

Saúde Pública

Mário FROTA*

- **SUMÁRIO:** 1 Preliminares. 1.1 O direito à saúde e segurança na Constituição Europeia. 1.2 O direito à saúde e segurança como direito fundamental. 1.3 O direito à saúde e segurança no domínio do Regulamento Europeu da segurança alimentar. 2 A ordenação dos interesses e a saúde pública. 2.1 A segurança do “prado ao prato” ou do “estábulo à tábola” e os partícipes do processo. 2.2 As legítimas expectativas do consumidor e seus pressupostos. 2.3 As associações de consumidores e as missões que se lhes cometem. 3 Os médicos veterinários como esteios da saúde pública no quadro da saúde animal. 3.1 Médicos veterinários e a sua insubstituível missão na cadeia alimentar. 3.2 Normas técnicas, normas éticas e normas jurídicas: o acervo agro-alimentar “*pluriforme, prolífero e prolixo*”. 3.3 As conexões funcionais entre estruturas médico-veterinárias e de consumidores, como emanção do direito de associação.
- **RESUMO:** O presente artigo tem por escopo dar ao leitor uma visão geral do tratamento dispensamento à saúde pública no âmbito da União Europeia, a partir de textos dos Tratados de Nice, Amsterdão e Maastricht, e à luz dos princípios da precaução (este introduzido no último dos tratados mencionados) e da prevenção. Analisam-se, no domínio do Regulamento Europeu da Segurança Alimentar, regras voltadas para a proteção da saúde e segurança do consumidor. O direito à saúde é posto como um direito fundamental, na Carta dos Direitos, destacando-se no capítulo dos direitos e deveres sociais. No exame do tema, sublinha-se que incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, para que possam prevenir-se em relação aos riscos gerados por produtos perigosos ou nocivos à saúde, sendo dever da empresa, como decorrência do direito à informação conferido ao consumidor, a comunicação dos riscos dos produtos e serviços co-

locados no mercado de consumo. A transparência, pela informação eficiente, aparece como elemento-chave da comunicação dos riscos. Nesse quadro, além do dever de informação imposto às empresas, afigura-se de fundamental importância a educação para a sociedade de consumo. Ela antecipa os feitos de uma informação *per se* eminentemente formativa. Com efeito, a educação para a informação habilita o consumidor para a comunicação empresarial sobre os riscos, prevista nos textos normativos da União Europeia e dos Estados-membros, seja qual for a forma assumida (rotulagem, publicidade etc.). Dessa maneira, a publicidade sobre os produtos e serviços, com o seu quê de sedução, não se deve desviar dos quadros da licitude, veracidade, cientificamente comprovada, e do respeito aos direitos dos consumidores. Na análise do tema foram invocadas, também, diversas normas da Lei de Proteção do Consumidor portuguesa, de 1996, com destaque para as que disciplinam o direito do consumidor à informação sobre os riscos de produtos e serviços e o dever dos fornecedores de comunicá-los ao consumidor, nas embalagens, rótulos e publicidade, devendo esta última, no domínio dos alimentos, tornar-se cada vez mais exigente, não se afigurando lícito que haja quaisquer desvios em matéria tão sensível, com reflexos na saúde pública.

- **PALAVRAS-CHAVE:** Saúde pública. Direito à saúde. Segurança alimentar. Regulamento Europeu de Segurança Alimentar. Tratados de Nice e Amsterdão. Princípios da precaução e da prevenção. Lei de Defesa do Consumidor portuguesa. Dever de comunicação sobre os riscos. Comunicação

* Professor da Universidade de Paris XII; Director do Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra e da *Revista Portuguesa de Direito do Consumo* (RPDC).

empresarial. Publicidade e rotulagem. Transparência. Educação para o consumo. Sociedade da informação.

1 Preliminares

1.1 O direito à saúde e segurança na Constituição Europeia

O direito à saúde e à segurança plasmado se acha no Tratado de Nice. Em formulação que lhe empresta a qualidade de um direito de valor reforçado que sobrepojará o mais.

Os interesses económicos, que tudo sacrificam, ao menos no plano dos princípios submetem-se-lhe. Em hierarquização férrea que a factualidade envolvente porá eventualmente à prova.

O que o art. 129 do Tratado de Amsterdão proclama, normativo que se mantém inalterável no Tratado de Nice, é o que segue:

A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar *um elevado nível de defesa destes*, a Comunidade contribuirá para a *protecção da saúde*, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.

Outros arts. do Tratado [de Amsterdão] são relevantes para a política dos consumidores: por exemplo a importância das questões da saúde é confirmada pela nova redacção do art. 152 sobre Saúde Pública, cuja aplicação está relacionada com o art. 153.

Ora, a preservação da vida e da saúde humana constitui, pois, um superlativo ante o mais.

1.2 O direito à saúde e segurança como direito fundamental

Na Carta de Direitos com a chancela do Texto Fundamental avulta no capítulo dos direitos e deveres sociais, o art. 64 que, sob a epígrafe *saúde*, rege:

1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover.

2. O direito à protecção da saúde é realizado:

a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito;

b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável.

3. Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado:

a) Garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação;

b) Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde;

c) Orientar a sua acção para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos;

d) Disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a assegurar, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade;

e) Disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico;

f) Estabelecer políticas de prevenção e tratamento da toxicodependência.

4. O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada.

No que tange, porém, aos *direitos e deveres económicos*, e na moldura específica dos direitos outorgados e reconhecidos aos cidadãos-consumidores, perfila-se o *direito à protecção da saúde*, como segue:

1. Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.

2. A publicidade é disciplinada por lei, sendo proibidas todas as formas de publicidade oculta, indirecta ou dolosa.

3. As associações de consumidores e as cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses colectivos ou difusos.

O direito à saúde e à segurança contemplado na Lei do Consumidor de 31 de Julho de 1996, recorta-se com um peso específico na segurança, a saber:

1- É proibido o fornecimento de bens ou a prestação de serviços que, em condições de uso normal ou previsível, incluindo a duração, impliquem riscos incompatíveis com a sua utilização, não aceitáveis de acordo com um nível elevado de protecção da saúde e da segurança física das pessoas.

2- Os serviços da Administração Pública que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento da existência de bens ou serviços proibidos nos termos do número anterior devem notificar tal facto às entidades competentes para a fiscalização do mercado.

3- Os organismos competentes da Administração Pública devem mandar apreender e retirar do mercado os bens e interditar as prestações de serviços que impliquem perigo para a saúde ou segurança física dos consumidores, quando utilizados em condições normais ou razoavelmente previsíveis.

A Lei de Bases da Saúde, porém, estabelece neste particular:

1 - A protecção da saúde constitui um direito dos indivíduos e da comunidade que se

efectiva pela responsabilidade conjunta dos cidadãos, da sociedade e do Estado, em liberdade de procura e de prestação de cuidados, nos termos da Constituição e da lei.

2 - O Estado promove e garante o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis.

3 - A promoção e a defesa da saúde pública são efectuadas através da actividade do Estado e de outros entes públicos, podendo as organizações da sociedade civil ser associadas àquela actividade.

4 - Os cuidados de saúde são prestados por serviços e estabelecimentos do Estado ou, sob fiscalização deste, por outros entes públicos ou por entidades privadas, sem ou com fins lucrativos.

E, no plano das disposições regulamentares, a segurança de produtos e serviços emerge de dispositivos, como o DL 213/87, de 28 de Maio (serviços) e o DL 311/95, de 11 de Novembro (produtos).

Aí se define:

1- É considerado seguro o produto cujas características correspondam às fixadas na lei ou em regulamentos que fixem os requisitos em matéria de protecção da saúde e da segurança a que o mesmo deve obedecer para poder ser comercializado.

2 - A conformidade de um produto com as regras mencionadas no número anterior não constitui impedimento à adopção, por parte das autoridades competentes, das medidas que se mostrem necessárias para restringir a sua comercialização ou ordenar a sua retirada do mercado se, não obstante essa conformidade, o produto se revelar perigoso para a saúde e a segurança dos consumidores.

As normas enunciadas convergem, a despeito das origens, no propósito comum de conferir à saúde e à segurança, como sustentáculos maiores da vida, um lugar aparte no ordenamento jurídico nacional.

1.3 O direito à saúde e segurança no domínio do Regulamento Europeu da Segurança Alimentar

No domínio do Regulamento Europeu da Segurança Alimentar, realce para relevantes domínios de intervenção e suporte de adequadas políticas de saúde e tutela da segurança do consumidor:

- segurança alimentar – no quadro da recuperação e ampliação dos níveis de confiança afectados por um sem número de abalos que perpassam a Europa de lés-a-lés.
- análise dos riscos em vista da preservação da saúde e das garantias de segurança – de forma exaustiva, corrente e consequente.
- cientificidade dos pareceres emitidos no domínio de que se cura, em termos de uma inequívoca aplicação de critérios de rigor, efectividade e isenção sem sujeições a interesses outros e menos ainda aos que relevam do económico em que é passível descortinar fumos de corrupção e de favorecimento de perspectivas em que se não revêem os valores que se coenvolvem neste particular.

Consequente intervenção em situações de emergência declarada – celeridade, eficácia e eficiência como coordenadas em que se inscrevem os objectivos por cuja consecução é mister pugnar.

- Concertação no plano internacional por forma a que se apurem consensos no que tange a princípios, directrizes, critérios a que a análise do risco se submeterá em qualquer das latitudes.

Ora, a segurança alimentar, como já o asseverámos, volve-se no arsenal de estruturas / instrumentos a criar e/ou a desenvolver por forma a garantir e ou a reforçar a segurança neste particular.

O Regulamento Europeu, quicá ainda mal assimilado entre nós, a despeito do modelo institucional propugnado e nem sequer incipiente na sua hipotética abordagem do ou ao real, define a este propósito como que numa *petitio principii* que: “*não serão colocados no mercado quaisquer géneros alimentícios que não sejam seguros*”: não o sendo os

que se afigurem prejudiciais à saúde e os impróprios para o consumo humano.

Facto é que uma tão singela formulação presuppõe complexíssimas operações de base cujo grau de dificuldade em ordem à sua consecução importa não menosprezar.

E a tal propósito provê o Regulamento Europeu, no seu art. 5º, como segue:

1. A legislação alimentar deve procurar alcançar um ou mais dos objectivos gerais de um elevado nível de protecção da vida e da saúde humanas a protecção dos interesses dos consumidores, incluindo as boas práticas no comércio de géneros alimentícios, tendo em conta, sempre que adequado, a protecção da saúde e bem-estar animal, a fitossanidade e o ambiente.
2. A legislação alimentar deve visar a realização da livre circulação na Comunidade de géneros alimentícios e de alimentos para animais, fabricados ou comercializados em conformidade com os princípios e os requisitos gerais constantes do presente capítulo.
3. Sempre que existam normas internacionais ou esteja iminente a sua aprovação, estas devem ser tidas em conta na formulação ou na adaptação da legislação alimentar, excepto quando as referidas normas ou os seus elementos pertinentes constituírem meios ineficazes ou inadequados para o cumprimento dos objectivos legítimos da legislação alimentar ou quando houver uma justificação científica ou ainda quando puderem dar origem a um nível de protecção diferente do considerado adequado na Comunidade Europeia.

Como a outro propósito se sustentou (cf. *Revista de Ciência e Cultura*, 2001, p. 2003)¹ o destaque

¹ *Segurança Alimentar – Imperativo de Cidadania*. In: *Lusiada – Revista de Ciência e Cultura*. Porto: Universidade Lusitana, 2001. p. 2003. (Série Direito).

conferido à *saúde e bem-estar animal* reflecte as preocupações que a montante se exprimem no que tange à generalidade dos produtos alimentares em vista do elevado nível de protecção da vida e da saúde humanas a que tende, como objectivo primacial, a política de segurança alimentar no seio da União.

Ora, o direito à saúde e segurança atinge o seu esplendor em domínios como os de base da própria subsistência em que o agro-alimentar ocupa posição de indelmentável relevo.

Na cadeia da produção ao consumo, o destinatário final, cada um de nós, em suma, como beneficiários directos de um sistema de segurança seriamente estruturado e articulado, é o *alfa* e o *omega* de qualquer construção susceptível de se erigir em homenagem à estabilidade bio-psíquica e à satisfação íntima das necessidades mais instantes sejam quais forem os padrões nutricionais que se elegerem.

2 A ordenação dos interesses e a saúde pública

2.1 A segurança do “prado ao prato” ou do “estábulo à tábula” e os partícipes do processo

Qualquer sistema que haja de fundar-se tem de assentar em caboucos que garantam a estabilidade, a firmeza e a sua própria consistência.

A ordenação dos interesses terá de adequar o modelo de base aos objectivos que tendem a alcançar-se.

A que visa o sistema?

A *preservação da vida e da saúde humanas*.

Com que instrumentos é mister opere?

Antes, porém, urge saber o *como*.

A preservação da vida e da saúde garante-se neste particular através de *géneros alimentícios seguros*.

Daí que no travejamento jurídico-institucional se vedem géneros *que não sejam seguros*.

E se defina que se não consideram seguros:

- os prejudiciais à saúde e;
- os impróprios para consumo humano.

Os critérios de determinação em geral de que um género alimentício não é seguro enunciam-se de modo breve como segue – há aí que ter em conta:

- as condições normais de utilização do género alimentício pelo consumidor e em todas as fases de produção, transformação e distribuição;
- as informações fornecidas ao consumidor, incluindo as constantes do rótulo, ou outras informações geralmente à disposição do consumidor destinadas a evitar efeitos prejudiciais para a saúde decorrentes de um género alimentício específico ou de uma categoria específica de géneros alimentícios.

Ao determinar-se se um género alimentício é prejudicial para a saúde, deve ter-se em conta:

- as condições normais de utilização do género alimentício pelo consumidor e em todas as fases da produção, transformação e distribuição;
- as informações fornecidas ao consumidor, incluindo as constantes do rótulo, ou outras informações geralmente à disposição do consumidor destinadas a evitar efeitos prejudiciais para a saúde decorrentes de um género alimentício específico ou de uma categoria específica de géneros alimentícios.

Ao determinar-se se um género alimentício é prejudicial para a saúde, deve-se ter em conta:

- não só o provável efeito imediato e/ou a curto e/ou a longo prazo desse género alimentício sobre a saúde da pessoa que o consome, mas também sobre as gerações seguintes;
- os potenciais efeitos tóxicos cumulativos;
- as sensibilidades sanitárias específicas de uma determinada categoria de consumidores, quando o género alimentício lhe for destinado.

Ao determinar-se se um género alimentício é impróprio para consumo humano, deve-se ter em conta se é inaceitável para consumo humano de acordo com o uso a que se destina, quer por motivos de contaminação, de origem externa ou outra, quer por putrefacção, deterioração ou decomposição.

Sempre que um género alimentício que não é seguro faça parte de um lote ou remessa de géneros alimentícios da mesma classe ou descrição, partir-

se-á do princípio de que todos os géneros alimentícios desse lote ou remessa também não são seguros, a menos que, na sequência de uma avaliação pormenorizada, não haja provas de que o resto do lote ou da remessa não é seguro.

São, porém, considerados seguros os géneros alimentícios que estejam em conformidade com as disposições comunitárias específicas que regem a sua segurança, no que diz respeito aos aspectos cobertos por tais disposições.

A conformidade de um género alimentício com as disposições específicas que lhe são aplicáveis não impedirá as autoridades competentes de tomar as medidas adequadas para impor restrições à sua colocação no mercado ou para exigir a sua retirada do mercado sempre que existam motivos para se suspeitar que, apesar dessa conformidade, o género alimentício não é seguro.

Na ausência de disposições comunitárias específicas, os géneros alimentícios são considerados seguros quando estiverem em conformidade com as disposições específicas da legislação alimentar do Estado-Membro em cujo território são comercializados, desde que tais disposições sejam formuladas e aplicadas sem prejuízo do Tratado da União Europeia.

Para tanto é fundamental calcorrear uma espécie de *via sacra*.

- Antes do mais, há que condensar em texto – de preferência em um só texto – as regras que estatuem no domínio do agro-alimentar: preferível seria que um *Código*, um acervo normativo com as regras técnico-científicas, se estruturasse e, num outro volume, se plasmasse as normas susceptíveis de visar condutas passíveis de juízos de censura, vale dizer, um autêntico *Código Penal do Consumo* na vertente do agro-alimentar.

- De par com as normas técnico-científicas, um outro acervo de índole organo-administrativo, se importaria: nele se consignariam as instituições e sua articulação de molde a que no seu quadro de atribuições se lhe cometessem as missões que imperioso será desempenharem.

De par com a *análise dos riscos* imbricada na Agência, forçoso será constituir-se um corpo inspectivo, ajustado às necessidades, dotado de quadros técnico-cientificamente instruídos e preparados.

E, no plano da judicatura de competência especializada que imperem sob o influxo de coordenadas de celeridade, eficácia, economicidade e eficiência. De molde a que as normas tenham efectiva aplicação e se adeque a moldura penal à gravidade dos bens, interesses ou valores fundamentais objecto de afrontamento na cadeia de produção ao consumo.

A *segurança* estruturalmente lograr-se-ia destarte.

Ponto é saber se o consumidor teria um papel meramente passivo como destinatário a montante de todo um esforço desencadeado a jusante ou se deveria ser considerado como um parceiro com estatuto pleno – como sujeito de parte inteira.

Os consumidores não podem rever-se, tão pouco arrogar-se um estatuto de sujeito passivo, partícula à passivante no seio do mercado.

O consumidor não pode ser havido como agente económico no sentido descaracterizante como os poderes o perspectivam.

O cidadão-consumidor é um centro de imputação de direitos, é sujeito, não objecto. E o papel que se lhe atribui, outorga ou reconhece é-o tanto numa perspectiva individual como numa distinta dimensão – trans ou meta-individual.

Ao consumidor individual há que dotá-lo de saberes e informações para que possa agir de modo criterioso e eficiente no mercado, através, nomeadamente de uma formação (e subjacente educação) para o consumo e de uma consequente informação, que não se esgota obviamente na simples (mas relevante) *comunicação dos riscos*.

Mas os consumidores, por seu turno, terão de ter uma efectiva e saudável representação no seio das estruturas do agro-alimentar, a todos os níveis, podendo inclusivamente figurar como *juizes sociais* na arquitectura dos tribunais de competência especializada em que se apreciam e julgam os feitos neste passo relevantes.

De tal sorte que é possível conceber um juiz togado e dois juizes leigos ou profanos, emergen-

tes das estruturas associativas de consumidores como das associações de interesse económico relevante imbricadas em cada um dos elos da cadeia alimentar.

Posição ímpar em um sem número de elos da cadeia ocupam insofismavelmente os médicos veterinários que são como que a coluna vertebral do sistema, como no lugar próprio se revelará.

2.2 As legítimas expectativas do consumidor e seus pressupostos

Ao consumidor se reconhece como fundamental um direito assente na trilogia QUALIDADE, EFICÁCIA e SEGURANÇA de produtos e serviços a que não escapa o ordenamento agro-alimentar.

Na realidade, o art. 4º da Lei do Consumidor é expresso em definir, na redacção a que se reconduz, emergente das modificações legislativas operadas pelo DL 67/2003, de 8 de Abril:

Os bens e serviços destinados ao consumo devem ser aptos a satisfazer os fins a que se destinam e a produzir os efeitos que se lhes atribuem, segundo as normas legalmente estabelecidas, ou, na falta delas, de modo adequado às legítimas expectativas do consumidor.

Aí se contempla quer a *qualidade* quer a *eficácia* (os efeitos...).

O art. 5º da Lei do Consumidor é expresso em consignar o direito à protecção da segurança em qualquer das vertentes por que se desdobra o estatuto do consumidor na extensão de domínios que comporta:

- 1- É proibido o fornecimento de bens ou a prestação de serviços que, em condições de uso normal ou previsível, incluindo a duração, impliquem riscos incompatíveis com a sua utilização, não aceitáveis de acordo com um nível elevado de protecção da saúde e da segurança física das pessoas.
- 2- Os serviços da Administração Pública que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento da existência de bens ou servi-

ços proibidos nos termos do número anterior devem notificar tal facto às entidades competentes para a fiscalização do mercado.

- 3- Os organismos competentes da Administração Pública devem mandar apreender e retirar do mercado os bens e interditar as prestações de serviços que impliquem perigo para a saúde ou segurança física dos consumidores, quando utilizados em condições normais ou razoavelmente previsíveis.

Às legítimas expectativas do consumidor, há que crescer o complexo normativo que, segundo os sucessivos estádios da ciência, previnem e reprimem os desvios que ocorrerem.

As *expectativas do consumidor* têm como pressupostos que “*não serão colocados no mercado quaisquer géneros alimentícios que não sejam seguros*”.

Perspectivando-se a segurança neste particular, entre outros, sob as coordenadas definidas no Regulamento Europeu.

Mas as *legítimas expectativas* assentam de análogo modo nas metodologias adoptadas pelos entes públicos susceptíveis de obviar a que ao mercado aportem produtos alimentares prejudiciais à saúde e bem assim os impróprios para consumo humano.

E avulta neste particular o *princípio da precaução* que representa um dos *esteios* da preconizada segurança alimentar.

Princípio relevante que surge com autonomia pela importância que se lhe reconhece é o da *precaução* que figura, em tese geral, nos Tratados de Maastricht, de Amsterdão e de Nice.

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO – COMO PILAR DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E DO AMBIENTE

O *princípio da precaução* surge nos textos da ora denominada União Europeia com o Tratado de Maastricht.

A *introdução de forma explícita no Tratado de Maastricht do princípio da precaução (§2º do art. 130-R) vinculou a União ao imperativo de fundar a sua política no domínio do ambiente em obediência a uma tal matriz e, em termos pragmáticos, a alicerçar as suas intervenções em consequentes acções de prevenção.*

Em que domínios se justifica o recurso ao *princípio da precaução*?

O *princípio da precaução* é invocável em situações em que os saberes científicos não permitem, no estado em que se acham, afastar a regra que justifica a prevenção, mas supor tão só a subsistência de um risco. O *princípio da prevenção*, que de há muito se reconhece no direito europeu (leia-se na União Europeia), tem um âmbito de aplicação mais amplo que o da *precaução*.

O *princípio da prevenção* permite a adopção de medidas que visam reduzir um perigo identificado. O *princípio da prevenção* aplica-se em caso de uma forte probabilidade de prejuízos causados aos cidadãos-consumidores.

O *princípio da precaução* depende do carácter incerto da superveniência de um prejuízo.

As condições *materiais* de aplicação do princípio da precaução perfilam-se como segue:

1. *Incerteza científica*: no domínio da salvaguarda da saúde, a avaliação científica é indispensável no processo legislativo.

O que quer significar que os conhecimentos científicos permitem perspectivar um perigo para a saúde sem autorizar a conclusão da existência certa do perigo;

2. *A gravidade do risco pode revestir duas formas*: Uma *incerteza científica* relativa à superveniência de um prejuízo ou uma *incerteza sobre a gravidade* do dano;

3. *Uma acção instantânea, urgente*. Duas condições *formais* se impõem:

1ª - *Carácter transitório*: a medida tomada em virtude do princípio da precaução deverá entender-se em simultaneidade com a da incerteza jurídica;

2ª - *Diligências investigatórias*: o que visa a remediar a incerteza científica por consequente investigação científica.

Como sustentam determinados autores, a medida em que o *princípio da precaução* se inscreve em um qualquer processo decisional, o quadro jurídico que o exorna ganha forma.

No acórdão "National Farmer's Union" do Tribunal Europeu de Justiça, que contemplou "a crise das vacas loucas", suscitou-se, pela vez primeira, a aplicação do *princípio da precaução* plasmado no art. 130 R.

No que tange à Comissão Europeia, a precaução deverá situar-se como critério de análise do risco, no estágio da gestão, antes ainda da elaboração de um qualquer anteprojecto de regulamentação.

No quadro da repartição de competências no que toca à salvaguarda da saúde e do ambiente entre a Comissão e os Estados, compete também aos Estados membros aplicar o *princípio da precaução* enquanto princípio geral em condições análogas às que se enunciaram.

Os próprios actos legislativos que hajam eventualmente negligenciado o *princípio da precaução* poderão ser postos em causa se for de todo manifesto ou se dele se desprender que há afronta ao princípio consagrado de forma inequívoca no Tratado de Maastricht e que reza o seguinte:

1 A política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- a protecção da saúde das pessoas;
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

2 A política da Comunidade no domínio do ambiente visará a um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias. Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a sa-

tisfazer essas exigências incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo comunitário de controlo.

3 Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta:

- os dados científicos e técnicos disponíveis;
- as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade;
- as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação;
- o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

4 A Comunidade e os Estados membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da Comunidade podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas, os quais serão negociados e celebrados nos termos do art. 228º. O disposto no parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais.

O art. 130-R, em que se plasma o *princípio da precaução*, foi reescrito por ocasião do Tratado de Amsterdão, em que ficou como art. 174.

Para além do recurso aos tribunais nacionais, suscita-se a hipótese de o conflito que dessa forma se gera poder ser dirimido pelo Tribunal Europeu de Justiça, tanto em termos prejudiciais como em sede de apreciação principal da acção de que se trata.

No *Regulamento da Segurança dos Alimentos* de 28 de Janeiro de 2002, que veio a lume em 1 de Fevereiro pº pº, e que, em geral, entrou em vigor em 21 de Fevereiro, o *princípio da precaução* é recitado como segue:

1 Nos casos específicos em que, na sequência de uma avaliação das informações disponíveis, se identifique uma possibilidade de efeitos nocivos para a saúde, mas persistam incertezas a nível científico, podem ser adoptadas as medidas provisórias de gestão dos riscos necessárias para assegurar o elevado nível de protecção da saúde por que se optou na Comunidade, enquanto se aguardam outras informações científicas que permitam uma avaliação mais exaustiva dos riscos.

2 As medidas adoptadas com base no nº 1 devem ser proporcionadas e não devem impor mais restrições ao comércio do que as necessárias para se alcançar o elevado nível de protecção por que se optou na Comunidade, tendo em conta a viabilidade técnica e económica e outros factores considerados legítimos na matéria em questão. Tais medidas devem ser reexaminadas dentro de um prazo razoável consoante a natureza do risco para a vida ou a saúde e o tipo de informação científica necessária para clarificar a incerteza científica e proceder a uma avaliação mais exaustiva do risco.

Ora, para além da *precaução*, outro princípio avulta, a saber, o da *transparência* que — pode asseverar-se — constitui, afinal, magna expressão do direito à informação tal como o recorta o art. 8º da Lei do Consumidor, *emblematicamente* considerado como um dos patamares de cidadania:

1 O fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto nas negociações como na celebração de um contrato, informar de forma clara, objectiva e adequada o consumidor, nomeadamente, sobre características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega e assistência após o negócio jurídico.

2 A obrigação de informar impende também sobre o produtor, o fabricante, o importador, o distribuidor, o embalador e o armazenista,

por forma que cada elo do ciclo produção-consumo possa encontrar-se habilitado a cumprir a sua obrigação de informar o elo imediato até ao consumidor, destinatário final da informação.

- 3 Os riscos para a saúde e segurança dos consumidores que possam resultar da normal utilização de bens ou serviços perigosos devem ser comunicados, de modo claro, completo e adequado, pelo fornecedor ou prestador de serviços ao potencial consumidor.
- 4 Quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retractação do contrato relativo à sua aquisição ou prestação, no prazo de sete dias úteis a contar da data de recepção do bem ou da data de celebração do contrato de prestação de serviços.
- 5 O fornecedor de bens ou o prestador de serviços que viole o dever de informar responde pelos danos que causar ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que hajam igualmente violado o dever de informação.
- 6 O dever de informar não pode ser denegado ou condicionado por invocação de segredo de fabrico não tutelado na lei, nem pode prejudicar o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais ou outra legislação mais favorável para o consumidor.

Transparência é, segundo a Enciclopédia Portuguesa-Brasileira, “qualidade do que é transparente; diafeneidade”.

Transparente é, por seu turno, “designativo de cada um dos corpos que se deixam atravessar pela luz e através dos quais se distinguem nitidamente os objectos; diáfano; franco, que se deixa conhecer ou desvendar facilmente; que se percebe facilmente; claro; evidente [...] (op. cit.).

O princípio da transparência, de resto, plasmado, entre nós, na LC (Lei do Consumidor), no nº 1 do seu art. 8º, assenta no pressuposto de que

[...] o fornecedor de bens ou prestador de serviços deve [...] informar de forma clara, objectiva e adequada o consumidor, nomeadamente sobre características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazo de entrega e assistência pós-contratual.

A *transparência*, no plano de que se trata, volta-se em duas vertentes, a saber, a da *consulta pública* na fase da preparação, avaliação e revisão da legislação alimentar e a da *informação dos consumidores* sempre que se estime que um género alimentício (ou um alimento destinado a animais irracionais) comporte eventual risco para a saúde humana ou animal.

O princípio, insito nos arts. 9º e 10º, tem expressão em cada um dos normativos.

Neles se lobra o seu sentido e alcance. A *consulta pública* prevê, porém, uma excepção:

[...] proceder-se-á a uma consulta pública aberta e transparente, directamente ou através de organismos representativos, durante a preparação, avaliação e revisão da legislação alimentar, a não ser que a urgência da questão não o permita.

No que tange à *informação dos cidadãos*, de conferir, pois, o que no art 10º se encerra, a saber:

Sem prejuízo das disposições comunitárias e de direito nacional aplicáveis em matéria de acesso a documentos, sempre que existam motivos razoáveis para se suspeitar de que um género alimentício ou um alimento para animais pode apresentar um risco para a saúde humana ou animal, dependendo da natureza, da gravidade e da dimensão desse risco, as autoridades públicas tomarão medidas adequadas para informar a população da natureza do risco para a saúde, identificando em toda a medida do possível o género alimentício ou o alimento para animais ou o seu tipo, o risco que pode apresentar e as medidas tomadas ou que vão ser tomadas, para prevenir, reduzir ou eliminar esse risco.

A consagração do *princípio* constitui barreira às cortinas de fumo, à ignorância, aos silêncios comprometedores a que empresários e políticos se remeteram em prejuízo manifesto de cada um e todos, em época, de resto, não muito distante.

De análogo modo as *legítimas expectativas* são indissociáveis dos *interesses económicos* que desfrutam de tutela constitucional, mas emergem em sinonímia do Regulamento Europeu.

A *salvaguarda dos interesses do consumidor* reveste um sem número de manifestações da plasticidade das relações jurídicas de consumo.

Para além da patrimonialidade em que se revê e a que os programas, planos, directrizes e leis nacionais conferem expressão, há bens, interesses ou valores jurídicos fundamentais a preservar, tutelados pela ordem penal no plano económico *stricto sensu*. Confirma-se o que a LC consagra, entre nós:

[...] o consumidor tem direito à protecção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos contraentes, a lealdade e a boa fé nos preliminares, na formação e ainda durante a vigência dos contratos.

E exprime, materializando, em um sem número de preceitos, o que, em tese geral, se encerra no nº 1 do seu art 9º.

No domínio da legislação alimentar – e em particular no que toca ao Regulamento Europeu –, e sob a epígrafe protecção dos interesses dos consumidores, se define de modo expresso que a *legislação alimentar* tem como objectivo a protecção dos interesses dos consumidores e a fornecer-lhes uma base para que façam escolhas com conhecimento de causa em relação aos géneros alimentícios que consomem. Visa prevenir – e, neste passo, acrescenta de modo meramente exemplificativo um sem número de alvos, a saber:

- práticas fraudulentas ou enganosas;
- a adulteração dos géneros alimentícios;
- quaisquer outras práticas que possam induzir em erro o consumidor.

Para além da responsabilidade susceptível de ser assacada aos operadores económicos, nos termos gerais, nos planos criminal e civil, avulta, nos termos da Directriz 85/374/CEE do Conselho de 25 de Julho de 1985, a responsabilidade do produtor por produtos defeituosos, que ora abarca as matérias-primas (produtos da agricultura, pecuária, da caça e da pesca), sempre que a vida, a integridade física e a segurança de quem quer esteja em causa.

A tal provê o art. 21 do Regulamento Europeu, como forma de acautelar perigos e riscos susceptíveis de afectar os consumidores em valores fundamentais como os enunciados.

Em princípio, a criminalização das condutas releva dos direitos nacionais, não se vislumbrando, no estágio actual, que a Europa se proponha editar um Código Penal do Consumo susceptível de traçar as molduras típicas (dos tipos de ilícito) e os quadros sancionatórios unívocos ou uniformes aplicar de Helsínquia a Albufeira, no Algarve.

Susceptível de os integrar, no contrapolo das obrigações assumidas pelos consumidores, no domínio da salvaguarda dos seus interesses (económicos) realce para as boas práticas do comércio dos géneros alimentícios, que acrescem às que no plano da *qualidade* a Directriz 93/43/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993 estabelece e que, na transposição que de tal instrumento efectuou o legislador português, se plasma no art 4º do Decreto-Lei 67/98, de 18 de Março, como segue:

- 1- As autoridades competentes para o exercício do controlo oficial deverão promover e apoiar a elaboração de códigos de boas práticas de higiene destinados a utilização voluntária pelas empresas do sector alimentar como orientação para a observância dos requisitos de higiene.
- 2- Os códigos deverão ser elaborados por empresas do sector alimentar ou suas associações e representantes de outras entidades interessadas, tais como as autoridades sanitárias e as associações de consumidores.
- 3- Será sempre garantida a audição dos titulares de interesses opostos que possam ser afectados pela aprovação e cumprimento dos códigos.

4 Na construção do conteúdo dos códigos devem ter-se em conta as regras recomendadas internacionalmente em matéria de higiene alimentar, nomeadamente as do Codex Alimentarius.

5 Os projectos de código de boas práticas serão apresentados à Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar (DGFCQA), para efeitos de avaliação pelas entidades que forem designadas por despacho conjunto dos Ministros da Economia, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Saúde e Adjunto do Primeiro-Ministro.

6 Os códigos de boas práticas que forem considerados conformes com o disposto no presente diploma serão sempre objecto de divulgação junto das empresas do sector alimentar a que respeitem e das autoridades sanitárias.

7 Os códigos de boas práticas serão notificados à Comissão Europeia.

De resto, como noutro passo se assinalou, a protecção dos interesses dos consumidores, incluindo as boas práticas no comércio de géneros alimentícios", constitui segmento relevante dos objectivos gerais plasmados no art 5º do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros, transcrito supra.

A afeição às práticas leais representa o *quid* que exige de responsabilidades, em particular o "comércio retalhista", na acepção que do termo se retém no glossário insito *in fine*.

Ora, as *legítimas expectativas* não poderão ser, a nenhum título, defraudadas: o consumidor tem um estatuto de ouro que só se desmorona porque da "lei" à "praxis" dista um abismo, já que à dessacralização da lei se seguiu uma vaga inestancável de indisciplina social insusceptível de sustar-se, de se sofrer pela *demissão pura e simples* da administração ou das administrações públicas "de joelhos" perante interesses que não são patentemente os dos povos, os das gentes, os das pessoas concretas que os textos de forma inebriante incensam para os concretos motores do mercado siderarem ou cilindram impunemente a seu bel talante.

Fenómeno que há que ter a coragem de inverter para que o Homem e a Mulher se revejam em plenitude na sua própria condição e estatuto.

Não se pode proclamar *urbi et orbi* a libertação dos humanos para despudoradamente *se porrem a ferros* um pouco por toda a parte.

2.3 As associações de consumidores e as missões que se lhes cometem

O direito de associação, constitucionalmente reconhecido, radica no art 46 do Texto Fundamental que reza:

1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal.
2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.
3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela.
4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.

As *associações de consumidores* são como que uma emanção das comunidades de pessoas espacialmente situadas.

Ora, no leque de direitos que a Constituição reconhece aos cidadãos-consumidores, avulta, neste particular, o direito de representação que se traduz, nos termos do nº 3 do seu art 60, em:

As associações de consumidores [...] têm direito nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre questões que digam respeito à defesa dos consumidores.

Ora, a representação comporta os direitos de consulta de e participação.

A Lei do Consumidor dispõe no art 18 de forma precípua o que compete às associações de consumidores:

1- As associações de consumidores gozam dos seguintes direitos:

- a) Ao estatuto de parceiro social em matérias que digam respeito à política de consumidores, nomeadamente traduzido na indicação de representantes para órgãos de consulta ou concertação que se ocupem da matéria;
- b) Direito de antena na rádio e televisão, nos mesmos termos das associações com estatuto de parceiro social;
- c) Direito a representar os consumidores no processo de consulta e audiência públicas a realizar no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectar os direitos e interesses daqueles;
- d) Direito a solicitar, junto das autoridades administrativas ou judiciais competentes, a apreensão e retirada de bens do mercado ou a interdição de serviços lesivos dos direitos e interesses dos consumidores;
- e) Direito a corrigir e a responder ao conteúdo de mensagens publicitárias relativas a bens e serviços postos no mercado, bem como a requerer, junto das autoridades competentes, que seja retirada do mercado publicidade enganosa ou abusiva;
- f) Direito a consultar os processos e demais elementos existentes nas repartições e serviços públicos da administração central, regional ou local que contenham dados sobre as características de bens e serviços de consumo e de divulgar as informações necessárias à tutela dos interesses dos consumidores;
- g) Direito a serem esclarecidas sobre a formação dos preços de bens e serviços, sempre que o solicitem;
- h) Direito de participar nos processos de regulação de preços de fornecimento de bens

e de prestações de serviços essenciais, nomeadamente nos domínios da água, energia, gás, transportes e telecomunicações, e a solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, por forma a poderem pronunciar-se sobre elas;

- i) Direito a solicitar aos laboratórios oficiais a realização de análises sobre a composição ou sobre o estado de conservação e demais características dos bens destinados ao consumo público e de tomarem públicos os correspondentes resultados, devendo o serviço ser prestado segundo tarifa que não ultrapasse o preço de custo;
 - j) Direito à presunção de boa fé das informações por elas prestadas;
 - l) Direito à acção popular;
 - m) Direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contra-ordenacional, quando o requeiram, apresentando memoriais, pareceres técnicos, sugestão de exames ou outras diligências de prova até que o processo esteja pronto para decisão final;
 - n) Direito à isenção do pagamento de custas, preparos e de imposto do selo, nos termos da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto;
 - o) Direito a receber apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para a prossecução dos seus fins, nomeadamente no exercício da sua actividade no domínio da formação, informação e representação dos consumidores;
 - p) Direito a benefícios fiscais idênticos aos concedidos ou a conceder às instituições particulares de solidariedade social.
- 2- Os direitos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior são exclusivamente conferidos às associações de consumidores de âmbito nacional e de interesse genérico.
- 3- O direito previsto na alínea h) do nº 1 é conferido às associações de interesse genérico ou de interesse específico quando esse interesse esteja directamente relacionado

com o bem ou serviço que é objecto da regulação de preços e, para os serviços de natureza não regional ou local, exclusivamente conferido a associações de âmbito nacional.”

Os consumidores, para além do Conselho Nacional do Consumo – DL nº 154/97, de 20 de Junho –, dispõem de representação em inúmeros domínios. Nem sempre relevante, nem sempre proporcional, nem sempre adequada.

No que se reporta à Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar, os consumidores desfrutam também de uma representação que se dilui de veras ante a composição dos blocos de interesses intervenientes ou conformadores do ser próprio de uma tal estrutura.

A relevância do papel cometido às associações (“*são os olhos do dono que guardam a vinha*”) mister seria que a partilha de equilíbrios fosse de veras ponderada.

Mas aos consumidores não é lícito faleça adequada preparação para que as posições assumidas o sejam movidas pela *suprema lex da salus publica*, que não por interesses sejam de que natureza forem.

As associações de consumidores não podem ser, porém, correia de transmissão nem de estruturas políticas “*sticto sensu*”, tão pouco de interesses económicos nacionais ou multinacionais, sob pena de subversão dos seus princípios fundantes e dos valores que se propugnam em ordem à tutela de interesses e direitos de cada um e todos.

Daí o relevante papel que se lhes reconhece se, independentemente de se considerarem ou não como mero contra-poder, souberem honrar os seus compromissos com os consumidores de que são emanção e que lhe modelam o ser – o *corpus a o animus* (o corpo e a alma).

Mas até nesse congenho a posição dos cidadãos-veterinários é fundamental pela mais valia que poderão emprestar às estruturas no plano técnico-científico e nos equilíbrios posicionais que de tudo decorrem

As associações desfrutam de peculiares idiosincrasias no contexto do agro-alimentar e se de forma desipotecada, isenta, responsável desem-

penharem as missões que se lhes cometem constituirão a estrutura decerto mais idónea para que não feneça a confiança no ‘mercado’ e o reforço de garantias se alcance em cada um dos segmentos do agro-alimentar – do “*prado ao prato*”.

3 Os médicos veterinários como esteios da saúde pública

3.1 Médicos veterinários e a sua insubstituível missão na cadeia alimentar

Os médicos veterinários no que tange à saúde animal ocupam uma posição ímpar.

Será redundante afirmá-lo, quanto se nos afigura.

A relevância atribuída aos veterinários reconhece-se em absoluto no SAV (Serviço Alimentar e Veterinário) que precedeu as actuais estruturas institucionais que emergem do Regulamento Europeu da Segurança Alimentar.

As atribuições primeiras radicam nos Estados-Membros que constituem como que a primeira trincheira na pugna pela segurança.

Atribuições subsidiárias relevam do SAV, sediado na Irlanda:

O SVA tem por missão garantir os mais elevados níveis de segurança e de qualidade do *iter* da produção ao consumo – dos percursos que conduzem do *prado ao prato*, como usualmente se afirma.

O SAV não esgota o seu leque de missões no mercado comum. Antes tem sob sua mira países que, situados fora da órbita da UE, exportam produtos alimentares para a União.

A magna importância dos veterinários entronca nas estruturas de cada um dos países e o seu papel na erradicação das epizootias estultícia seria enaltecer.

O que, a qualquer luz, se afigura de encarecer é a articulação entre as distintas unidades e os modos de organização que de todo importa aferir – das municipais às centrais.

Os modelos que se vêm ensaiando nem sempre se revelam eficazes.

Ponto é que se confira aos veterinários o inultrapassável papel que se lhes reconhece e é perspectivável na massa de competências que se lhes outorgam.

Os veterinários, para além das funções de inspecção técnico-científica que lhes cabem em distintos lugares da cadeia alimentar, terão obviamente de enquadrar as estruturas inspectivas no quadro das atribuições de polícia-criminal que um qualquer corpo haja de assumir ou, se distinto for o figurino, no seio do actual órgão de polícia em actuação no mercado.

Só a competência dos veterinários poderá, em suma, e a sua decisiva intervenção em todos os elos da cadeia, permitir se reforcem as garantias nos planos da segurança e qualidade alimentares.

Mas para tal há que reinventar, como a seu tempo se acentuará, os partidos veterinários municipais já que as unidades orgânicas centrais se revelam falhas de meios e apresentam uma distância insuperável face a concretos pontos no terreno que só dessarte se poderá ultrapassar.

As hostes de veterinários terão de ocupar a quadrícula em diuturna acção que cumpre incentivar, acarinhar e aplaudir. Porque a segurança alimentar é valor transcendente que não pode ser deixado ao acaso, tão pouco nas mãos de inescrupulosos agentes que não se preocupam com o valor da saúde pública, antes com interesses que chocam com o que de mais elevado a cidadania aspira.

3.2 Normas técnicas, normas éticas e normas jurídicas: o acervo agro-alimentar “*pluriforme, prolífero e prolixo*”

O médico veterinário, a despeito da posição ímpar de que desfruta na economia do agro-alimentar, é, a um tempo, actor e autor, intérprete de actos que se lhe impõe, autor porque titular, porque detentor a quem incumbe o emprego destre dos instrumentos a que conferem a autoria dos actos que pratica.

As normas a que obedece são *prima facie* as que emergem dos tratados de medicina veterinária que redundam nas denominadas *artis leges* (as leis da arte) a que a sua particular perícia imprime o timbre do seu saber e competência. Ou vice-versa.

Mas também se sujeita à observância das regras técnicas que emanam de regulamentos cuja base de cientificidade é também manifesta e de que se não pode apartar, a menos que estale um qualquer

conflito de interesses cuja solução releva de parâmetros outros.

Mas os médicos-veterinários para bem se desobrigarem da sua tábua de missões estarão naturalmente sujeitos, no quadro funcional, aos códigos de auto-regulação ou de conduta que a própria directiva do Controlo dos Pontos Críticos, como alguns pretendem, inculca ou instila – Directiva 93/43/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993 que, uma vez transposta para o ordenamento jurídico português, deu origem ao DL 67/98, de 18 de Março noutro passo transcrito.

Mas para além das normas auto-regulatórias, há normas deontológicas que emergem dos códigos próprios segregados no seio da ordem, de que se não poderão desviar, sob pena de às molduras sancionatórias saltarem e, uma vez infligidas, virem a macular o *curriculum vitae* do titular visado.

A deontologia (do grego *deon*, *deontos*, dever e *logos*, tratado) é *grosso modo* um compêndio de moral profissional a que se deve obediência (BENTHAM, *Science of Morality*, a que deu o nome de *Deontology*) nele se consignam os deveres e direitos a que os médicos veterinários se adscrevem, em um compromisso que mister é enaltecer para que os princípios subjacentes, que são como que a imagem de marca de um tal estrato profissional, se reflectam em cada um dos gestos, dos actos, do acto médico-veterinário que representa monopólio dos veterinários, por definição.

Mas há ainda, no quadro da função pública ou no das relações entre dadores de trabalho e trabalhadores, normas que relevam do direito disciplinar e cuja violação se traduz em infracções passíveis de sanções outras.

E há outro marco que é o das normas jurídicas, subsidiárias ou não da especificidade técnico-científica absorvida pelo ordenamento e cuja preterição é assistida de coerção: a violação das normas volve-se em coacção exercida pelo Estado no plano meramente administrativo, recoberto pelos ilícitos de mera ordenação social, passíveis de coimas, ou de situações de afrontamento a bens, interesses ou valores jurídicos fundamentais cominadas de penas de prisão e multa, que relevam quer do Código Penal quer de legislação extravagante.

Noutra perspectiva, porém, e no plano estritamente funcional, importa indagar se a estréua missão que aos veterinários se comete é susceptível de lograr, num sistema fluido, coerente, acessível, suporte para um exercício equilibrado de funções.

É que o ordenamento legislativo do agro-alimentar se pode qualificar de forma menos lisonjeira como:

- pluriforme;
- prolífero;
- prolixo.

As normas que o povoam revestem natureza híbrida.

Os sectores que abarcam são distintos, como se infere de uma qualquer listagem dos géneros: dos produtos cárneos ao leite e aos produtos lácteos como das aves aos ovos e aos ovoprodutos.

São domínios com especificidades tais que difícil é, quantas vezes, um denominador comum, a não ser em tema de conceitos abertos, como os de segurança.

Como se não bastasse, o número de diplomas é inestancável:

- despachos;
- desapachos normativos;
- portarias;
- decretos;
- decretos regulamentares;
- decretos-leis;
- leis;
- recomendações;
- decisões;
- regulamentos;
- directivas;
- circulares;

instruções ou documentos aparentemente de menos valor ou de menor poder de vinculação, mas que transformam o domínio de que se trata em algo de inabarcável, insusceptível de codificação, inserível em um qualquer esforço de racionalização.

E a prolixidade que os exorna raia o insustentável.

Daí que se preconize uma sorte de codificação à *droit constant* de molde a que normas superve-

nientes se possam enquadrar nos textos, conferindo à disciplina jurídica neste passo recortada unidade, sistematização, acessibilidade, descodificação do não seja estritamente técnico ou técnico-científico, de molde a poder aceder-se a um instrumentário tal sem os constrangimentos que ora se observam.

O facto em si constituiria acrescida vantagem para as administrações públicas, para os operadores económicos, para os cientistas, os especialistas do agro-alimentar, os agentes inspectivos e, em suma, para o consumidor.

Mas tal só se tornará exequível se houver uma consciência açodada das prementes necessidades que se experimentam neste domínio.

Mas as normas de feição organo-administrativas também se impõe se revejam e bem assim a arquitectura do próprio sistema que mister será se regenere já que há ausências significativas na cadeia alimentar que constituem pecha de exorcizar.

A quebra de confiança principia exactamente nesse ponto. De modo esparso, dir-se-á.

Há que reinventar os partidos veterinários no seio dos municípios.

Há que autonomizar, no limite, o corpo inspectivo em sede de fileira alimentar, já que a IGAE se acha assoberbada, subvalorizada, subdimensionada e a quebra de *elan* desvirtua as próprias funções, mau grado a dedicação à causa pública dos seus quadros.

Que à Agência se reserve a análise dos riscos nas suas valências.

Mas que a repressão caiba a corpo autónomo, como se propende a aceitar depois de longo período de perturbações e de tergiversações.

Mas que se restitua a confiança através de um corpo inspectivo ajustado às necessidades técnico-cientificamente preparado, inserido no seu tempo e nas exigências hodiernas.

E que em fase precedente se estructure numa escola pedagogicamente dotada em vista da imprescindível formação que mister será proporcionar aos técnicos e técnicos superiores, bem como aos agentes com decisiva intervenção no terreno.

É que se não pode bastar domínio tão sensível com a formação empírica de quem se confronta no campo com dificuldades de tomo.

E a formação dos magistrados intervenientes não pode deixar de ter lugar, a fim de obviar a consequências nefastas que ora de detectam.

A formação inicial é importante.

A formação permanente ou contínua inestimável. Para que o embotamento se não assenhoreie dos espíritos e não seja ainda mais deletério que as carências devidas a ausência de escola, de formação.

A definição de um modelo de escola é instante. Só nisso não reflecte quem não amadureceu ideias a propósito.

Sete anos leva a formar em França um agente inspectivo, após um curso superior.

3.3 As conexões funcionais entre estruturas médico-veterinárias e de consumidores, como emanção do direito de associação.

Por princípio, por formação e por tradição os médicos-veterinários, pela posição ímpar de que desfrutam no cenário do agro-alimentar, são os aliados preferenciais dos consumidores.

Mais do que os próprios médicos (*maxime*, de saúde pública) ou de outros agentes postados ao longo da cadeia alimentar – da produção ao consumo.

Mas, para além dos veterinários *a se* importa salientar as estruturas sócio-profissionais a que se religam ou que os arregimentam: a Ordem inalienavelmente, no modelo vigente; o Sindicato como expressão de livre e espontânea adesão ante os interesses postulados por estruturas de análogo jaez.

A concatenação estruturas de médicos / veterinários e de consumidores constitui o corolário natural de uma mediana tradução das necessidades íntimas experimentadas no mercado.

O “*dar de mãos*” em acções de efectiva interpenetração e consecução de objectivos comuns é um *plus* em termos de cidadania.

Não só no que toca à indispensável formação que força é reservar aos consumidores, como no indestrutível suporte às mais acções que têm por escopo a *saúde pública*.

O princípio-norma de base programática, que é o da educação e formação para a sociedade de consumo, está na realidade por preencher. Por defecção do Estado, por inoperância da administração pública, por ausência de poder de intervenção das estru-

turas de consumidores que relevam da sociedade civil, ainda que das mais autênticas, autónomas e genuínas se trate.

Porque neste quadrante há também que separar águas e de forma enérgica.

Com efeito, o art 6º da Lei do Consumidor é inequívoco em proclamar algo que permanece autêntica letra morta, a despeito das acções que instituições como a *Associação Portuguesa de Direito do Consumo (APDC)* desenvolvem no terreno e do esforço consequente de professores dotados de um ardor cívico contagiante que encetam projectos e programas a tal propósito:

- 1 Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.
- 2 Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor designadamente através de:
 - a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;
 - b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;
 - c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;
 - d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.
- 3 Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.
- 4 Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, de-

signadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado.

Mas por muito consequentes que sejam, as acções pautam-se por inconsequentes, por episódicas, esporádicas, ocasionais, sem sequência. Por razões que se não ignoram.

Mas não se resume à formação a acção congruente susceptível de se desenvolver.

A permuta de informações é algo que tem de ser incrementado para que os canais funcionem e projectos comuns se empreendam com o fito de tutelar sempre e só a posição jurídica dos consumidores num mercado em que os artificios, sugestões e embustes em domínio tão sensível quanto este se reproduzem à exaustão.

De resto, a informação é também direito fundamental que tem, na sua génese, de obedecer a critérios de objectividade, de rigor, de adequação.

A moldura do art 8º da Lei do Consumidor é eloquente:

- 1 O fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto nas negociações como na celebração de um contrato, informar de forma clara, objectiva e adequada o consumidor, nomeadamente, sobre características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega e assistência após o negócio jurídico.
- 2 A obrigação de informar impende também sobre o produtor, o fabricante, o importador, o distribuidor, o embalador e o armazenista, por forma que cada elo do ciclo produção-consumo possa encontrar-se habilitado a cumprir a sua obrigação de informar o elo imediato até ao consumidor, destinatário final da informação.
- 3 Os riscos para a saúde e segurança dos consumidores que possam resultar da normal utilização de bens ou serviços perigosos devem ser comunicados, de modo claro, completo e adequado, pelo fornecedor ou prestador de serviços ao potencial consumidor.

4 Quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retractação do contrato relativo à sua aquisição ou prestação, no prazo de sete dias úteis a contar da data de recepção do bem ou da data de celebração do contrato de prestação de serviços.

5 O fornecedor de bens ou o prestador de serviços que viole o dever de informar responde pelos danos que causar ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que hajam igualmente violado o dever de informação.

6 O dever de informar não pode ser denegado ou condicionado por invocação de segredo de fabrico não tutelado na lei, nem pode prejudicar o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais ou outra legislação mais favorável para o consumidor.

Mas a função que incumbe, em geral, ao Estado, é escamoteada com as consequências que daí advêm para a comunidade em geral.

Aprecie-se o sentido e alcance do art 7º nos seus 3 primeiros números que parece não haver despertado ainda a curiosidade do próprio Governo e da administração, mau grado um salpico ou outro da televisão pública que aqui e além "*dá um ar da sua graça*", como sói dizer-se:

1 Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à informação em geral do consumidor, designadamente através de:

- a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;
- b) Criação de serviços municipais de informação;
- c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores;

- d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;
 - e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.
- 2- O serviço público de rádio e de televisão deve reservar espaços, em termos que a lei definirá, para a promoção dos interesses e direitos do consumidor.
- 3- A informação ao consumidor é prestada em língua portuguesa.

Ademais, a comunicação dos riscos que deve ser efeito, que não causa, seria algo de complementar na perspectiva que ora se realça, tanto mais que aos veterinários cabe papel relevante no que tange à educação para a sociedade de consumo, em particular no âmbito da educação para a saúde, num entrecruzar de esforços que cumpre evidenciar, mas que de todo inexistente.

A comunicação dos riscos é algo, de análogo modo institucionalizado, que ocorre quando declaradamente haja de transmitir às populações o que em decorrência dos processos em curso se afigurar relevante e indispensável. Mas há que preparar os interlocutores, o universo-alvo, há que fornecer códigos de linguagem, há que falar no "*mesmo comprimento de onda*".

Ponto é que a comunicação dos riscos seja assumida como tarefa irrecusável, séria, insuperável, de dificuldade acrescida pelas leituras que normalmente qualquer quadro verbal induz ou suscita.

ANEXO

Segurança Alimentar

Comunicação dos riscos, afloramento do direito à informação

1 A análise dos riscos

O Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos, editado pela Comissão Europeia em 12 de Janeiro

de 2000, articula-se de molde a contemplar sucessivamente temas, como:

- princípios de segurança dos alimentos;
- elementos fundamentais da política de segurança dos alimentos: recolha e análise de informações – pareceres científicos;
- criação de uma Autoridade Alimentar Europeia;
- aspectos regulamentares;
- controlos;
- informação ao consumidor;
- dimensão internacional;
- Conclusões.

No que tange às *análises dos riscos* convém conceituar: a *análise* mais não é do que um processo constituído por *três componentes interligados*, a saber:

- avaliação;
- gestão; e
- comunicação dos riscos.

A *avaliação dos riscos* é um processo de base científica constituído por quatro etapas, como segue:

- identificação do perigo;¹
- caracterização do perigo;
- avaliação da exposição;
- caracterização do risco.²

A *gestão dos riscos* é o processo, diferente da avaliação dos riscos, que consiste em ponderar alternativas políticas, em consulta com as partes interessadas, tendo em conta a avaliação dos riscos e outros

¹ Por *perigo* se entende, conforme o Regulamento Europeu 1781/2002, de 28 de Janeiro de 2002, "*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*".

² Por *risco* se entende, nos mesmos termos, *uma função de probabilidade de um efeito nocivo para a saúde e da gravidade desse efeito, como consequência de um perigo*.

factores legítimos e, se necessário, seleccionar opções apropriadas de prevenção e controlo.

A *comunicação dos riscos* consiste no intercâmbio interactivo, durante todo o processo da análise dos riscos, de informações e pareceres relativos a *perigos e riscos*, factores relacionados com *riscos e percepção do risco*, entre avaliadores e gestores dos riscos, consumidores, empresas do sector alimentar e do sector dos alimentos para animais, a comunidade universitária e outras partes interessadas, incluindo a explicação dos resultados da avaliação dos riscos e da base das decisões da gestão dos riscos.

Se nos detivermos na *comunicação dos riscos*, na sua essência e na vertente *consumidor*, o processo radica na *informação criteriosa a prestar ao consumidor*.

A tal propósito e de forma emblemática se diz no *Livro Branco...*, a que se alude, que a "*comunicação dos riscos não deve consistir numa transmissão passiva de informações, mas sim ser interactiva, implicando um diálogo e uma resposta por parte de todos os intervenientes*".

No plano da *educação alimentar* e no da *comunicação dos riscos*, mister será descodificar um sem número de *itens* que constituem o "*pão-nosso de cada dia*", na alimentação hodierna, fora dos meios tradicionais:³

A *informação* em geral, como em particular, constitui *direito fundamental do consumidor* com assento, pois, nas Constituições, onde tais direitos desfrutam de uma tal dignidade.

³ Ai se situam noções e conceitos como: alimentos geneticamente modificados; alimentos irradiados ou ionizados; alimentos funcionais; alimentos dietéticos; alimentos conservados pelo frio (refrigerados); alimentos pré-embalados; alimentos enlatados; alimentos pré-confeccionados; alimentos enriquecidos; alimentos para lactentes e crianças; alimentos biológicos; alimentos especiais; aditivos alimentares; conservantes; corantes; edulcorantes; emulsionantes; gelificantes; intensificadores de sabor; espessantes; substâncias ou materiais em contacto com os alimentos.

Em Portugal, a *Lei do Consumidor (LC)* conceitua a *informação* nos planos de que se trata^{4,5} e afigura-se-nos que os moldes em que o faz servem em absoluto um qualquer ordenamento.

A *comunicação dos riscos* constitui destarte um afloramento do *direito à informação*, que im-

⁴ A informação em geral versa-a a LC, como segue: "1- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à informação em geral do consumidor, designadamente através de: a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;

a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;

b) Criação de serviços municipais de informação;

c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores;

d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;

e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.

2- O serviço público de rádio e de televisão deve reservar espaços, em termos que a lei definirá, para a promoção dos interesses e direitos do consumidor.

3- A informação ao consumidor é prestada em língua portuguesa.

4- A publicidade deve ser lícita, inequivocamente identificada e respeitar a verdade e os direitos dos consumidores.

5- As informações concretas e objectivas contidas nas mensagens publicitárias de determinado bem, serviço ou direito consideram-se integradas no conteúdo dos contratos que se venham a celebrar após a sua emissão, tendo-se por não escritas as cláusulas contratuais em contrário." Os aspectos inerentes à publicidade estão, em nosso entender, deslocados: melhor quadriam no conteúdo do direito à protecção dos interesses económicos.

⁵ A informação em particular define-a o artigo 80 da LC, do teor seguinte:

"1- O fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto nas negociações como na celebração de um contrato, informar de forma clara, objectiva e adequada o consumidor, nomeadamente, sobre características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega e assistência após o negócio jurídico.

2- A obrigação de informar impende também sobre o produtor, o fabricante, o importador, o distribuidor, o embalador e o armazenista, por forma que cada elo do ciclo produção-consumo possa encontrar-se habilitado a cumprir a sua obrigação de informar o elo imediato até ao consumidor, destinatário final da informação.

porta de modo particular aprofundar, por forma a que de modo acessível, objectivo e rigoroso se leve à esfera do consumidor o que lhe cumpre saber para adoptar os elementares cuidados que se repercutirão na salvaguarda da sua saúde e segurança individuais.

Ponto é que a *informação* seja *acessível*, como se revelou. Que se troque por miúdos, como sói dizer-se, o que, quantas vezes, surge em nebuloso invólucro com as tintagens de uma linguagem científica impenetrável que o *cidadão-comum* não apreende, não descodifica nem assimila.⁶

Importa, pois, desvanecer complexo mundo de significações que só aos cientistas se revelam familiares e constituem forma incontornável de exclusão de uma mole imensa de consumidores.

3- Os riscos para a saúde e segurança dos consumidores que possam resultar da normal utilização de bens ou serviços perigosos

devem ser comunicados, de modo claro, completo e adequado, pelo fornecedor ou prestador de serviços ao potencial consumidor.

4- Quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retractação do contrato relativo à sua aquisição ou prestação, no prazo de sete dias úteis a contar da data de recepção do bem ou da data de celebração do contrato de prestação de serviços.

5- O fornecedor de bens ou o prestador de serviços que viole o dever de informar responde pelos danos que causar ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que hajam igualmente violado o dever de informação.

6- O dever de informar não pode ser denegado ou condicionado por invocação de segredo de fabrico não tutelado na lei, nem pode prejudicar o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais ou outra legislação mais favorável para o consumidor."

⁶ Cf., v. g., *informação* veiculada pela sociedade científica de intervenção que a *Associação Portuguesa de Direito do Consumo (APDC)* é, no tocante aos *alimentos irradiados* que, em geral, suscitam a ignorância do universo de consumidores:

ALIMENTOS IRRADIADOS cautelada e caldos de galinha ...

Tem sido o mais controverso de todos os tipos de conservação de alimentos.

Para uns é a forma mais segura e eficaz de conservação

– para outros é a que mais problemas ambientais gera e afecta negativamente os alimentos.

A irradiação consiste na aplicação de radiações ionizantes a frutas, verduras, carnes, peixes e alimentos pré-confeccionados com o fim de os esterilizar (extermínio de micro-organismos) prolongando a sua conservação sem utilização de frio. A técnica consiste em passar os alimentos por uma câmara de cimento blindado onde são expostos a raios gama de cobalto 60 e de cézio 137. Estas radiações modificam os processos das células vivas. Inibem o desenvolvimento de bactérias, atrasam o grelar das batatas, alhos e cebolas, a maturação das frutas e a decomposição das carnes e peixes. Muitas intoxicações alimentares são evitadas porque quer a salmonela quer a listeria são eliminadas.

Apesar de tudo, a irradiação levanta grande polémica. Para a indústria alimentar é um modo eficaz e seguro para evitar a transmissão de doenças que o mau estado de conservação dos produtos pode causar - garante, pois, uma boa conservação dos géneros alimentícios.

Os grupos de ecologistas e anti-nucleares afirmam que a irradiação dos alimentos destrói o seu valor nutritivo e produz substâncias contaminantes de muito difícil detecção.

Alertam para os riscos das doses de radiação serem elevadas e virem a causar alterações genéticas nos alimentos. Pode propiciar a aparição de pragas e microorganismos extremamente resistentes. Hoje há insectos, bactérias e vírus praticamente indestrutíveis.

O Parlamento Europeu discute uma normativa que tenderá a impor regras nestes alimentos irradiados: levará à obrigatoriedade de se apor nos produtos uma etiqueta especial que os catalogue e defina como alimentos tratados com radiações ionizantes. Esta menção levará muitos consumidores a não adquirir tais produtos, pois, se esclarecidos, na hora de comprar irão preferir o mesmo produto noutro tipo de conservação.

Actualmente é obrigatório utilizar-se na rotulagem destes produtos o símbolo internacional de "irradiado" ou "tratado com radiações ionizantes", mas tal não se cumpre. Mas... se aparecer, em regra, é um símbolo desconhecido.

Como exemplo de alimentos por este método conservados temos:

- peixe fresco procedente do Japão; marisco congelado do Chile, França e África do Sul; batatas da Holanda; cereais da República Checa ou França; cacau do Brasil; frutas exóticas, carnes de elevado preço como salsicharia proveniente da Holanda e França. Alguns investigadores afirmam que há alterações na cor das carnes, peixes, frutas e queijo; na textura da carne por rotura das fibras, alterações do sabor por rotura de proteínas e o rançar das gorduras. A qualidade nutritiva, no seu entender, perde-se também pela alteração de certas vitaminas lipossolúveis que se encontram maioritariamente em ovos e manteiga.

A Portuguesa de Direito do Consumo (APDC), sociedade científica de intervenção que à promoção dos interesses dos consumidores se vota, pretende desta forma alertar cada um e todos para os problemas daí decorrentes, impondo-se que, com rigor, os produtos sejam referenciados para cabal informação do consumidor e rigoroso processo de escolha.

E que os poderes públicos iniciem uma campanha pela qual a população seja prevenida dos riscos emergentes destes produtos.

Urge se adoptem medidas para que a *saúde pública* seja preservada. Os consumidores não podem é permanecer na *ignorância*. Tal como sucede com produtos de origem animal que se não

Ante o quadro de missões que na *informação* se coenvolvem não se afigura exagerado asseverar que a *comunicação dos riscos* se acha ainda *in ovo*...

O próprio sistema está por estruturar.

E nem sequer as instituições que do fenómeno curam por banda do consumidor não são chamadas a participar do ingente esforço que mister é aparelhar neste particular

É fundamental, assevera-se, que o consumidor, naturalmente através das estruturas representativas em que se revê, como individualmente considerado, seja reconhecido como interveniente de pleno direito em todos os aspectos relacionados com a *segurança dos alimentos* e que as suas preocupações sejam tomadas em conta, o que implica

- a consulta pública sobre todos os aspectos da segurança dos alimentos (o que pode transcender naturalmente as associações de interesse genérico ou específico, se for o caso);
- fornecer um quadro de debate (consultas públicas) entre os peritos científicos e os consumidores;
- promover o diálogo transnacional entre os consumidores, a nível europeu e mundial.⁷

A *transparência* é, afinal, o *elemento-chave* da comunicação dos riscos.

A *comunicação dos riscos*, já o sustentámos, assenta em um intercâmbio de informações entre as partes interessadas sobre a natureza dos riscos e as medidas encetadas para os dominar, restringir ou eliminar.

A *comunicação dos riscos* constitui fundamental responsabilidade das autoridades públicas no âmbito da *gestão dos riscos* em tema de saúde pública: a *informação* em que se traduz só surtirá efeito se os pressupostos de que arranca funcionarem

sabe de que proveniência são. E dos equívocos que as fraudes geram. É que anda por aí muita espécie de *galináceos de aviário* a passar por espécies do "campo" e muito peixe de *aquacultura* a passar por peixe dos mares.

⁷Cf. *Livro Branco da Segurança dos Alimentos*. Bruxelas, 2000. p. 37.

adequadamente, ou seja, se avaliação dos riscos e as decisões no quadro da gestão forem transparentes e não dominadas pela *arcana praxis*, i.é., se a tal presidir o princípio da publicidade, que não o do mais desviante sigilo.

2 A educação para a sociedade de consumo

De par com a informação autonomamente considerada, de realçar o papel que à *educação*, nas suas múltiplas valias, cumpre alcançar.

A *educação para a sociedade de consumo* antecipa os feitos de uma *informação*, de si *eminente-mente formativa*.

A educação, que se articula em um sem número de segmentos como segue, pode em verdade, incidir de forma prevalente em domínios como os de segurança alimentar.

Para uma mais adequada percepção do fenómeno, aliás, recoberto pela normativa dos consumidores,⁸

⁸Cf. artigo 6o da LC – Lei do Consumidor, como segue:

1- Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.

2- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor designadamente através de:

a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;

b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;

c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;

d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.

3- Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.

4- Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, designadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado.

- a educação desdobra-se em nosso entender em:
- a *educação para a qualidade* (uma espécie de estética dos produtos e serviços) a qualidade é função da exigência do consumidor. Qualquer sistema de qualidade ancora em quatro pilares fundamentais: *acreditação, metrologia, certificação e normalização*;
- a *educação para a saúde* de molde a prevenir e a assegurar as terapêuticas adequadas à e na doença, que abrange obviamente;
- a *educação alimentar* susceptível de introduzir critérios de racionalidade na alimentação e a prevenir os malefícios de uma dieta descontrolada, inconsequente ou incompatível;
- a *educação para a saúde em sentido estrito* que envolve noções de promoção da saúde e de prevenção da doença;
- a *educação para a segurança* que abarca campos diversificados em cujo *cerne* avulta a pessoa humana e tem de constituir alicerce ou fundamento para uma *cultura de segurança* em uma sociedade "desprendida", dominada pela *incúria e irresponsabilidade*;
- a *segurança de produtos em geral*, a saber, a que respeita a cada um e a todos os produtos de consumo oferecidos no mercado;
- a *segurança dos produtos, em particular a das imitações perigosas* que *potenciam* perigos e se revelam susceptíveis de causar prejuízos ao consumidor e cuja erradicação do mercado se impõe e bem assim no que toca a *artefactos pirotécnicos*, de que se socorrem em particular tanto os jovens como os menos jovens durante os períodos carnavalescos como em outras ocasiões festivas;
- a *segurança de produtos farmacêuticos* – o arsenal farmacêutico pode, na realidade, representar sumo bem, se adequadamente empregue, ou, ao invés, um mal de consequências nefastas se inadequadamente usado: donde as precauções que importa adoptar a fim de assegurar a saúde do consumidor;
- a *segurança de cosméticos* – cuidados peculiares se impõem neste segmento particular de molde a obviar aos ruinosos efeitos que podem advir de produtos que se destinam a ser postos em contacto com as partes superficiais do corpo humano

(epiderme)... ou com as mucosas bucais, como é aliás frequente. Domínio em que as preocupações não abundam, entre nós, carece de ser objecto de um tratamento especial em ordem a prevenir acidentes de consumo de consequências inenarráveis;

- a *segurança dos serviços em geral*, quaisquer que sejam, dos de *interesse geral* (*serviços públicos essenciais*) aos serviços globalmente considerados;
- a *segurança dos serviços financeiros de forma específica*, já que a *sociedade da informação* propicia tanto o acesso célere ao *crédito* e a *pagamentos electrónicos*, como a fraudes de inenarráveis consequências, que importa acautelar e reprimir em prol dos interesses económicos do consumidor;
- a *segurança em estâncias turísticas em particular*, em praias, termas ou outros lugares de vilegiatura (a saber, empreendimentos turísticos, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, turismo de habitação, turismo rural, agroturismo, ecoturismo, parques de campismo...) no quadro das actividades de lazer ou de preenchimento dos ócios, como no dos lugares de diversão nocturna;
- a *segurança dos serviços nos transportes públicos em especial*, quer se trate de *rodoviários*, como de *ferroviários, fluviais* ou *aéreos*, domínios que reclamam particulares cuidados;
- a *segurança em ambiente laboral*, em íntima conexão com a *saúde, higiene e segurança no trabalho*, já que, antes da aquisição do estatuto de trabalhador, os homens e as mulheres em idade laboral são *cidadãos de parte inteira*, consabido como é que o *índice de sinistralidade* no trabalho atinge, em países onde menor é a consciência social, expressão de tomo;
- a *segurança infantil especificamente considerada*, tanto no que toca aos *brinquedos* (tantas vezes menos inocentes que as crianças!), aos *brinquedos pirotécnicos*, como no que se prende ao seu *ambiente doméstico* (medicamentos e ingestão de substâncias perigosas e ainda no que se refere a quanto possa representar perigo potencial ou real dentro das paredes da casa – superfícies angulosas, superfícies rugosas, armários acessíveis ou de abertura fácil com objectos cortantes ou susceptíveis de cau-

- sar ferimentos graves, estantes facilmente removíveis...), como ainda em caso de *transporte em viaturas automóveis particulares* e de *transporte colectivo* (*maximamente* transporte escolar), sem excluir os *parques de recreação e lazer* (parques aquáticos, parques infantis, parques temáticos, parques de recreação em geral em que preponderam *montanhas russas, rodas gigantes, carrinhos de choque, carroséis...*) onde a sinistralidade vem aumentando vertiginosamente mercê de factores vários;
- a *segurança em ambiente escolar* visando acauteelar a integridade tanto de *discentes* (crianças, jovens, adolescentes), como de *docentes, auxiliares de educação e funcionários administrativos*, nas *instalações em geral*, mas em particular nos *laboratórios, nos recintos desportivos, nos pátios de recreio* e nos demais *equipamentos escolares*;
 - a *segurança rodoviária*, de forma a prevenir a sinistralidade nas estradas, qual vertigem que atinge quem na velocidade constrói os alicerces de uma forma mais intensa de viver e que acaba, enfim, por ceifar um incontrolável número de vítimas;
 - a *segurança doméstica*, susceptível de precaver os mais jovens e os menos jovens em sede de acidentes domésticos, portas adentro do lar e nas áreas *circum-vizinhas* das residências;
 - a *segurança alimentar* no campo da prevenção das toxinfecções⁹ alimentares domésticas e/ou industriais e bem assim das intoxicações¹⁰ que ocorrem

um pouco por toda a parte, tanto na obtenção das matérias primas como no das condições de transporte, armazenamento, distribuição e consumo final de produtos alimentares;

- a *segurança em geral* contra as agressões de que possam ser vítimas os consumidores por marginais que ponham em risco a vida e a integridade física de quem quer que seja;
- a *educação para a informação* (e a descodificação da publicidade) de molde a habilitar-se o consumidor para a comunicação, seja qual for a forma que assuma;
- a *educação para o associativismo* face a uma crescente dificuldade de coexistência em sociedade;

e, por fim,

- a *educação para o consumo*, em sentido estrito, ou seja, por forma a que cada um saiba escolher, saiba testar, saiba garantir os produtos contra os defeitos intrínsecos ou extrínsecos de que possam ser portadores, saiba exigir a assistência pós-venda, saiba reclamar, se for o caso, saiba sustentar a reclamação e saiba, enfim, assegurar os próprios direitos, cujo conhecimento adquirirá através das tarefas educativas em que se envolver e que o envolverem.¹¹

Desde 30 de Abril de 1997 (COM(97) 183 final), a saber, a Comunicação da Comissão Europeia sob a epígrafe "*saúde dos consumidores e segurança alimentar*"¹² que se perfilha distinta perspectiva, a saber, a de assegurar a transparência por forma a conferir ao universo de consumidores as informações baseadas em pareceres científicos e os resultados das actividades inspectivas empreendidas: uma tal política, nem sempre observada em extensão e profundidade nos Estados-membros, constitui, de resto, elemento-chave da *comunicação dos riscos* e

⁹ *Toxinfecção alimentar* – doença de natureza infecciosa ou tóxica, causada (ou que se presume ter sido originada) pelo consumo de alimentos ou da água – deriva de uma intoxicação devida a bactérias patogénicas ou suas toxinas, sob a forma de gastrite aguda de aparecimento brusco e evolução rápida com febre e manifestações tóxicas.

¹⁰ *Intoxicação alimentar* – conjunto de lesões e perturbações funcionais. Estado patológico resultante do consumo de alimentos deteriorados, contaminados por bactérias, parasitas ou produtos químicos ou ainda de alimentos venenosos.

¹¹ Cf. FROTA, Ângela Maria Marini Simão Portugal. *A educação para a sociedade de consumo como via de afirmação de cidadania*. In: *Revista do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Guarulhos*, Guarulhos/ SP, ano 4, n. 6, p. 69 e ss., jan./jun. 2002.

¹² COM(97) 183 final, de 30 abr.

alicerce da *confiança dos consumidores* por que cumpre pugnar indefectível, incessantemente, após os abalos que atingiram a credibilidade das instituições e das medidas encetadas no seio do Mercado Interno.

3 Informação no domínio do valor nutritivo dos alimentos

O *Livro Branco...* considera que a salvaguarda da saúde pública se não limita à segurança química, biológica e física dos alimentos.

Importa de análogo modo que, de entre os seus objectivos, figure o de assegurar a ingestão de nutrientes essenciais, limitando a ingestão de outros elementos por ordem a evitar efeitos perniciosos para a saúde, nomeadamente os anti-nutricionais.

Aí se plasma que "os dados científicos demonstraram que um regime alimentar adaptado e variado é um factor fundamental para manter a saúde e o bem-estar geral".

Ora, tal pode hoje em dia ter particular aplicação, tanto mais que surgem no mercado produtos novos com valor nutritivo acrescido ou modificado.

Os produtos destarte concebidos podem, em verdade, influenciar favorável ou desfavoravelmente o comportamento e o bem-estar dos cidadãos-consumidores.

Acresce o facto de as informações a tal propósito se não acharem disponíveis de forma clara e acessível, o que inibe os consumidores de buscar as opções que, em princípio, mais e melhor lhes convêm.

4 Rotulagem

A rotulagem constitui meio privilegiado de informação, conquanto se não achem enraizados, em tantos dos segmentos da população, hábitos de leitura e a mera "*curiosidade*" de se conhecer de todo a ficha biográfica do género alimentício de que se trata.

A Comissão Europeia tende a codificar as regras que regem em matéria de rotulagem. Um dos objectivos que se amalgamam nas preocupações experimentadas prende-se com a supressão da faculdade que se conferia da não revelação de compostos que representam menos de 25% do produto final.¹³

¹³ Directiva 2000/13/CE, de 20 de Março, alterada pela Directiva 2001/101/CE, de 26 de Novembro.

A rotulagem tendencialmente exaustiva é susceptível de assegurar adequada informação a quem, afinal, por razões de saúde ou motivos éticos, pretenda evitar determinados ingredientes.

Neste particular, importaria que a transparência dos aditivos se analisasse em extensão e profundidade.¹⁴

No que tange, porém, a ingredientes que são alérgenos que de todo se conhecem, mas para os quais só se impõe a menção da categoria, prevê-se a indicação expressa de tais alérgenos, por forma a assegurar aos consumidores sensíveis que evitem tais produtos¹⁵.

5 Publicidade

As mensagens no particular de que se trata devem, como ressalta dos instrumentos internacionais vertidos a propósito, obedecer aos princípios que aí se consagram: a *identificação*, a *veracidade*, a *licitude*, e o *respeito pelos direitos* do consumidor patentemente no que se refere ao conteúdo do dispositivo transcrito infra em nota 5.

As mensagens não podem assentar em um qualquer artifício, sugestão ou embuste, nem ser tão pouco dissimuladas.

A publicidade deve, por conseguinte, no domínio dos alimentos, tornar-se cada vez mais exigente, não se afigurando lícito que haja quaisquer desvios em matéria tão sensível com reflexos notórios na saúde pública.¹⁶

¹⁴ Directiva 2001/30/CE, de 2 de Maio, alterada pela Directiva 2002/82/CE, de 15 de Outubro.

¹⁵ Do *Livro Verde*: "*princípios gerais da legislação alimentar da União Europeia*", realce para a proposição segundo a qual "*há que garantir a qualidade dos produtos alimentares, apesar das diferentes abordagens devidas aos diferentes objectivos do mercado interno e da legislação agrícola*" e, no que à rotulagem tange, a observação de que é indispensável lograr um equilíbrio que garanta aos consumidores o acesso a toda a informação útil e evite simultaneamente requisitos desnecessariamente pormenorizados.

¹⁶ Directiva 2000/13/CE, 20 mar.

Conquanto *publicidade e informação* se não confundam no plano conceitual nem no quadro da factualidade envolvente, a comissão trata neste capítulo da *comunicação empresarial* (o *nomen* com que a publicidade se apresenta).

Força é que a publicidade com o seu quê de sedução se não desvie dos quadros da licitude, da veracidade, cientificamente comprovada, que é mister emoldurem os seus passos.

Os traços da arquitetura legislativa a tal propósito terão de ser congruentes, de obedecer à coerência lógica interna para que se não abram fendas no edifício e se não ofereça o flanco às disfunções mais execráveis.

FROTA, Mário. Public health. *Rev. Justitia (São Paulo)*, v. 197, p. 435-460; jul./dez. 2007.

• **ABSTRACT:** The scope of this article is to provide the reader with an overview of the public health treatment in terms of European Union, based on texts from the Treaty of Nice, Amsterdam and Maastricht, and in accordance with the prevention and precaution principle (introduced in the latter referred treaty). It is analyzed, under the European Food Safety, rules regarding protection of consumer's health and safety. Right to health is stated as a fundamental right, under the Letter of Rights, highlighted in the social rights and duties chapter. During the examination of the theme, it is mentioned that it is the State duty to provide consumers with an education policy, in order that they can protect themselves against risks generated by dangerous or harmful products, and it is the company's duty, as a result of the right to

information granted to the consumer, to inform risks of products and services in the market. Transparency, by means of efficient information, is shown as a key element in communication of risks. In this scenario, apart from companies being duty bound to inform, there is the fundamental role of education of consumption society. It anticipates effects of eminently formative information per se. In fact, education for information enables consumer to business communication about risks, foreseen in the European Union and Member States legal texts, whatever its form (labels, publicity, etc). Therefore, products and services publicity, under its alluring nature, shall not have any deviation from being lawful, true, scientifically proven, and from the terms of the consumer law. Several Portuguese Consumer Protection Law rules, from 1996, assisted the analysis of this topic, mainly those that state consumer rights to information on risks of products and services, suppliers duty to provide it to consumers, on packages, labels and advertisements, and, in terms of advertisements, when they refer to food, they are even more demanding, being considered unlawful any deviation, under such sensitive topic that reflects on public health.

• **KEYWORDS:** Public health. Rights to health. Food safety. European Food Safety. Treaty of Nice and Amsterdam. Principles of precaution and prevention. Portuguese Consumer Defense Law. Duty of communication of risks. Business communication. Advertisement and labeling. Transparency. Education about consumption. Society of information.