LEGISLAÇÃO E NORMALIZAÇÃO ALIMENTAR

Actos ou normas jurídicas *versus* normas técnicas

Madalena Bettencourt

O Mercado Único (MU) é uma das grandes realizações da Europa. O bom funcionamento deste espaço económico imenso é essencial à prosperidade na União Europeia (UE). Assegurar a livre comercialização de alimentos no MU, garantindo um nível elevado de protecção do interesse público, nomeadamente saúde, segurança, defesa dos consumidores e protecção do ambiente, constitui uma das prioridades da Comunidade Europeia (CE). Os mecanismos instituídos para atingir este objectivo baseiam-se na prevenção de novas barreiras ao comércio, no reconhecimento mútuo e na harmonização técnica.

A definição de uma nova abordagem para a legislação alimentar e a simplificação da legislação[1] são instrumentos desenvolvidos pela CE no final do século XX, para eliminar barreiras à livre circulação de alimentos e promover a competitividade e a inovação no MU. Estas ferramentas e a harmonização técnica estreitam as relações entre actividades de legislação e de auto-regulação, designadamente de normalização, ensaios, certificação, acreditação e de inovação.

Distinguir, no essencial, legislação alimentar de normalização, actos legislativos ou normas jurídicas de normas técnicas e apresentar elementos de técnica legislativa, comunitária e nacional, com vista a facilitar a pesquisa, leitura, compreensão e utilização das normas jurídicas aplicáveis ao sector alimentar, são os objectivos deste trabalho. A experiência adquirida nesta área mostra-nos que, para a maioria dos utilizadores, estes aspectos são pouco claros ou mesmo ignorados.

LEGISLAÇÃO ALIMENTAR: ÂMBITO, DEFINIÇÃO E DESTINATÁRIOS

De um modo simplista, legislação pode definir-se como o conjunto de prescrições legais emanado do poder legislativo que regula determinada matéria.

Legislação alimentar compreende, segundo o definido no ponto 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem os alimentos em geral e a sua segurança em particular, a nível comunitário e nacional[2]. Estas prescrições legais aplicam-se "do prado ao prato", isto é, abrangem toda a cadeia alimentar.

As disposições legais dirigidas ao sector alimentar são, na sua maioria, apresentadas em actos, normas ou diplomas legislativos[3]. Regra geral, as normas jurídicas têm carácter obrigatório, isto é, o seu cumprimento é obrigatório.

Considerando o explicitado na definição e o carácter obrigatório da maioria das normas jurídicas, os alimentos e os alimentos para animais, produzidos em Portugal ou importados de países terceiros (não pertencentes ao Mercado Único) para o nosso país, devem satisfazer a legislação alimentar vigente, quer comunitária quer nacional, nomeadamente a respeitante à sua segurança.

Os operadores e os técnicos das empresas do sector alimentar[4] e do sector de alimentos para animais, bem como os agentes das autoridades competentes do Estado-membro (EM), responsáveis pela fiscalização do cumprimento da legislação alimentar, são os principais utilizadores da legislação alimentar[5]. Para além destes agentes existem outros, efectivos ou potenciais, que de algum modo intervêm no mercado: responsáveis e técnicos de associações de produtores, industriais, comerciais e de consumidores; sindicatos, organismos de normalização e de avaliação da conformidade; técnicos de saúde, nomeadamente nutricionistas. Quem sabe, num futuro próximo, também uma maior proactividade dos consumidores.

NORMAS JURÍDICAS COMUNITÁRIAS

As disposições legais aplicáveis ao sector alimentar compreendem dois níveis: legislação comunitária[6] e legislação nacional. Logo, os utilizadores da legislação alimentar deverão pesquisar as normas jurídicas comunitárias e nacionais, aplicáveis às suas actividades, lendo, compreendendo e implementando as suas prescrições já que, regra geral, o seu cumprimento tem carácter obrigatório.

Os actos ou normas jurídicas da Comunidade Europeia[7] são cinco: regulamentos, decisões e directivas (vinculativos, isto é, de aplicação obrigatória), recomendações e pareceres (não vinculativos). Os regulamentos têm carácter geral, são obrigatórios em todos os seus elementos e directamente aplicáveis a todos os EM. As decisões são igualmente obrigatórias em todos os seus elementos, mas apenas para os destinatários expressamente designados (por exemplo: um EM, uma empresa, um indivíduo).

As directivas vinculam os EM destinatários quanto ao resultado a alcançar, necessitando, no entanto, de uma transposição para o quadro jurídico nacional. As instâncias nacionais possuem uma margem de manobra quanto à escolha da forma e dos meios.

Consequentemente, os destinatários da legislação alimentar devem usar os documentos nacionais de transposição. Esses actos nacionais explicitam o constante nas directivas e especificam a forma e os meios de cumprimento dos requisitos legais impostos pela CE.

As recomendações e os pareceres não têm efeito vinculativo, possuindo natureza meramente declarativa. As recomendações são usadas como uma medida administrativa da Comissão Europeia. Frequentemente constituem condições para actos jurídicos posteriores de carácter obrigatório.

O Tratado Reformador da Europa, negociado no âmbito da Presidência Portuguesa da UE, mantém a tipologia dos actos comunitários, contrariamente ao adoptado no Tratado Constitucional. No entanto, foram discutidas modificações no processo legislativo[8]. Os actos comunitários apresentam a seguinte estrutura–tipo: título, preâmbulo, dispositivo e, eventualmente, anexos[9].

O «título» refere-se às indicações que figuram no início do acto e que permitem a sua identificação. O «preâmbulo» corresponde à parte entre o título e o dispositivo do acto, ou seja, às citações, aos considerandos e às fórmulas solenes. Os considerandos contêm a fundamentação do acto. O «dispositivo» é a parte normativa do acto. Esta constitui-se de artigos, eventualmente agrupados em títulos, capítulos e secções. Regra geral, compreende sucessivamente: (1) objectivo e (2) âmbito de aplicação; (3) definições, sempre que os termos do acto não têm um sentido unívoco; direitos e obrigações; (4) disposições que atribuam poderes de execução; (5) disposições processuais – as disposições 4 e 5 representam a parte verdadeiramente normativa do acto; (6) medidas de aplicação; (7) disposições transitórias e finais. O «dispositivo» pode ser acompanhado de anexos. Os anexos reúnem os elementos técnicos do acto.

As normas jurídicas vinculativas de aplicação geral entram em vigor, ou seja, produzem efeitos, na data por elas fixada ou, na sua falta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da UE (J.O.). Os actos não vinculativos não apresentam data de entrada em vigor ou de aplicação. Os seus destinatários podem ser convidados a aplicá-los numa certa data.

As normas jurídicas adoptadas pelas instituições comunitárias são publicadas no Jornal Oficial. Os actos vinculativos encontram-se na série L (Legislação). Os actos não vinculativos, informações e documentos do processo legislativo ou orçamental em fase de preparação encontram-se na série C (Comunicações). O J.O. pode ser consultado no portal EUR-LEX[10]. O EUR-LEX é um sítio do portal da Europa (http://europa.eu) que permite o acesso gratuito ao direito da UE, nomeadamente às normas jurídicas comunitárias em preparação ou adoptadas e às fichas de síntese de legislação.

NORMAS JURÍDICAS NACIONAIS

As normas jurídicas nacionais aprovadas pela Assembleia da República ou pelo Governo são publicadas no Diário da República (D.R.). Actualmente, o D.R.[11] tem duas séries: a 1ª Série, onde são publicados os diplomas com maior força jurídica, e a 2ª Série para os restantes actos. A 1ª Série publica 47 tipos de normas jurídicas. O decreto-lei e a portaria são os actos legislativos mais usuais no sector alimentar. O primeiro tem maior força jurídica que o segundo. A 2ª Série compreende 10 partes (A–J) e nela são editados 48 tipos de actos. As normas relativas ao sector alimentar são publicadas nas partes C – «Governo e Administração directa e indirecta do Estado» e F – «Regiões Autónomas».

Portugal, à semelhança dos outros EM, foi encorajado pela Comissão Europeia a realizar um processo de simplificação do direito nacional. Desde Julho de 2006, no quadro do programa Legislar Melhor, o D.R. pode ser consultado gratuitamente no Diário da República Electrónico (http://dre.pt), um sítio da internet gerido pela Imprensa Nacional–Casa da Moeda (INCM).

As normas jurídicas nacionais são identificadas pelo nome do diploma, número e data de publicação no D.R. Os actos entram em vigor no dia neles fixado. Em caso de não fixação de dia, entram em vigor no quinto dia após a publicação em todo o território nacional e no estrangeiro[12]. Esse prazo conta-se a partir do dia imediato ao da publicação do diploma.

Os actos jurídicos do Governo assumem uma forma distinta dos actos da CE. A sua estrutura-tipo é, sucessivamente, a seguinte[13]: identificação, preâmbulo, sumário, articulado e eventualmente anexos. Os actos são identificados pelo nome do diploma, seguido por um número e pela data de publicação no D.R., data em que se torna acessível na internet. O preâmbulo informa os destinatários das linhas orientadoras do acto e da sua motivação. O sumário indica os seguintes elementos fundamentais: entidades eminentes; conteúdo do diploma; legislação alterada, revogada e/ou suspensa; directivas a transpor, se for o caso. O articulado corresponde ao «dispositivo» das normas jurídicas CE. Os anexos compreendem igualmente a parte técnica do acto.

NORMALIZAÇÃO ALIMENTAR

A normalização compreende o processo de elaboração e de aplicação de normas técnicas nos vários domínios de actividade para benefício de todos os interessados. A normalização é consensual, alicerça-se na ciência, técnica e experiência e envolve todas as partes interessadas. As normas técnicas não são obrigatórias, excepto quando o seu texto faz parte de normas jurídicas. As normas da qualidade dos produtos hortofrutícolas constantes de normas jurídicas CE são um exemplo de normas técnicas vinculativas.

As normas técnicas permitem uma objectivação, largamente consensual, da qualidade de um determinado produto ou serviço. As actividades de normalização estabelecem ainda os métodos e as técnicas de ensaio que sustentam a verificação das características de conformidade do produto ou serviço.

A normalização e as normas técnicas assumem uma importância

crescente na sociedade global. A adopção de normas elaboradas por organizações de normalização reconhecidas, internacionais, europeias ou nacionais, facilita as trocas comerciais e as transferências de tecnologia entre os países. A normalização alimentar visa a produção de normas técnicas aplicáveis ao sector alimentar.

Figura 1 - Membros Nacionais do CEN

Os organismos de normalização podem ser nacionais (ONN), regionais (ORN) ou internacionais (OIN). O ONN português é o Instituto Português da Qualidade (IPQ). As normas portuguesas, normas NP, são documentos consensuais elaborados com as directivas e recomendações do IPQ, homologados e editados por este ONN.

O Comité Europeu de Normalização (CEN), uma associação de ONN dos 27 países da CE e da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) é um ORN. A sua principal função é a publicação das normas europeias, as normas EN, nas línguas oficiais adoptadas na UE. Geralmente as normas EN são estabelecidas para serem adoptadas como normas nacionais nos países CEN (Figura 1). Quando tal não se verifica são elaborados documentos de harmonização.

A Internacional Organization for Standardization (ISO) é um OIN onde estão representados os sistemas de normalização de 157 países. Este OIN produz normas ISO em diversos domínios, nomeadamente no sector alimentar. Os acordos de colaboração entre a ISO e o CEN minimizam as divergências destas organizações. No âmbito destas colaborações técnicas, o processo de adopção de normas ISO pelo CEN, as normas EN ISO, e de normas EN pela ISO está facilitado. De facto, as normas EN ISO são as normas ISO com denominação alterada.

A Comissão do *Codex Alimentarius*, um programa misto da Organização para a Agricultura e para a Alimentação das Nações Unidas (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS), é uma OIN que estabelece normas técnicas para o sector alimentar, as normas CODEX, nomeadamente normas de segurança alimentar de referência para o comércio internacional de alimentos. Esta OIN tem 173 países-membros e, desde 2003, tem também uma organização-membro, a União Europeia.

TENDÊNCIAS FUTURAS

Um quadro legislativo claro, conciso, compreensível, consolidado e com um quadro de vigência realista possibilita a criação de um ambiente estável para o investimento e crescimento, garante uma aplicação e execução uniforme da legislação e contribui, desse modo, para o bom funcionamento do Mercado Único.

O sector alimentar é, e será sempre, um sector fortemente regulamentado. A manutenção de um elevado grau de protecção da saúde pública, dos consumidores e do ambiente assim o exige. Nas áreas não harmonizadas, o princípio do reconhecimento mútuo, a normalização e os códigos de boas práticas são ferramentas que assumem grande importância na gestão do MU. Deste modo concilia-se a protecção do interesse público com a promoção da competitividade e da inovação das empresas alimentares. O nível de competitividade que se espera para a UE em 2010 permite-nos prever uma importância crescente das actividades de normalização.

1 Em 1996 a CE desenvolveu o programa-piloto SLIM – " Simplification of Legislation for the Internal Market"; em 2002 a Comissão Europeia publicou o plano de acção "Legislar Melhor".
2 Regulamento (CE) nº 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios. JO L 31 de 1.2.2002, p.1.
3 Existem várias categorias de actos legislativos. Neste trabalho, as designações "acto jurídico" ou "norma jurídica" referem-se aos actos legislativos em geral.
4 "Empresas do Sector Alimentar" são empresas, com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, que se dediquem a uma actividade relacionada com qualquer das fases de produção, transformação ou distribuição de alimentos (ponto 2 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002).
5 Por força dos pontos 1 e 2 do artigo 17.º, do Regulamento (CE) n.º 178/2002.
6 A legislação aplicada ao sector alimentar é na sua maioria comunitária.
7 Por força do art.º 249.º do tratado CE.
8 Art.º 249.º-A a art.º 249.º - D, do Projecto de alteração do Tratado CE.
9 Guia Prático Comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (http://eur-lex.europa.eu/pt/techleg/7.htm).
10 Portal EUR-LEX (http://europa.eu/documents/eur-lex/index_pt.htm).
11 Decreto-Lei 116-C/2006, de 16 de Junho.
12 Lei 26/2006, de 30 de Junho (D.R. n.º 125, Série I-A, de 2006-06-30).
13 Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006 (D.R. n.º 96, Série I-B, de 2006-05-18).

Madalena Bettencourt da Câmara, docente responsável de Legislação e Normalização Alimentar – Instituto Superior de Ciências da Saúde Egas Moniz (ISCSEM)

Importante:

Certificamos de acordo com ISO 22000

A questão não é chegar ao objectivo...

... é Como lá chegar!

+

Eficácia

Competência

Técnica

+

Flexibilidade

+

Parceria

=

eiC

empresa internacional de certificação

Na cuidada **Preparação** da Auditoria, no **Cumprimento** dos Prazos, na **Capacidade** de Resposta, na **Disponibilização** de Informação, cada Cliente encontrará a ***eiC***, com as soluções integradas de certificação mais vantajosas, inovadoras, e internacionalmente aceites, segundo o modelo "*One Stop Shop*".

A *eiC* oferece uma larga gama de Serviços de Certificação, nomeadamente NP EN ISO 9001, NP EN ISO 14001, OHSAS 18001, ISO 22000, NP 4427, UNE 170001-2. Produtos / Serviços Organismo Notificado para a DPC

Tel.: 214220640 Fax: 214220649

geral@eic.pt

www.eic.pt