua sobrevivência.

Numa atualidade onde o comércio global ultrapassa fronteiras, a cooperação internacional tem um papel fundamental na prossecução destas finalidades.

Concluimos que à semelhança da segurança alimentar, esta vertente apresenta desafios significativos.

A implementação eficaz de regulamentação é uma preocupação assumida, bem como a consciencialização e educação dos consumidores, pois apenas desta forma poderemos impulsionar verdadeiras mudanças.

Concluimos com a análise da rotulagem inserida nesta vertente que a transparência e informação clara para os consumidores permite-lhes fazer escolhas mais saudáveis, não obstante da multiplicidade de sistemas poder ser um entrave ao seu sucesso.

Por fim, com a exposição da Proposta do XXIII Governo Constitucional relativa à transmissão aos consumidores do maior conjunto de informação possível sobre a composição dos produtos agroalimentares, a sua origem, bem como o impacto ambiental da sua produção, estimulando a adoção de hábitos de vida saudáveis, constatámos desafios complexos para o Direito Agroalimentar.

Esta proposta transmite a consciencialização crescente sobre a importância da transparência no setor agroalimentar. No entanto, a implementação da mesma acarreta desafios práticos e regulatórios a enfrentar.

Por fim, refletimos ainda sobre a possibilidade desta proposta ser um novo adiar da verdadeira necessidade de implementar um Código Agroalimentar, expondo os seus desafios.

Bibliografia

(20 de junho de 2000). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

ACFMN. (22 de julho de 2021). *Combate contra a insegurança alimentar*. Obtido de <https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar/ajuda-alimentar>

ACFMN. (21 de julho de 2021). *O Direito à Alimentação*. Obtido de Direito à Alimentação e Segurança Alimentar: <https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar>

ACFMN. (22 de julho de 2021). *Segurança Alimentar em Portugal*. Obtido de <https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar/seguranca-alimentar-em-portugal>

Agro-Alimentar. (30 de janeiro de 2016). Obtido de SISAB PORTUGAL: <https://www.sisab.pt/setores/agro-alimentar/>

Alimentarium. (26 de abril de 2017). *How the concept of food security has evolved*. Obtido de <https://www.alimentarium.org/en/fact-sheet/food-security>

Almeida, S. (2023). The EU Agri-Environmental Law - Introductory Issues. Em *Contemporary Challenges of Agri-Environmental Law - Comparative Legal Aspects*. doi:<https://doi.org/10.15414/2023.9788055225937>

Animal Humane Society. (31 de maio de 2018). *The Five Freedoms for animals*. Obtido de <https://www.animalhumanesociety.org/health/five-freedoms-animals>

APN. (março de 2017). *Rotulagem Alimentar - um guia para uma escolha consciente*. Obtido de https://www.apn.org.pt/documentos/ebooks/Ebook_Rotulagem.pdf

ASAE. (julho de 2011). *Riscos e Alimentos*. (1).

ASAE. (maio de 2014). *Manual de Comunicação. Comunicação em Segurança Alimentar*.

ASAE. (dezembro de 2015). *Rotulagem Alimentar - A Importância da Informação na Defesa do Consumidor*. *ASAEnews* n.º 92.

ASAE. (outubro de 2016). *ASAEnews* n.º 102. *O Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais - RASFF*.

ASAE. (18 de junho de 2018). Obtido de <https://www.asae.gov.pt/cooperacao/internacional/multilateral1/efsa.aspx>

ASAE. (outubro de 2018). *ASAEnews*. (114).

- ASAE. (7 de junho de 2018). *Perigos Físicos - Risco de Asfixia*. Obtido de <https://www.asae.gov.pt/seguranca-alimentar/conselhos-praticos-para-os-consumidores/perigos-fisicos-risco-de-asfixia.aspx>
- ASAE. (13 de dezembro de 2022). *Área Alimentar*. Obtido de <https://www.asae.gov.pt/inspecao-fiscalizacao/plano-de-inspecao-da-asae-pif/area-alimentar.aspx>
- ASAE. (22 de fevereiro de 2022). *Rotulagem de Géneros Alimentícios*. Obtido de <https://www.asae.gov.pt/perguntas-frequentes1/area-alimentar/rotulagem/rotulagem-de-generos-alimenticios-.aspx>
- AVMA. (9 de maio de 2018). *Animal welfare: What is it?* Obtido de <https://www.avma.org/resources/animal-health-welfare/animal-welfare-what-it>
- Bánáti, D. (25 de março de 2014). *J Sci Food Agric* 2014; 94:. *European perspectives of food safety*.
- Bank, T. W. (s.d.). *What is Food Security?* Obtido de <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security>
- Bento, A. (7 de junho de 2020). *Segurança Alimentar: uma responsabilidade partilhada*. Obtido de Ordem dos Nutricionistas: <https://www.ordemdosnutricionistas.pt/noticia.php?id=984>
- Bounds, A., & Hancock, A. (11 de setembro de 2023). *EU considers dropping stricter animal welfare measures*. Obtido de <https://www.ft.com/content/710bd8e9-19a8-47aa-8c88-cde67308fb49>
- Caduff, L., & Bernauer, T. (s.d.). *Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance*, pp. 153-168.
- Comissão das Comunidades Europeias. (02 de fevereiro de 2000). *Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução*. Obtido de Serviço das Publicações da União Europeia: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/21676661-a79f-4153-b984-aeb28f07c80a/language-pt>
- Comissão Europeia. (30 de abril de 1997/a). *Espaço da imprensa*. Obtido de https://ec.europa.eu/info/index_pt
- Comissão Europeia. (29 de outubro de 1997/b). Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002R0178&qid=1639079476160>
- Comissão Europeia. (24 de outubro de 2016). *Animal welfare on the farm*. Obtido de https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/animal-welfare-practice/animal-welfare-farm_en

- Comissão Europeia. (28 de outubro de 2016). *Health claims*. Obtido em 2023, de https://food.ec.europa.eu/safety/labelling-and-nutrition/nutrition-and-health-claims/health-claims_en
- Comissão Europeia. (2020). *Farm to Fork Strategy - For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*.
- Comissão Europeia. (21 de julho de 2022). *O papel da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)*. Obtido de Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura: https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/fao_pt
- Comissão Europeia. (fevereiro de 2022). *Study on animal welfare labelling*. Obtido de <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/49b6b125-b0a3-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en>
- Comissão Europeia. (s.d.). *Food Labelling Information System (FLIS)*. Obtido em setembro de 2023, de https://food.ec.europa.eu/safety/labelling-and-nutrition/food-labelling-information-system-flis_en
- Comissão Europeia. (s.d.). *Food Safety*. Obtido em 30 de agosto de 2023, de Farm to Fork strategy - for a fair, healthy and environmentally-friendly food system: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en
- Comissão Europeia. (s.d.). *RASFF - alertas de segurança de alimentos e rações*. Obtido de https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts_en
- Comissão Europeia. (s.d.). *The New Regulation on Food for Specific Groups*. Obtido em setembro de 2023, de Foods for specific groups: https://food.ec.europa.eu/safety/labelling-and-nutrition/specific-groups_en
- Comissão Europeia. (s.d.). *The Rapid Alert System for Food and Feed - Annual Report 2020*. Obtido de https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-08/rasff_pub_annual-report_2020.pdf
- Comissão Europeia/a. (29 de março de 2015). *General Food Law*. Obtido de https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/general-food-law_pt
- Cordeiro, T., Silva, C., & Bento, A. (s.d.). *Rotulagem Nutricional, sua importância*. Obtido de <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/3158/3/109-121.pdf>
- DGAV. (16 de julho de 2021). *Encefalopatia espongiforme bovina*. Obtido de A DGAV: <https://www.dgav.pt/animais/conteudo/animais-de-producao/bovinos/saude-animal-em-bovinos/doencas-dos-bovinos/encefalopatia-espongiforme-bovina/>

- DGAV. (30 de dezembro de 2021). *OGM*. Obtido de <https://www.dgav.pt/alimentos/conteudo/generos-alimenticios/garantir-a-seguranca-dos-alimentos/ogm/>
- DGAV. (25 de julho de 2023). *Aditivos Alimentares*. Obtido de <https://www.dgav.pt/alimentos/conteudo/generos-alimenticios/garantir-a-seguranca-dos-alimentos/aditivos-enzimas-e-aromas/aditivos-alimentares/>
- DGAV. (21 de junho de 2023). *Novos Alimentos*.
- Direção-Geral da Saúde. (30 de janeiro de 2020). *Conheça o PNPAS*. Obtido de https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/conheca-o-pnpas?_ga=2.51482089.1165135116.1693522218-2144543396.1693430401
- Direção-Geral da Saúde. (27 de julho de 2023). *DGS divulga recomendações na área da alimentação e hidratação para a JMJ 2023*. Obtido de <https://nutrimento.pt/noticias/dgs-divulga-recomendacoes-na-area-da-alimentacao-e-hidratacao-para-a-jmj-2023/>
- Distribuição, G. C.-A. (18 de outubro de 2021). *Bem-estar animal: alimentos mais seguros e produção mais sustentável*. Obtido de <https://grandeconsumo.com/bem-estar-animal-alimentos-mais-seguros-e-producao-mais-sustentavel/>
- Dongo, D., & Torre, G. (8 de setembro de 2022). *Transporte e bem-estar animal, 5 pareceres da EFSA para definir as novas regras da UE*. Obtido de <https://www.greatitalianfoodtrade.it/pt/progresso/trasporto-e-benessere-animale-5-pareri-di-efsa-per-definire-le-nuove-regole-ue/>
- EFSA. (s.d.). *About us*. Obtido de <https://www.efsa.europa.eu/en/about/about-efsa>
- Elischer, M. (6 de setembro de 2019). *The Five Freedoms: A history lesson in animal care and welfare*. Obtido de https://www.canr.msu.edu/news/an_animal_welfare_history_lesson_on_the_five_freedoms
- EURONEWS. (26 de abril de 2022). *Guerra entre a Rússia e a Ucrânia provoca escassez e aumento dos preços do óleo alimentar*. Obtido de <https://pt.euronews.com/2022/04/26/guerra-entre-a-russia-e-a-ucrania-agrava-escassez-e-aumento-dos-precos-do-oleo-alimentar>
- Fahy, A. (15 de novembro de 2022). *What is food security? - Food security is a basic human right. For millions, it's a right that's not being met*. Obtido de <https://concernusa.org/news/what-is-food-security/>
- Falcão, D. (2023). *Lições de Direito do Consumo* (4º ed.). Almedina.
- FAO. (2008). *Food Security Information for Action - Practical Guides*.

- FAO. (25 de janeiro de 2016). *About Codex Alimentarius*. Obtido de <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/#c453333>
- FAO. (11 de outubro de 2018). *Food Labelling*. Obtido de <https://www.fao.org/food-labelling/en/>
- FAO. (s.d.). *About Codex Alimentarius* . Obtido de <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/#c453333>
- FAO. (s.d.). *Food Labelling*. Obtido de <https://www.fao.org/food-labelling/en/>
- FAO, & WHO. (s.d.). *Codex Alimentarius. CAC/RCP 1-1969 Rev. 4 - 2003*. Obtido de https://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex_alimentarius_VersaoPortuguesa_2003.pdf
- FAO; WHO. (2018). *General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods - CXS 1-1985*. Obtido de https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%25A%25F%25Fworkspace.fao.org%25Fsites%252FCodex%25FStandards%25FCXS%2B1-1985%25FCXS_001e.pdf
- FOOD, U., & U.S. FOOD & DRUG ADMINISTRATION. (14 de agosto de 1997). *HACCP Principles & Application Guidelines*.
- Foundation, W. (10 de novembro de 2020). *Working Together for World Health*. Obtido de <https://who.foundation/who-we-are/>
- Frota, M. (março de 2003). *Revista Portuguesa de Direito do Consumo n.º 33. Segurança Alimentar - Imperativo de Cidadania*.
- FSAI. (22 de julho de 2022). *Updated Guidance on Food Labelling Challenges Caused by the Crisis in Ukraine*. Obtido de <https://www.fsai.ie/news-and-alerts/latest-news/updated-guidance-on-food-labelling-challenges-caus>
- GLOBO. (26 de abril de 2022). *Europa enfrenta escassez de óleo de girassol e derivados devido à guerra na Ucrânia*. Obtido de <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/04/26/europa-enfrenta-escassez-de-oleo-de-girassol-e-derivados-devido-a-guerra-na-ucrania.ghtml>
- Gonçalves, M. M. (150 ° (2018) II). *O Direito. Bem-estar e produção animal no Direito Europeu: estágio atual e novas perspectivas*.
- Governo Constitucional. (7 de abril de 2022). *Programa do XXIII Governo Constitucional*. Obtido de <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

- Holm, L., & Halkier, B. (25 de setembro de 2009). European Societies. *EU Food Safety Policy - Localising contested governance*.
- Iberdrola. (21 de maio de 2020). *A importância da segurança alimentar: Que fatores a põem em perigo?* Obtido de <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/o-que-e-seguranca-alimentar>
- Island, U. o. (s.d.). *Análise de perigos dos princípios dos pontos críticos de controle*. Obtido de University of Rhode Island: <https://web.uri.edu/foodsafety/hazard-analysis-of-critical-control-points-principles/#top>
- Jukes, D. (15 de julho de 2019). Obtido em 14 de agosto de 2023, de The University of Reading, UK: <http://www.foodlaw.rdg.ac.uk/>
- Kurrer, C., & Lipcaneanu, N. (abril de 2023). *Fichas temáticas sobre a União Europeia - Parlamento Europeu*. Obtido em setembro de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/51/seguranca-dos-alimentos>
- Lurato, A. (s.d.). International Review of Administrative Sciences. *Global risk governance: what role for public administrations: the paradigm of the EU food safety control and alert systems*.
- Mar, D. d. (17 de março de 2022). *Governo alivia rótulos para permitir troca de óleos face a escassez de girassol*. Obtido de Jornal de Negócios : <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/governo-alivia-rotulos-para-permitir-troca-de-oleos-face-a-escassez-de-girassol>
- Meulen, B. M. (16 de abril de 2013). The Structure of European Food Law.
- Meulen, B. v. (2018). *The Safe Food Principle: A critical reflection on the key concept of EU food safety law*. European Institute for Food Law.
- Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas. (s.d.). *Rastreabilidade - instrumento de gestão do risco*. Obtido de <https://qualfood.com/misc/informacoes/Rastreabilidade.pdf>
- Monitor, E. (s.d.). *Directorate-General Health and Consumer Protection (SANCO)*. Obtido de <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vg9hptvfxcy1>
- NOAA. (28 de fevereiro de 2023). *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Obtido de <https://www.fisheries.noaa.gov/national/international-affairs/convention-international-trade-endangered-species-wild-fauna-and>
- NutriSciences, M. (30 de junho de 2023). *Segurança alimentar na Europa: Relatório anual 2022 da Rede de Alerta e Cooperação (ANC - RASFF, AAC e FFN)*. Obtido de <https://www.merieuxnutrisciences.com/pt/relatorio-anual-2022-da-rede-de-alerta-e-cooperacao/>

- Parlamento Europeu . (24 de janeiro de 2022). *Bem-estar e proteção dos animais: a legislação da UE*. Obtido de <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20200624STO81911/bem-estar-e-protecao-dos-animais-a-legislacao-da-ue>
- Parlamento Europeu. (31 de março de 2023). *Segurança dos alimentos*. Obtido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/51/seguranca-dos-alimentos>
- Pereira, R. (23 de outubro de 2013). *A rotulagem dos produtos e a sua importância*. Obtido de <https://dica.madeira.gov.pt/index.php/comercio/pos-colheita-e-comercializacao/343-a-rotulagem-dos-produtos-e-a-sua-importancia>
- Pias, F. (2021). *Direito Agrário e Sustentabilidade*. Lisboa: AAFDL.
- Prevention, C. o. (s.d.). *Four Steps to Food Safety: Clean, Separate, Cook, Chill*. Obtido de <https://www.cdc.gov/foodsafety/keep-food-safe.html>
- QUALFOOD. (19 de agosto de 2017). *Rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios*. Obtido de <https://www.qualfood.com/rotulagem/legislacao/rotulagem-apresentacao-e-publicidade-dos-generos-alimenticios>
- Qualfood. (s.d.). *Código de Boas Práticas (Codex Alimentarius)*. Obtido de <https://www.qualfood.com/seguranca-alimentar/informacao-geral/codigo-de-boas-praticas-codex-alimentarius>
- QUALI.PT. (s.d.). *Perigos Alimentares - Perigos Biológicos*. Obtido de <https://www.quali.pt/perigos-alimentares/589-perigos-biologicos>
- Queimada, A. (maio de 2007). *Segurança e Qualidade Alimentar. Codex Alimentarius - Dos antepassados à atualidade(2)*.
- Rentokil. (1 de abril de 2016). *Normas e Regulamentos de Segurança Alimentar*. Obtido de <https://www.rentokil.com/pt/blog/outros-temas/normas-e-regulamentos-de-seguranca-alimentar>
- República Portuguesa. (10 de setembro de 2021). *DGAV*. Obtido de Agricultura e Alimentação: <https://agricultura.gov.pt/pt/w/dgav>
- RSPCA. (18 de maio de 2021). *What are the Five Freedoms of animal welfare?* Obtido de <https://kb.rspca.org.au/knowledge-base/what-are-the-five-freedoms-of-animal-welfare/>
- Sá, F., Fernandes, P. O., & Ramalhosa, E. (2019). *Manual sobre rotulagem de géneros alimentícios: Projeto “Viver na Casa da Avó”*.
- Segurança Alimentar. (27 de outubro de 2020). *Doenças de Origem Alimentar – O que são e quais os principais agentes*. Obtido de

<https://www.segurancalimentar.com/doencas-de-origem-alimentar-o-que-sao-e-quais-os-principais-agentes/>

- Segurança Alimentar. (s.d.). *Entidades de Segurança Alimentar – Índice*. Obtido de <https://www.segurancalimentar.com/entidades-de-seguranca-alimentar-indice/>
- Szajkowska, A. (19 de março de 2012). Regulation Food Law - Risk analysis and the precautionary principle as general principles of EU food law.
- The Humane League. (10 de dezembro de 2020). *What is animal welfare and why is it important?* Obtido de <https://thehumaneleague.org/article/animal-welfare>
- Tribunal de Contas Europeu. (s.d.). *Relatório Especial 2/2019: Perigos químicos nos alimentos: a política de segurança alimentar da UE protege os cidadãos, mas enfrenta desafios*. Obtido de <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/food-safety-2-2019/pt/>
- União Europeia . (16 de 03 de 2023). *Regras da União Europeia relativas à produção e à rotulagem dos produtos biológicos (a partir de 2022)*. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/eu-rules-on-producing-and-labelling-organic-products-from-2022.html>
- União Europeia. (29 de março de 2018). *Glossário das sínteses*. Obtido de Acesso ao direito da União Europeia: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Awhite_paper&qid=1639079347655
- União Europeia. (s.d.). *Aims of the organic logo*. Obtido de The organic logo: https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organic-logo_en
- Vassal, R. (19 de junho de 2023). *Que caminho já se percorreu no conceito de bem-estar animal?* Obtido de <https://www.veterinaria-atual.pt/na-pratica/que-caminho-ja-se-percorreu-no-conceito-de-bem-estar-animal/>
- Vegpedia. (30 de outubro de 2018). *Lei de Tratamento Cruel do Gado de 1822*. Obtido de <https://vegpedia.com/lei-de-tratamento-cruel-do-gado-de-1822/>
- Vos, E. (2000). Journal of Consumer Policy 23. *EU Food Safety Regulatin in the Aftermath of the BSE Crisis*, pp. 227-255.
- Waxman, A. (21 de dezembro de 2021). *Five Freedoms of animal welfare: what they are & why they aren't enough*. Obtido de <https://thehumaneleague.org/article/the-five-freedoms-of-animal-welfare>
- WHO. (2006). *Manual: Cinco Chaves para uma Alimentação mais Segura*.
- WHO. (19 de maio de 2022). *Food safety*. Obtido de <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>

WHO. (s.d.). WHO global strategy for food safety 2022–2030: towards stronger food safety systems and global cooperation. Executive.

WOAH. (20 de dezembro de 2021). *The WTO SPS Agreement and its role in monitoring the process of harmonisation and the use of international standards*. Obtido de https://bulletin.woah.org/?panorama=04-2-1-2021-2_wto

WOAH. (s.d.). *Previous editions of the Aquatic Code*. Obtido de <https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/previous-editions-of-the-aquatic-code/>

WOAH. (s.d.). *Previous editions of the Terrestrial Code*. Obtido de <https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/previous-editions-of-the-terrestrial-code/>

WTO. (s.d.). *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)*. Obtido de https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm

WTO. (s.d.). *What is the WTO?* Obtido de https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm