

o Tribunal alega que no âmbito do estabelecimento de um LMR a Comissão deve levar em consideração quaisquer controlos científicos de segurança das substâncias em causa que tenham sido efetuados por organizações internacionais – como aquele que resulta do *Codex Alimentarius*.

Todavia, mesmo sendo aceitável o exercício do poder de apreciação conferido à Comissão e a não-vinculação necessária dos resultados dos pareceres científicos, isto não significa que a Comissão se possa eximir do seu dever de fundamentação (Artigo 253º CE).

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos breves aspectos expostos sobre a Comissão do *Codex Alimentarius* permite observar que a sua produção 'normativa' em matéria de segurança alimentar tende cada vez mais a assumir papéis teóricos e práticos relevantes nas instituições estaduais e comunitária.

O uso destas normas nos ordenamentos legislativos e nas decisões judiciais reconfigura, mesmo que ainda de forma tímida, concepções jurídicas e políticas 'clássicas'. Esta reconfiguração, porque ainda não 'finalizada' (se algum dia estiver finalizada), faz com que surjam diversas situações que merecem a atenção dos juristas.

Parece ser possível aceitar que a regulação da segurança sanitária alimentar possui uma natureza trans-científica³⁵ e de proporções globais; e, quando a estas características se adiciona o comércio internacional e os interesses das corporações que participam da produção e distribuição de alimentos e medicamentos veterinários, o quadro se torna ainda mais complexo e desafiante.

³⁵ WEINBERG *apud* Thorsten HÖLLER - Matthias Leonhard MAHER, «Fixing the Codex? Global Food-Safety Governance under Review», in Christian JOERGES and Ernst-Ulrich PIETRSMANN, *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, esp. 270.

3.

DIREITO PENAL ALIMENTAR

André Morais

Fábio Gulpihares

Francisca Robalo Cordeiro¹

Mestrandos em Direito Penal

Faculdade de Direito

Sumário: *Introdução. 1. Os bens jurídicos tutelados pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro: Then... and now what? 2. Jurisprudência em "queda-livre"? 3. Da teoria à prática: O papel da ASAE enquanto Órgão de Polícia Criminal na defesa da segurança alimentar - Uma perspetiva adjetiva/processual penal da aplicação do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro.*

Introdução

O labor que nos foi acometido com a participação no colóquio alusivo ao "risco alimentar" – visto sob a égide do direito penal – trata-se, *grosso modo*, de demonstrar a evolução dos crimes contra a economia e saúde pública através de três perspetivas ou prismas diferentes. Em primeiro lugar, veremos quais os bens jurídicos protegidos pelo diploma paradigmático nesta sede, o Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, percebendo qual tem sido o seu entendimento doutrinal até à atualidade e, eventualmente,

¹ O texto foi elaborado com a colaboração dos Mestrandos Carolina Mendes e Tiago Magalhães e dos estudantes de 1.º ciclo Ana Carolina Correia e João Prata Rodrigues, no âmbito do grupo de investigação do Instituto de Direito Penal Económico e Europeu, coordenado pelos Doutores Maria João Antunes, Susana Aires de Sousa e Nuno Brandão.

a necessidade da sua recompreensão atendendo à considerável longevidade temporal. Posteriormente será dado lugar à perspectiva jurisprudencial, onde será objetivo primordial aquilatar o nível de incidência, nos tribunais superiores, dos crimes contra a economia e saúde pública ao longo dos últimos 30 anos, através da interpretação de alguns dados estatísticos. Por fim, a nossa modesta linha de investigação centrar-se-á numa autoridade, que desde a sua criação tem vindo a ganhar importante destaque junto da sociedade, sobretudo após a sua classificação como órgão de polícia criminal – a ASAF. Muito sinteticamente, o discurso sobre este órgão centrar-se-á numa abordagem às suas principais competências – com particular foco na área alimentar –, técnicas de investigação e o seu decisivo papel na profilaxia e repressão da criminalidade alimentar.

Realizadas estas breves considerações vestibulares, como forma de introdução às temáticas alusivas à linha de investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, desta vez com foco no Direito Alimentar sob perspectiva penal, estão reunidas as condições para reproduzir os resultados da investigação encetada pelo grupo de investigadores do Instituto de Direito Penal Económico e Europeu.

1. Os bens jurídicos tutelados pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro: *Then... and now what?*

Um olhar do Decreto-Lei n.º 28/84 à luz da ideia de bem jurídica convoca uma dupla perspectiva – simultaneamente, descortinar os bens jurídicos ali tutelados e o modo como têm sido encarados pela doutrina no decorrer do seu período de vigência.

Socorrendo-nos do mundo da psicanálise, podemos afirmar que o nosso diagnóstico penderá entre a busca de uma *síndrome de Peter Pan* e a procura de uma *crise de meia-idade*. Concretizando – no fundo, cuidaremos de saber se os bens jurídicos tutelados permanecem com a mesma modelação (leia-se, *juventude*) que lhes assistia à época em que o legislador lhes reconheceu e positivou as suas dignidade e necessidade de tutela ou se, por outro lado, este “consolidado *trintão*” chegou a uma altura da sua vida em

que é necessário recompreender ou recalibrar os seus objetos de tutela. Será este o nosso propósito e o nosso ensejo.

Acreditamos que esta tarefa ganha acrescido interesse na medida em que, já o escreveu Costa Andrade, «[...] o regime dos crimes previstos neste diploma terá de ser interpretado e aplicado segundo o princípio do bem jurídico com as respetivas consequências»² pelo que, em consonância com esta asserção, uma atualização do entendimento dos bens jurídicos tutelados por este diploma será sempre uma atualização dogmático-hermenêutica do mesmo³.

Como antecedentes imediatos e próximos do Decreto-Lei n.º 28/84 temos a Carta do Conselho da Europa sobre a Proteção do Consumidor⁴ e a Lei n.º 12/84, o diploma que constitui a autorização legislativa ao Governo em matéria penal e processual penal.

A Lei de autorização é de pouco préstimo para a reflexão de que nos ocupamos, dado o pragmatismo máximo e abstrato dos objetivos, na medida em que se limita a definir como “sentido” dessa autorização “a obtenção de maior celeridade e repressão deste tipo de infrações, atualizando o regime em vigor” (art. 4.º/a)).

Diferentemente, a Carta do Conselho da Europa sobre a Proteção do Consumidor, que desencadearia o “movimento *consumerista*” no panorama europeu durante as décadas seguintes⁵, será fulcral para compreender a maioria das soluções e posições adotadas e preconizadas pelo legislador português de 1984.

Aí, o primeiro princípio consagrado é o *direito dos consumidores à proteção e à assistência*, no qual, maioritariamente, vão encontrar fundamento os tipos incriminadores do Decreto-Lei

² Manuel da Costa ANDRADE, «A nova lei dos crimes contra a economia (Dec. Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro) à luz do conceito de ‘bem jurídico’», *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 406.

³ Diz-nos ainda Aires de Sousa que «[...] a nota principal apontada pelo Autor [Costa Andrade] àquele decreto legislativo, idónea a conferir-lhe uma específica diferença na comparação com o diploma de 1957, consiste no relevo concedido ao bem jurídico na classificação e sistematização das infrações», em *A Responsabilidade Criminal pelo Produto e o Topos Causal em Direito Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., junho de 2014, 559.

⁴ Aprovada pela Resolução n.º 543, de 17 de maio de 1973.

⁵ Susana Aires de SOUSA, *A Responsabilidade Criminal pelo Produto*, 543.

n.º 28/84. Mais concretamente, há que reconduzi-los à “proteção contra danos nos interesses económicos do consumidor”.

Embora esta Carta não deixe de autonomizar um capítulo sobre a “proteção contra danos físicos causados por produtos perigosos”, a desnecessidade, *rectius*, a falta de exigência da suscetibilidade de criação de perigo para “a vida ou para a saúde e integridade física” da pessoa (art. 24.º) ou dos “referidos animais” (art. 25.º) afasta estes crimes do âmbito dos danos físicos, matéria esta coberta pelas pertinentes (*hoc sensu*, clássicas...) disposições do Código Penal dirigidas à proteção da vida, da saúde e da integridade física (bem como o específico art. 282.º sobre a *corrupção de substâncias alimentares ou medicinais*).

Numa breve análise formal-sistemática, salta logo à vista que aos crimes contra a economia coube a *fatia de leão* do Decreto-Lei 28/84.

Apesar da referência plural a “crimes contra a saúde pública”, estes ficam-se pelo crime de *abate clandestino* (art. 22.º), cuja formulação permite identificar a saúde pública com a exigência de cumprimento do «conjunto de regras sanitárias ou de higiene social»⁶.

Quanto aos outros principais tipos legais de crime e ainda antes de entrarmos naqueles que maior pertinência apresentam com o tema deste Colóquio, podemos relacionar o *açambarcamento* (arts. 28.º e 29.º) com a tutela do «abastecimento regular do mercado de bens essenciais ou de primeira necessidade»⁷ e adstringir o crime de *especulação* (art. 35.º) à defesa (ainda que, por vezes, indireta) da «estabilidade dos preços»⁸.

Retomando a ideia de há pouco, vemos que foi a parte da Carta atinente à tutela dos interesses económicos dos consumidores que, de forma mais direta e quase exclusiva, influenciou o legislador português. Isso mesmo pode ser corroborado pela leitura do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28/84.

⁶ Susana Aires de SOUSA, *A Responsabilidade Criminal pelo Produto*, 583. A Autora chama ainda a atenção para «a extensão e dificuldade de concretização da saúde pública como bem jurídico-penal» como razão para a «mínima tutela penal» que lhe cabe.

⁷ Manuel da Costa ANDRADE, «A nova lei dos crimes contra a economia», 408, sublinhado do Autor.

⁸ Manuel da Costa ANDRADE, «A nova lei dos crimes contra a economia», 209, sublinhado do Autor. Ver ainda a clarificação que nessa sede é feita entre as tutelas direta e indireta da «estabilidade dos preços».

Após um vestibular e claro enquadramento no contexto das “atividades delituosas contra a economia nacional”, convocam-se os “valores fundamentais do ordenamento sócio-económico”. Mais adiante, quando se justifica e explica a incriminação das “infrações contra a genuinidade, qualidade e composição dos géneros alimentícios e aditivos alimentares”, não é feito nenhum apelo ao risco para a vida ou para a integridade física e a saúde do consumidor mas sim aos “valores protegidos [da] confiança de quem entra em relação negocial com o agente e, reflexamente, o interesse patrimonial do adquirente ou do consumidor”.

Desta forma e com segurança, podemos afirmar que a economia é o quadro global ou *perímetro* das condutas puníveis, havendo que, depois de delinear os âmbitos singulares de atuação dos vários tipos incriminadores, descortinar o seu imediato objeto de tutela⁹.

Nesse exercício, vamos encontrar, a propósito dos arts. 23.º, 24.º e 25.º o signo comum da «confiança da coletividade na lisura do tráfico jurídico, concretamente, na autenticidade e genuinidade dos géneros»¹⁰, sintetizado numa geral fraude sobre as mercadorias¹¹.

Encontramos aqui uma primeira corrente doutrinal que define os crimes contra os consumidores como crimes antieconómicos, por força do «quadro de uma relação de consumo que é uma relação económica protagonizada por agentes económicos»¹².

⁹ «Subscrevendo a posição de Tiedemann de que a economia funciona neste âmbito como referente global das condutas puníveis e não como bem jurídico diretamente protegido, Costa Andrade desmembra esse referente numa multiplicidade de bens jurídicos intermédios [...], Augusto da Silva DIAS, «Entre «comes e bebes»: debate de algumas questões polémicas no âmbito da proteção jurídico-penal do consumidor (A propósito do Acórdão da Relação de Coimbra de 10 de Julho de 1996)», *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, 477.

¹⁰ Manuel da Costa ANDRADE, «A nova lei dos crimes contra a economia», 98.

¹¹ Em sentido próximo, Aires de Sousa quando sustenta que «[...] o bem jurídico tutelado pelo artigo 24.º deste diploma coincide com a confiança dos operadores económicos na genuinidade e autenticidade dos produtos, neste caso, alimentares. Deste modo, se compreende que se prescindia de um qualquer perigo para a saúde», em *A Responsabilidade Criminal pelo Produto*, 560.

¹² Augusto da Silva DIAS, *Entre «comes e bebes»*, 531.

Embora o quadro constitucional que serviu de pano de fundo ao legislador de 1984 se tenha mantido, no essencial, inalterado, a «experiência jurídico-constitucional»¹³, especialmente fruto das revisões de 1982 e 1989¹⁴, tem servido de *leitmotiv* para SILVA DIAS pugnar por uma recompreensão do objeto de tutela dos arts. 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 28/84.

Para o Autor, já não há aqui uma sanção da *fraude sobre a mercadoria (lato sensu)* mas sim, a tutela da «qualidade dos géneros alimentícios» e, ainda, a defesa do «interesse económico dos consumidores».

Já Susana Aires de Sousa¹⁵ considera a qualidade dos bens de consumo um *beni* “jurídico-meio”, ao serviço da tutela de *valores-fins*, que revestirão, já não só uma natureza *económica* mas também *pessoal*¹⁶.

Esta diferente compreensão dos direitos fundamentais dos consumidores (já com foros de autonomia) não é desprovida de consequências também no plano do direito a constituir. Bem pelo contrário, vai servir de fundamento a exigências de alargamento do *objeto da ação típica* para lá das fronteiras interpostas pelos géneros alimentícios e aditivos alimentares¹⁷.

Tendo de chegar agora a alguma conclusão, inclinar-nos-íamos para diagnosticar uma precoce *crise de meia-idade* ao Decreto-Lei n.º 28/84. Seja porque foi ultrapassado pelas novas (re) compreensões dos *direitos dos consumidores*, seja porque os próprios

¹³ Augusto da Silva DIAS, *Entre «comes e bebes»*, 552.

¹⁴ A primeira consagrou, expressamente, um artigo aos direitos dos consumidores e a segunda alargou o seu âmbito.

¹⁵ Acompanhamos aqui de perto *A Responsabilidade Criminal pelo Produto*, 565 e ss.

¹⁶ Adota-se aqui, de alguma forma, uma visão *complementar* àquela que serviu de norte ao legislador, *id est*, ao lado da tutela das expectativas patrimoniais do consumidor, refere-se a tutela das «expectativas de segurança da comunidade» (p. 566), em busca de uma minimização do grau de risco e de incerteza das sociedades atuais.

¹⁷ Neste sentido, Susana Aires de Sousa aponta como *reserva crítica* «a circunstância de, por via da delimitação normativa, ficarem excluídos do âmbito da proteção legal outras substâncias (anormais) que não possam qualificar-se como géneros alimentícios (ou aditivos alimentares), apesar de com eles partilharem a qualidade de serem consumíveis», sendo que mais à frente cita como exemplo cimeiro das *substâncias consumíveis excluídas* as *substâncias medicamentosas*, em *A Responsabilidade Criminal pelo Produto*, 568 e ss.

desenvolvimentos fáctico-tecnológicos levantam problemas e áreas carentes de tutela que não se suscitavam à época, não é possível desconsiderar as *lacunas* de punibilidade que as formulações de alguns tipos incriminadores permitem.

Destas diferentes maneiras de perspetivar os bens jurídicos em causa urge retirar as devidas ilações, para que o Decreto-Lei n.º 28/84 se torne um instrumento apto a enfrentar os desafios que, de há 30 anos para cá, têm surgido.

2. Jurisprudência em “queda-livre”?

Relativamente ao tópico da jurisprudência, a nossa discursividade irá abordar vários pontos nevrálgicos para uma correta intelecção este nível, tais como: época de maior afluência aos tribunais; principais tipos legais de crime praticados; problemas encontrados pelos juízes ao nível da factualidade típica subjacente a estes tipos de crime e a entrada na Comunidade Económica Europeia como marco importante na jurisprudência portuguesa¹⁸.

Fazendo uma retrospectiva ao longo dos últimos 30 anos, é possível identificar o final da década de 80 e os anos 90 como “épocas de excelência” da jurisprudência relativa aos crimes contra a economia e saúde pública, em claro contraste com a atualidade. Para aquela proliferação contribuiu, certamente, a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 28/84, trazendo com ele a redefinição dos tipos legais de crime, uma melhor clarificação da factualidade típica inerente aos tipos de crime e um agravamento das penas abstratamente aplicáveis. A isto, acresce a legitimidade em presumir que a existência de um diploma contendo novos comportamentos incriminadores iria repercutir-se num incremento da atividade judicial. Com recurso aos dados estatísticos consultados e da análise de alguns acórdãos até então proferidos, podemos adiantar que a atividade dos tribunais superiores foi mais intensa em certos tipos legais de crime, em claro detrimento de outros. Podemos elencar o abate clandestino, o crime contra a genuinidade, qualidade ou

¹⁸ Sempre que se revelar oportuno serão feitas, a título de exemplo, referências a casos jurisprudenciais dos nossos tribunais superiores, para reforçar e enriquecer a nossa narrativa.

composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares e, posteriormente, o crime de fraude na obtenção de subsídio enquanto criminalidade “paradigmática” quando se fala nas infrações contra a economia e a saúde pública – Decreto-Lei n.º 28/84¹⁹.

Desbravada esta primeira abordagem ao tema em epígrafe, fazendo uma pequena contextualização fáctica dos elementos que nos foi possível recolher no âmbito da investigação levada a cabo, abre-se agora a janela de oportunidade para “espreitar” as principais dificuldades encontradas pela jurisprudência, ao depararem-se com a criminalidade contra a economia e saúde pública. Podemos adiantar, *ab initio*, que alguns óbices encontrados residem na interpretação de certos termos específicos, constantes dos tipos incriminadores, tais como “abate”, “consumo público”, “aditivo alimentar falsificado” ou “género alimentício avariado”.

Em função da sua relevância social, que lhe é sobejamente reconhecida, e pela forte incidência jurisprudencial, dedicaremos, perfunctoriamente, algumas palavras ao crime de abate clandestino, pois encerra algumas particularidades dignas de referência nesta sede.

Este tipo de crime, presente no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 28/84, sistematicamente inserido nos crimes contra a saúde pública – e único?, em função de alguma dificuldade em discernir, com exatidão, o alcance do termo “abate” e, concomitantemente, os elementos fácticos do termo “consumo público”, motivou várias divergências nos tribunais superiores, originando pedidos de uniformização de jurisprudência. Embora o Supremo Tribunal de Justiça, ao que nos foi possível apurar, não tenha fixado jurisprudência nesta temática, teve o seguinte entendimento²⁰: “o crime de abate é preenchido através da vontade de abater

¹⁹ Nesta sede, pela sua impressividade, a título de exemplo, escolhemos um acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 1985, em que um arguido foi condenado pela prática do crime contra a genuinidade, qualidade ou composição dos géneros alimentícios (artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/84), por ter armazenado mais de 68 toneladas de massa de marmelo contendo fungos causadores de microtoxinas que atacam o aparelho digestivo, mormente o fígado, destinadas à confeção de marmelada e posterior venda para consumo público, assumindo-se essa massa como potencialmente perigosa para a saúde dos consumidores.

²⁰ *Idem* Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 06-02-1980, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, 294, p. 166, *ex vi* Ac. de 06-02-2003 do Supremo Tribunal de Justiça.

o referido animal, para consumo público, por forma proibida, fora de matadouro municipal ou sem a competente inspeção”, ao passo que “consumo público” deve ser interpretado como “toda a cedência do produto de bovino a pessoas que não sejam o próprio agente ou aqueles que estejam no circuito direto”.

Digno de menção, neste apartado dedicado às dificuldades sentidas pela jurisprudência no julgamento destes tipos de crime que temos vindo a dar conta, é a dicotomia crimes de perigo abstrato vs. crimes de perigo concreto. Ilustrativo deste problema existente em sede dos ilícitos sob nosso escrutínio é o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 02-05-2007, ao qual faremos apenas uma breve circunscrição factológica e jurídica²¹.

O problema subjacente ao aresto supra mencionado prendia-se com um despacho de acusação, sobre o arguido, que lhe imputava a prática de um crime contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 28/84, por ter ministrado clenbuterol em carne bovina destinada ao consumo humano²². Todavia, o despacho de acusatório não considerou a prova da perigosidade daquela substância para a saúde humana, o que levaria a um novo enquadramento jurídico-penal: a subsunção dos factos no artigo 282.º do Código Penal, sob a epígrafe “Corrupção de substâncias alimentares”. Muito sinteticamente, a diferença entre os dois preceitos em análise é que no caso da factualidade típica inerente ao crime do Decreto-Lei n.º 28/84 não é necessária a verificação de qualquer perigo concreto para a vida ou integridade física, ao passo que no preceito do Código Penal, um dos elementos típicos da sua construção incriminadora exige, *in concreto*, um perigo para a vida. Por outras palavras, o

²¹ Para um estudo cabal do problema, José de Maria COSTA – Susana Aires de SOUSA, “T.R.C., Acórdão de 2 de Maio de 2007. (A interpretação do tipo legal de crime à luz do princípio da legalidade: reflexão a propósito dos bens alimentares perigosos para a saúde e vida humanas)”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 144/3990 (2014) 198-215.

²² Esta substância, utilizada primordialmente para pessoas com problemas respiratórios, funcionando como broncodilatador, “provocou intoxicação alimentar, palpitações e outros efeitos na saúde” de quem consumiu a carne infetada. *Vide* José de Maria COSTA – Susana Aires de SOUSA, “T.R.C., Acórdão de 2 de Maio de 2007”, 205.

primeiro configura um crime que exclui do âmbito punitivo as condutas idóneas a pôr em perigo a saúde e a vida, e o segundo, um crime de perigo concreto.

Como bem assinala a doutrina, o “relacionamento” entre estes dois preceitos deixa um problema complexo de resolver para os órgãos jurisdicionais, pois através da conjugação dos dois preceitos – artigo 282.º do Código Penal e artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/84 – existe um hiato normativo, que deixa de fora da tutela penal o “fabrico indevido de substâncias alimentares perigosas para a saúde ou para a vida que, embora colocadas no mercado, não cheguem a causar um perigo concreto”²³. Se, por um lado, esta situação excede o âmbito de aplicação do artigo 282.º do Código Penal, por outro lado, fica aquém dos elementos típicos previstos pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/84.

Outra perspectiva merecedora de evidenciação a nível jurisprudencial é a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 e os apoios/subsídios dela oriundos como incremento à exportação. Neste seguimento, é igualmente perceptível um aumento de casos judiciais envolvendo a prática do crime de fraude na obtenção de subsídio (artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 28/84). Surge-nos pertinente, assim, a breve trecho, lançar o foco sobre o retracto abreviado da respetiva matéria de facto da-quele que pode ser considerado, porventura, o caso com mais “mediatismo” nacional, envolvendo a aplicação deste preceito e uma condenação a pena de prisão efetiva. Referimo-nos à maior empresa do sector vinícola, sedeadada na Lajeosa do Dão, Viseu, e do seu proprietário – conhecido por “Samarreiro” - . Ambos foram acusados de adulterar vários milhões de litros de vinho com a finalidade de aumentar o respetivo teor alcoólico, de forma a “reclamar” uma quantia avultada em sede de restituições à exportação²⁴, falsificando as pautas aduaneiras e que resultou – para o proprietário - na

²³ José de Faria COSTA – Susana Aires de SOUSA, “T.R.C., Acórdão de 2 de Maio de 2007”, 212.

²⁴ Em causa estavam cerca de 10 milhões de euros, obtidos de forma fraudulenta, e que eram atribuídos pelo ex-Instituto do Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IADAP) e pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, agora denominado Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP).

condenação em 5 anos de pena de prisão efetiva pelo crime de fraude na obtenção de subsídio, previsto e punido pelo artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 28/84. É, sem dúvida, um marco significativo na história deste Decreto-Lei e da jurisprudência nacional, não só pelos valores monetários em causa, mas igualmente por ter motivado várias decisões judiciais nas diferentes ordens de jurisdição e pelo considerável “arrastamento” temporal²⁵.

Em jeito de conclusão a este ponto, e em face dos dados estatísticos que nos mostram uma queda acentuada de casos envolvendo a prática dos crimes sob nosso estudo, podemos indagar se estes crimes deixaram mesmo de ser praticados. O que mudou de há 30 anos até aqui? Supomos que persistem, ainda que de forma oculta, condutas idóneas a preencher aqueles tipos de ilícito, sobretudo no tocante ao abate clandestino em meios rurais. Porventura, a crescente sensibilização da sociedade conseguida através da implementação de regras de conduta a observar no tratamento de géneros alimentícios, tal como o acompanhamento efetivo por autoridades especializadas – ASAE, mais recentemente-, pugnando pelo cumprimento zeloso quer de normas internas quer de origem comunitária, são condimentos e fatores relevantes para justificar esta diminuída afluência aos tribunais na última década.

3. Da teoria à prática: O papel da ASAE enquanto Órgão de Polícia Criminal na defesa da segurança alimentar - Uma perspetiva adjetiva/processual penal da aplicação do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro

Por fim, e no seguimento do último parágrafo, resta-nos a análise e descrição da investigação criminal realizada no âmbito das matérias versadas no artigo 282.º do Código Penal e nos artigos 22.º, 24.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, relativo aos crimes contra a economia e a saúde pública.

²⁵ Principais decisões jurisprudenciais: Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12-12-2013; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25-05-2006 e Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 10-03-2010.

Parece-nos, de facto, importante perceber-se quais os mecanismos e procedimentos utilizados como motores no arranque do processo penal nestas matérias.

Neste contexto, pela sua importância na deteção destes fenómenos criminais, assume especial relevo a ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Será sobre ela que, por isso, nos deteremos.

A ASAE é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, sendo, por isso, responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar.²⁶

De acordo com os pontos vi) e viii) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 194/2012 que, atualmente, rege esta autoridade administrativa, a ASAE promove ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de infrações contra a qualidade, genuinidade, composição, aditivos alimentares e outras substâncias e rotulagem dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, nomeadamente, nos estabelecimentos de abate, preparação, tratamento e armazenamento de produtos de origem animal.

Criada pelo Decreto-Lei n.º 237/2005, com a ASAE pretendeu-se unificar, numa estrutura única, as competências de avaliação e de comunicação dos riscos na área alimentar, bem como a fiscalização dos agentes económicos e da sua atividade, na área alimentar e económica, permitindo uma melhor e mais eficaz atuação da administração pública.²⁷ Desta forma, nela fundiram-se várias entidades como a Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE), a Direção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar (DGFCQA), entre outras.

Com a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 274/2007, o legislador determinou que: “A ASAE detém poderes de autoridade

²⁶ Para uma compreensão cabal da missão e atribuições da ASAE atente-se ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto.

²⁷ Para uma leitura mais detalhada sobre a criação da ASAE e a consequente fusão num só organismo da totalidade das atribuições do Estado em matéria de segurança alimentar, *vide* Ricardo BRANCO, “O Problema da inconstitucionalidade orgânica do cometimento, por Decreto-Lei, de atribuições de prevenção e repressão de infrações à autoridade de segurança alimentar e económica (ASAE)”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. III, Coimbra Editora, 2012, 553-555.

e é órgão de polícia criminal”; e, ainda, que “Os trabalhadores de inspeção e os dirigentes dos serviços de inspeção têm direito a possuir e a usar armas (...)”.²⁸

Neste novo quadro legal, passou a entender-se que a ASAE tem legitimidade para constituir suspeitos de crimes como arguidos e proceder à sua detenção em flagrante delito.

Tratou-se, no entanto, de uma questão nada pacífica, que originou querelas jurisprudenciais, que parecem, contudo, ter ficado resolvidas com o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 84/2010.²⁹

Na origem, estão as dúvidas do Tribunal da Relação de Lisboa no acórdão de 25 de junho de 2009, quanto à constitucionalidade orgânica na atribuição à ASAE, sob a forma de Decreto-Lei, de funções de prevenção e repressão de infrações, bem como, ainda, a concessão do estatuto de órgão de polícia criminal - e isto com base, na violação da norma constitucional que reserva em absoluto à Assembleia da República a aprovação de legislação em “matéria das forças de segurança” (artigo 164.º, alínea u) da CRP).

Suscitada a questão perante o Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 84/2010 decidiu não padecer de qualquer inconstitucionalidade orgânica a *supra* referida atribuição, mesmo no que toca à atribuição do estatuto de órgão de polícia criminal a esta entidade. A decisão não incluiu a ASAE no conceito constitucional de “forças de segurança”, porque “Diferentemente da Polícia Judiciária, a ASAE não tem por missão secundária garantir a segurança interna, prevenindo crimes que ponham em causa o direito à segurança dos cidadãos”³⁰. Além disso, também não considerou a inclusão desta entidade no conceito de força de segurança, como necessária para afirmar o seu estatuto de órgão de polícia criminal, sublinhando que esta atribuição não está tanto relacionada com a classificação orgânica ou institucional, mas mais com a qualidade dos atos que a

²⁸ Sobre a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 274/2007, nomeadamente, no que toca à atribuição à ASAE de natureza de órgão de polícia criminal *vide* António Rocha MARQUES, “Autoridade de Segurança Alimentar e Económica” (ASAE). Inconstitucionalidade. Alegações do Ministério Público”, *Revista do Ministério Público*, 30/120 (2009) 227-230.

²⁹ Para uma leitura exaustiva do problema suscitado *vide* Ricardo BRANCO, “O Problema da inconstitucionalidade orgânica”, 561-577.

³⁰ Veja-se, ponto 3.1. da parte II, do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 84/2010.

ASAE possa praticar. Neste sentido, argumentou-se, ainda, que os funcionários da ASAE, quer seja por transferência de competências (vindas do IGAIE³¹), quer seja por indicação expressa da lei, gozam deste estatuto de autoridade e órgão de polícia criminal.

Assim sendo, e seguindo o entendimento do Tribunal Constitucional, constituindo a ASAE um OPC compete-lhe, segundo o artigo 55.º, n.º 1, do Código de Processo Penal “coadjuvar as autoridades judiciais com vista à realização das finalidades do processo” e, “...em especial (...), mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os atos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova”.

Fazendo um sintético balanço da atividade da ASAE, consultando as estatísticas relativas às detenções efetuadas pela mesma no período compreendido entre 2011 a 2015, embora com base em números gerais que abrangem toda a sua esfera de atuação, incluindo as que não dizem diretamente respeito à matéria da segurança alimentar, verifica-se uma considerável diminuição das detenções (v.g. em 2011 – 1.118; em 2014 – 374), assim como numa diminuição quanto ao número de processos-crime registados na base de dados da ASAE (v.g. 2.403 em 2011; 993 em 2014).

Por outro lado, cruzando os dados relativos à abertura de inquéritos, processos findos e condenações proferidas nos tribunais, entre 2007 a 2013, é possível observar a mesma tendência - isto é, um decréscimo acentuado, v.g. relativamente ao abate clandestino, em 2007, registaram-se 32 processos findos por decisão de fundo e em 2013, apenas, 5.

A ilustrar a atuação da ASAE tenha-se, agora, em consideração, a título de exemplo, a mediática “Operação Oriente” realizada em 2006, na qual foram encerrados 14 restaurantes chineses após uma inspeção que detetou irregularidades em 113 de 130 estabelecimentos investigados. Destaque, ainda, para o caso de 2014, do encerramento de uma cantina, em Mirandela, após intoxicação alimentar de vários alunos, em virtude de apreensão de cerca de 45 Quilos de alimentos congelados que apresentavam alterações organolépticas ao nível da desidratação e acumulação de gelo, tendo

³¹ Inspeção-Geral das Atividades Económicas.

sido neste seguimento efetuada a detenção de uma pessoa; e para o recente acontecimento de Maio de 2015, de apreensão de 31 toneladas, em Vila do Conde, de carne bovina imprópria para consumo, em que os produtos apreendidos foram avaliados em mais de 155 mil euros, tendo sido instaurado o respetivo processo-crime por comercialização de géneros alimentícios anormais.

Apreciando globalmente o exposto, que ilações poderemos extrair da atividade da ASAE na defesa de segurança alimentar?

Pode admitir-se que, por um lado, os resultados analisados serão indiciadores de um trabalho profilático desenvolvido por esta entidade, zelando pela observância das normas de Segurança Alimentar e aproveitando o efeito dissuasor da prática de infrações que a sua mera existência gera junto dos agentes económicos, inibindo-os da comissão de crimes desta natureza. Mas, por outro lado, indicia-se uma incapacidade para dar seguimento a todas as denúncias que lhe vão chegando por parte dos consumidores, mormente, por escassez de meios e recursos humanos.

Desta forma, pendemos, por um lado, para uma favorável apreciação da ASAE, como propulsora na repressão das infrações alimentares e responsável pela diminuição de ilícitos. Por outro, destas considerações, extrai-se a necessidade de um trabalho de campo ainda mais intenso por parte desta entidade.

Resta-nos ir observando a evolução dos tempos e esperar que, entretanto, não compremos gato por lebre ...

ANEXO I – Estatísticas recolhidas

**Crimes contra a Saúde Pública
22.º do DL 28/1984
Abate Clandestino**

	Processos l'indos por Decisão de l'undo	Condenações
1994	118	84
1995	124	91
1996	79	68
1997	111	86
1998	114	90
1999	110	88
2000	126	94
2001	72	54
2002	60	42
2003	53	45
2004	50	45
2005	41	26
2006	24	19
2007	32	37
2008	28	32
2009	18	22
2010	12	10
2011	9	7
2012	6	8
2013	5	5

**Crimes contra a Economia
Artigo 24.º: contra a genuinidade, qualidade
ou composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares**

Ano	Processos l'indos	Condenações
1994	447	224
1995	391	207
1996	341	233
1997	355	267
1998	333	244
1999	264	176
2000	271	194
2001	213	159
2002	122	83
2003	122	90
2004	111	85
2005	90	65
2006	96	66
2007	70	72
2008	76	107
2009	75	94
2010	44	65
2011	55	77
2012	33	40
2013	35	53

Artigo 282.º do Código Penal

	Inquéritos abertos	Processos findos por Decisão de fundo	Condenações
1994	143	87	-
1995	90	76	-
1996	53	62	29
1997	66	43	25
1998	53	45	39
1999	47	32	18
2000		42	24
2001		23	14
2002		16	12
2003		22	11
2004		18	9
2005		28	12
2006		20	10
2007		22	8
2008		19	9
2009		13	10
2010		9	3
2011		7	3
2012		8	8
2013		6	0

4.

RRESPONSABILIDADE AMBIENTAL RESENHA JURISPRUDENCIAL

Inês Anastácio

Mestranda em Direito Administrativo

Universidade de Coimbra

Instituto Jurídico

Sumário: 1. *Responsabilidade do produtor.* 2. *Responsabilidade do Estado.* 3. *Prova do nexo de causalidade e dano (responsabilidade civil).* 4. *Deveres de informação. Rotulagem.* 5. *Responsabilidade penal.*

Uma breve análise da jurisprudência dos tribunais superiores portugueses no que respeita a casos de responsabilidade alimentar afigura-se importante. A partir dela, colhemos não só alguns dos critérios de decisão que se tornam operantes, como podemos tentar categorizar dogmaticamente os domínios de maior conflitualidade a este nível.

1. Responsabilidade do produtor

Assim, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09.09.2010 analisa um caso em que o reventamento de uma cerveja provocou um estado de cegueira permanente. A autora intentou acção com o propósito de ser indemnizada por danos patrimoniais, não patrimoniais e danos relativos à redução de capacidade de ganho, havendo as rés contestado, defendendo que o reventamento se deveu a impacto de objecto exterior, não

ÍNDICE

Risco Alimentar e Responsabilidade Civil, em Especial a
Responsabilidade pela Indução à Ingestão de Alimentos
Não Saudáveis.....9

Mafalda Miranda Barbosa

Gestão da Segurança Alimentar no
Sistema do *Codex Alimentarius*.....75

Natália Zampieri

Direito Penal Alimentar89

André Morais

Hábio Gulpilhares

Francisca Robalo Cordeiro

Responsabilidade Ambiental - Resenha Jurisprudencial.....107

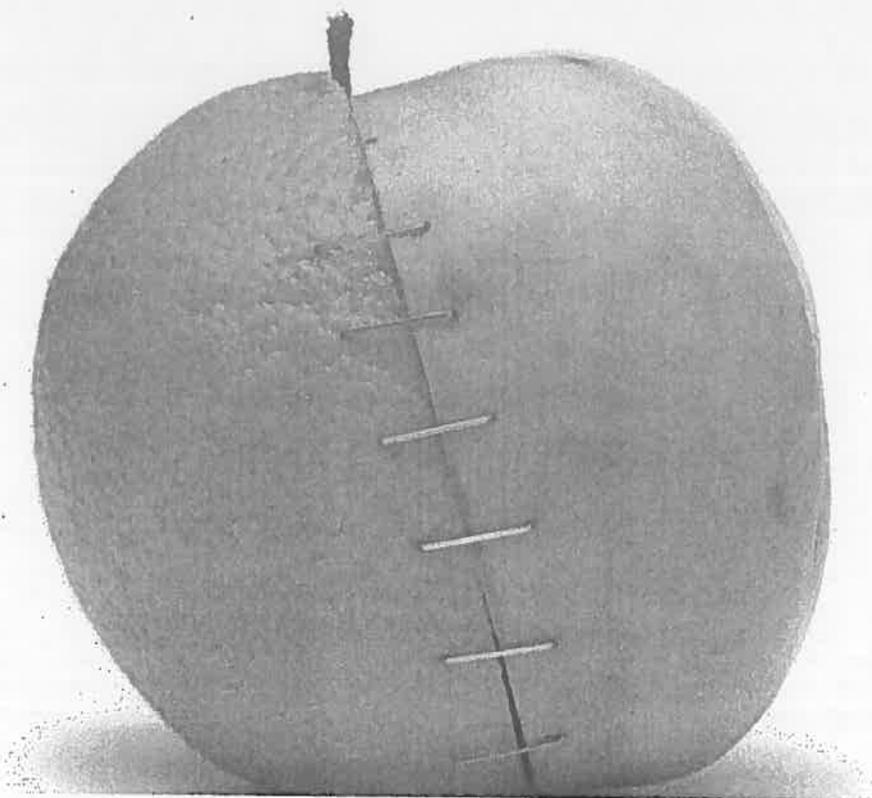
Inês Anastácio

COLÓQUIO

Risco Alimentar

Grupo de Investigação do Instituto Jurídico da FDUC
RISCO - TRANSPARÊNCIA - LITIGIOSIDADE

29.MAIO.2015 | Sala 2



10h00m

SESSÃO DE ABERTURA

Professor Doutor RUI MOURA RAMOS | Presidente do IJ

Professor Doutor JORGE SINDE MONTEIRO

Coordenador Científico do Grupo Risco-Transparência-Litigiosidade

10h30m

Moderador: Desembargador LUIS MIGUEL AZEVEDO MENDES

Presidente da Secção Social do Tribunal da Relação de Coimbra

INTERVENÇÕES:

Risco alimentar - uma inevitabilidade histórica?

Professor Doutor FERNANDO RAMOS

Responsabilidade do produtor

Professor Doutor JORGE SINDE MONTEIRO

Obrigação geral de segurança e risco alimentar

Professor Doutor CASSIANO DOS SANTOS

Indução ao consumo de alimentos não saudáveis
e responsabilidade civil

Professora Doutora MAFALDA MIRANDA BARBOSA

Gestão da segurança alimentar no sistema

do Codex Alimentarius

Mestre NATÁLIA ZAMPIERI

12h30m

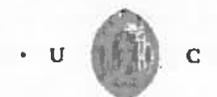
Apresentação dos resultados de investigação de mestrandos

Responsabilidade penal alimentar

Grupo de alunos do IDPEE

ENTRADA LIVRE

Certificado: 10€ | inscrição obrigatória em www.ij.fd.uc.pt



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

O presente trabalho foi realizado no âmbito das atividades do Grupo de Investigação “Risco – Transparência – Litigiosidade” do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, integradas no Projeto “Desafios sociais, incerteza e direito” (UID/DIR04643/2013).

EDITOR

Instituto Jurídico da
Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

COMPOSIÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva | Jorge Ribeiro

MORADA

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra
Pátio da Universidade
3004-545 Coimbra

ISBN

978-989-8787-44-6

DEPÓSITO LEGAL

402330/15

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

DEZEMBRO 2015

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

AUTORES

Mafalda Miranda Barbosa
Universidade de Coimbra. Instituto Jurídico

Natália Zampieri
Universidade de Coimbra. Instituto Jurídico

André Morais | Fábio Gulpilhares | Francisca Robalo Cordeiro
Universidade de Coimbra

Inês Anastácio
Universidade de Coimbra

ACTAS DO COLÓQUIO
RISCO ALIMENTAR

29.MAIO.2015

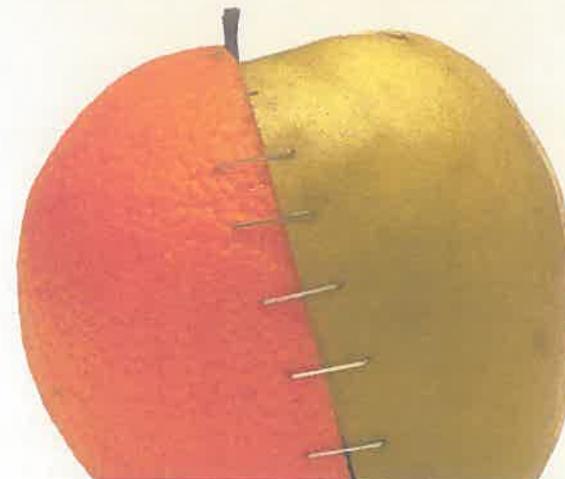
COORDENAÇÃO

JORGE SINDE MONTEIRO
MAFALDA MIRANDA BARBOSA

AUTORES

ANDRÉ MORAIS
FÁBIO GULPILHARES
FRANCISCA ROBALO CORDEIRO

INÊS ANASTÁCIO
MAFALDA MIRANDA BARBOSA
NATÁLIA ZAMPIERI



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA