

SOFIA BERTOLINI MARTINELLI

**Food law e fraude alimentar: proteção penal do direito à alimentação**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Eduardo Saad-Diniz

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2022

SOFIA BERTOLINI MARTINELLI

**FOOD LAW E FRAUDE ALIMENTAR: PROTEÇÃO PENAL DO  
DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia, sob a orientação do Professor Associado Dr. Eduardo Saad-Diniz.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2022

SOFIA BERTOLINI MARTINELLI

**FOOD LAW E FRAUDE ALIMENTAR: PROTEÇÃO PENAL DO DIREITO À  
ALIMENTAÇÃO**

Tese de doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em  
Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

**BANCA EXAMINADORA**

Orientador: \_\_\_\_\_

1º Examinador (a): \_\_\_\_\_

2º Examinador (a): \_\_\_\_\_

3º Examinador (a): \_\_\_\_\_

4º Examinador (a): \_\_\_\_\_

5º Examinador (a): \_\_\_\_\_

São Paulo, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Bertolini Martinelli, Sofia.

Food law e fraude alimentar: proteção penal do direito à alimentação ; Sofia Bertolini Martinelli ; orientador Eduardo Saad-Diniz -- São Paulo, 2022.

222 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito alimentar. 2. Fraude alimentar. 3. Direito à alimentação

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma tese nasce sozinha. A minha não teria como ser diferente. Ao longo dos cinco anos dedicados a esta pesquisa, foram muitas as pessoas que cruzaram o meu caminho e contribuíram para seu desenvolvimento. Esses agradecimentos (embora não façam justiça à sua importância) são uma demonstração do meu carinho e uma retribuição bastante singela àqueles que se mantiveram ao meu lado neste processo.

Ao meu orientador, Prof. Eduardo Saad-Diniz, pelos quase dez anos de constante debate científico e por ter abraçado incondicionalmente a mudança repentina de meu tema de pesquisa que resultou na concepção desta tese. Minha eterna gratidão.

Aos professores Víctor Gabriel Rodríguez e Renato Silveira que, em mais de uma oportunidade, ofereceram apoio com suas cartas de recomendação e muito gentilmente participaram de minha banca de qualificação e contribuíram para o direcionamento desta pesquisa. Muito obrigada.

Ao amigo, Gustavo Palma, pela gentileza em emprestar seu português impecável à revisão de mais um de meus trabalhos, sem mesmo questionar o tipo e a extensão de seu conteúdo. Meu mais sincero agradecimento.

Aos meus queridos colegas de pós-graduação, Amanda Bessoni, Daiane Kassada, José Roberto Macri Jr. e Victória Laurentiz com quem pude dividir não apenas aulas e artigos, mas também uma amizade que supera as paredes da Faculdade de Direito e que aquece todas as minhas memórias do doutorado. Um agradecimento de coração.

Às minhas amigas Monise Vasconcelos, Naiana Magrini e Sara Tironi por terem se tornado minha família paulistana e, de maneira incansável e terna, oferecido incansáveis incentivos e inúmeras injeções de ânimo e autoestima ao longo dessa jornada. Amo vocês.

Ao meu companheiro, Raphael Lourenço, que dividiu seu tempo ao meu lado com esta tese e permaneceu forte nos meus momentos de desespero. Obrigada por tudo.

Aos meus pais, Walfrido e Mariluci, e à minha irmã, Letícia, que acreditaram neste trabalho mais que sua própria autora. Vocês têm meu coração.

Para Antônio Carlos Bertolini, que estaria muito orgulhoso de sua neta.

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo inicial analisar se e como o Direito Penal tem sido utilizado como instrumento jurídico para a tutela do direito à alimentação, com destaque às violações relacionadas à fraude alimentar. Essa análise será estruturada nos seguintes eixos teóricos fundamentais: (i) o conceito jurídico de direito à alimentação à luz das normas de direitos humanos e da previsão dada pelo ordenamento jurídico brasileiro em termos de segurança alimentar; (ii) a contraposição entre esse conceito de direito à alimentação e as normas de *food law*, como forma de agregar à perspectiva tradicional do direito à alimentação ponderações sobre o papel da informação na garantia ou violação desse direito, em especial, no que tange às formas de adulteração de alimentos. Busca-se, com isso, construir uma análise da fraude alimentar para além da dogmática penal, no sentido de buscar novos elementos que permitam, em um segundo momento, uma análise propositiva acerca da tutela penal do direito à alimentação. Nesse sentido, o *food law*, e mais especificamente a noção de sistemas alimentares, servirá como parâmetro interpretativo à normatização da fraude alimentar, em contraposição à noção de bem jurídico “saúde pública” ora vigente; (iii) o tratamento penal devotado às adulterações de alimentos (fraudes alimentares), especialmente a partir dos tipos constantes do Código Penal na parte dos crimes contra a saúde pública (e, de modo secundário, da Lei nº 8.137/1990, em que previstos os crimes contra as relações de consumo) e do Código de Defesa do Consumidor, comparativamente ao tipo do estelionato e aos estudos sobre as fraudes alimentares desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa; e, por fim, (iv) a fraude alimentar desde a perspectiva corporativa, com o intuito de ponderar sobre a atuação das empresas em termos de concretização e/ou violação do direito fundamental à alimentação, considerando-se sua relação com o cometimento e a prevenção das fraudes alimentares no contexto das cadeias produtivas transnacionais.

Palavras-chave: direito alimentar – fraude alimentar – direito à alimentação

## ABSTRACT

This thesis aims to analysis if and how criminal law has been applied as a legal instrument to protect the right to food, with emphasis on crimes related to food fraud. This analysis will be structured on the following theoretical stand points: (i) the legal concept of right to food, considering human rights rules and the definition sets forth in the Brazilian legal system referring to food and nutritional security; (ii) the contrast between such concept of the right to food and food law rules, in order to ponder the traditional perspective of the right to food together with the role of information in guaranteeing or violating such right, especially regarding the various forms of food adulteration. This aims to construct a new analysis of food fraud, beyond the current criminal dogmatics in Brazil, which seeks for new elements that could provide a propositional perspective of criminal law protection of the right to food. In that sense, food law, and mainly food systems, shall serve as an interpretative standard to normativization of food frauds, in opposition of the current legal interest in force, the public health; (iii) the legal treatment devoted by criminal law to food adulteration (food fraud), especially those crimes provided for the Criminal Code, in the part of crimes against public health, and, secondarily by the Law nº 8.137/1990 (crimes against consumer relations) and the Consumer Defense Code, in comparison to traditional fraud offense and food fraud studies developed in the United States and Europe; and, finally, (iv) the food fraud from the perspective of corporations, in order to analysis their role in terms of guaranteeing and/or violating the right to food, considering their relation with the perpetration or the prevention of food frauds within transnational supply chains.

Keywords: food law – food fraud – right to food



## ZUSAMMENFASSUNG

Diese Dissertation zielt darauf ab, zu analysieren, ob und wie das Strafrecht als Rechtsinstrument zum Schutz des Rechts auf Nahrung eingesetzt wurde. Der Schwerpunkt liegt darauf auf Straftaten im Zusammenhang mit Lebensmittelbetrug. Diese Analyse wird nach folgenden theoretischen Punkten strukturiert: (i) das Rechtskonzept des Rechts auf Nahrung unter Berücksichtigung der Menschenrechtsvorschriften und der Definition im brasilianischen Rechts in bezuglich der Nahrungs- und Ernährungssicherheit; (ii) den Vergleich zwischen solchen Konzept des Rechts auf Nahrung und lebensmittelrechtlichen Vorschriften, um die traditionelle Perspektive des Rechts auf Nahrung zusammen mit der Rolle der Information bei der Gewährleistung oder Verletzung dieses Rechts, insbesondere bezüglich der verschiedenen Formen von Lebensmittelverfälschungen. Damit soll eine neue Analyse des Lebensmittelbetrugs über die aktuelle brasilianische Strafdogmatik erstellt werden, die nach neuen Elementen sucht, um eine propositionale Perspektive des strafrechtlichen Schutzes des Rechts auf Nahrung einbringen könnten. In diesem Sinne soll das Lebensmittelrecht und die Lebensmittelsysteme als Auslegungsstandard für die Normativisierung von Lebensmittelbetrug dienen, entgegen dem derzeit geltenden Rechtsinteresse des öffentlichen Gesundheitswesens; (iii) die strafrechtliche Behandlung von Lebensmittelverfälschungen (Lebensmittelbetrug), insbesondere der im Strafgesetzbuch vorgesehenen Straftaten im Rahmen der Verbrechen gegen das öffentliche Gesundheitswesen, und in zweiter Linie durch das Gesetz Nr. 8.137/1990 (Verbrechen gegen Verbraucherbeziehungen) und den Verbraucherschutzkodex in Vergleichung zum traditionellen Betrugsdelikten und Lebensmittelbetrugsstudien, die in den US und Europa entwickelt wurden; und schlussendlich (iv) Lebensmittelbetrug aus der Unternehmensperspektive, um seine Rolle als der Gewährleister und/oder Verletzer des Rechts auf Nahrung zu analysieren, und zwar unter Berücksichtigung ihres Zusammenhangs mit der Straftaten oder die Verhinderung von Lebensmittelbetrug innerhalb transnationaler Lieferketten.

Schlüsselwörter: Lebensmittelrecht – Lebensmittelbetrug – Food Fraud – Recht auf Nahrung

## LISTA DE ABREVIATURAS

Código de Defesa do Consumidor – CDC

Código Penal Brasileiro – CP

Comissão Europeia – CE

Constituição Federal – CF

Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH

Emenda Constitucional – EC

*Environmental Protection Agency* – EPA

*Federal Trade Commission* – FTC

*Food and Drug Administration* – FDA

*Food, Drug, and Cosmetic Act* – FDCA

*General Food Law Regulation* – GFLR

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006) – LOSAN

Organismos Geneticamente Modificados – OGM

Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO

Organizações de normalização (*standards development organisations*) – SDO

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC

Programa Fome Zero – PFZ

Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA

Segurança Alimentar e Nutricional – SAN

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

*Strafgesetzbuch* – StGB

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFEU

União Europeia – UE

*US Department of Agriculture* – USDA

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO</b> .....	<b>17</b>
1.1 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO .....	19
1.2 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	24
1.3 A TUTELA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO .....	32
<b>2 FOOD LAW</b> .....	<b>39</b>
2.1. SEGURANÇA ALIMENTAR.....	41
2.2 COMÉRCIO .....	43
2.3 SEGURANÇA SANITÁRIA.....	47
2.4 MARKETING.....	51
2.5 NUTRIÇÃO .....	52
2.6 SISTEMAS ALIMENTARES .....	53
2.7 NORMAS ALIMENTARES DE CARÁTER PRIVADO .....	59
2.8 DIREITO ALIMENTAR E DIREITO À ALIMENTAÇÃO .....	60
2.9 <i>FOOD LAW</i> EM DIFERENTES JURISDIÇÕES: PERSPECTIVAS NOS ESTADOS UNIDOS, NA UNIÃO EUROPEIA, NA ALEMANHA E NO BRASIL .....	61
2.9.1 Direito alimentar nos Estados Unidos .....	62
2.9.2 Direito alimentar na União Europeia .....	68
2.9.3 Direito alimentar no Brasil .....	80
2.9.4 Conclusões sobre <i>food law</i> e análise comparada .....	86
2.10 <i>FOOD LAW</i> E DIREITO À ALIMENTAÇÃO .....	88
<b>3 FRAUDE ALIMENTAR: O PROBLEMA DA ADULTERAÇÃO DE ALIMENTOS SOB MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS</b> .....	<b>91</b>
3.1 MANIFESTAÇÕES DA FRAUDE ALIMENTAR.....	91
3.2 FRAUDE ALIMENTAR NA PERSPECTIVA JURÍDICA .....	98
3.2.1 Fraude alimentar nos Estados Unidos.....	99
3.2.2 Fraude alimentar na União Europeia .....	105
3.2.3 A fraude no ordenamento jurídico brasileiro .....	113

3.2.4 A fraude alimentar e o paradigma da fraude no estelionato: uma comparação doutrinária .....	122
<b>3.3 CONCLUSÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA FRAUDE ALIMENTAR .....</b>	<b>138</b>
<b>3.4 ESTUDO DE CASO: INCIDENTES DE FRAUDES ALIMENTARES .....</b>	<b>142</b>
3.4.1 Operação Ouro Branco, Operação Leite Compen\$ado .....	142
3.4.2 Escândalo da melamina .....	148
3.4.3 Operação Carne Fraca.....	148
3.4.4 Escândalo da Carne de Cavalo ( <i>Horsegate</i> ) .....	155
3.4.5 <i>Honey Laundering</i> .....	158
3.4.6 Operação OPSON: Alimentos orgânicos.....	161
3.4.7 Caso Backer (Cerveja Belorizontina) .....	162
<b>3.5 O QUE REVELAM OS INCIDENTES DE FRAUDES ALIMENTARES .....</b>	<b>165</b>
<b>3.6 PERSPECTIVA SOBRE O DIREITO PENAL ALIMENTAR A PARTIR DA FRAUDE ALIMENTAR E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO.....</b>	<b>172</b>
<b>4 O PAPEL DAS CORPORAÇÕES .....</b>	<b>180</b>
4.1 AS CORPORAÇÕES E O <i>FOOD LAW</i> .....	184
4.1.1 Regulação privada e cadeias produtivas transnacionais .....	186
4.1.2 Interfaces com regulação internacional .....	188
4.1.3 Regulação doméstica, internacional e <i>private food law</i> .....	192
4.2 INICIATIVAS CORPORATIVAS E FRAUDE ALIMENTAR.....	195
4.2.1 <i>Supply Chain Management e Tripartite Standards Regime</i> .....	197
4.2.2 <i>Blockchain</i> .....	201
4.3 ESPECULAÇÕES SOBRE AS CORPORAÇÕES E AS FRAUDES ALIMENTARES .....	203
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>207</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>213</b>

## INTRODUÇÃO

A linha de pesquisa geral na qual o presente trabalho está inserido diz respeito ao estudo da adulteração de alimentos desde uma perspectiva do direito à alimentação, considerado como um direito autônomo e digno de tutela por si mesmo. Visa-se, portanto, desenvolver um estudo sobre a fraude alimentar orientado por duas principais hipóteses de pesquisa: (i) analisar qual a tutela dedicada ao direito à alimentação, especialmente quanto à adulteração de alimentos; e (ii) avaliar a possibilidade de que conceitos de *food law* tenham a contribuir para a construção de uma dogmática penal da fraude alimentar. Para tanto, alguns aspectos preliminares precisam ser estudados.

O primeiro deles diz respeito o próprio conceito de direito à alimentação, cuja garantia como direito fundamental não constou originalmente do texto constitucional, mas foi introduzida 12 anos depois, por meio da Emenda Constitucional n.º 64/2010. O intuito dessa análise é compreender as balizas de um conceito autônomo de direito à alimentação, isto é, vinculado, mas não condicionado, ao conceito de direito à saúde, por exemplo, ao qual é frequentemente associado.

Nesse sentido, nota-se que, inicialmente, a preocupação com os alimentos foi marcada essencialmente por questões relacionadas à sua produção e ao seu acesso. Com as mudanças sociais provocadas pelo envelhecimento populacional, bem como o aumento de doenças relacionadas às práticas alimentares, ganhou progressiva atenção a chamada “agenda da qualidade”, voltada às características sanitárias e nutricionais dos alimentos<sup>1</sup>. Em termos históricos, as primeiras preocupações quanto à produção e à distribuição<sup>2</sup> de alimentos e à qualidade nutricional<sup>3</sup> sob a perspectiva da segurança alimentar datam de 1974, quando a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO promoveu a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar. Anos depois, em 1996, foi firmada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial como resultado da Cúpula

---

<sup>1</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 17, n. 3, mar. 2017, p. 116-117. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127780>>.

<sup>2</sup> Como ressaltado por Wanda Griep Hirai e Flávio Sacco dos Anjos, o movimento da Revolução Verde, iniciado por volta de 1950, nos Estados Unidos, permitiu o aumento da produtividade da atividade agrícola. Apesar do incremento produtivo, não foram eliminadas a fome e a desnutrição, o que reforça a percepção de que tais problemas decorrem do acesso aos alimentos. HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007, p.

<sup>3</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 336-338.

Mundial da Alimentação<sup>4</sup>, sendo este o marco a partir do qual o conceito de segurança alimentar passou a contemplar também questões relacionadas à segurança e à qualidade dos alimentos, à preocupação dietética e hábitos culturais<sup>5</sup>.

O presente trabalho assenta-se sobre essa percepção inicial: assim como a segurança alimentar não se restringe à garantia de acesso a alimentos, o direito à alimentação adequada não é concebido de maneira limitada à erradicação da fome – por mais complexos que sejam os problemas decorrentes da fome e da subnutrição. Isto é, a garantia do direito à alimentação contempla, para além da garantia de um mínimo quantitativo de nutrientes para subsistência, questões relacionadas à forma de produção dos alimentos, sua qualidade nutricional e adequação cultural<sup>6</sup>. Nesse sentido, o tema contempla uma primeira investigação sobre as delimitações do próprio conceito de direito à alimentação, cuja análise considerará os tratados internacionais de direitos humanos que fazem referência ao direito à alimentação, acompanhada de uma análise do conceito positivado pelo ordenamento jurídico brasileiro, em especial, pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

Em seguida, adotando-se o direito alimentar (*food law*), ramo do direito especialmente dedicado às diversas interações jurídicas entre produção, comercialização e consumo de alimentos, como linha interpretativa para compreender as implicações concretas de tais conceitos e avaliar as formas de garantia do direito à alimentação, pretende-se estudar a relevância da liberdade de escolha do indivíduo quanto à sua própria alimentação na concretização desse direito.

Uma vez delimitado o conceito de direito à alimentação, busca-se desenvolver um estudo da adulteração de alimentos considerando-a sob a perspectiva de uma violação ao direito à alimentação enquanto objeto da tutela penal. Nesse sentido, a análise da fraude alimentar não se restringirá a um estudo dogmático dos tipos penais que tipificam condutas de adulteração de alimentos – tarefa à qual já se destinou obra específica<sup>7</sup>. Pretende-se, em

---

<sup>4</sup> A Cúpula Mundial da Alimentação tinha como objetivo imediato a redução pela metade do número de pessoas vítimas de subnutrição em todo o mundo até o ano de 2015. Quando da Cúpula +5, realizada pela FAO em 2002, constatou-se, entretanto, que tal meta seria inalcançável.

<sup>5</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 117-119.

<sup>6</sup> Em que pese a relevância dos mecanismos de produção de alimentos e os aspectos correlatos à distribuição de terras e aos meios produtivos, o presente trabalho não se concentrará nesses tópicos. Tendo em vista que o objetivo buscando-se analisar especificamente o aspecto penal referente à tutela do direito à alimentação, concebido desde uma perspectiva da regulação alimentar (*food law*) quanto à fraude de alimentos, tem-se como foco questões sobre acesso a alimentos e sua qualidade e segurança.

<sup>7</sup> Destaca-se a esse respeito, a obra de Carla Esquivel, essencialmente dedicada à análise dogmática dos tipos penais contra a saúde pública, incluindo, nesse caso, as fraudes alimentares: ESQUIVEL, Carla Liliâne Waldow. *Crimes contra a saúde pública – fraude alimentar*. Curitiba: Juruá, 2009.

verdade, analisar se há e qual é a tutela penal devotada à fraude alimentar, considerando-se os elementos que compõem a garantia da alimentação adequada.

Essencialmente, busca-se compreender em que medida as adulterações em alimentos representam ou não uma violação a esse direito, para, em seguida, abordar-se o tratamento penal dedicado a essas adulterações, tal como previstas nos tipos penais de fraudes alimentares constantes do Código Penal Brasileiro, dos crimes contra as relações de consumo e do Código de Defesa do Consumidor.

Do ponto de vista do direito penal, tal análise terá como paradigma o tipo penal da fraude tradicional, e será igualmente balizada por um estudo da adulteração de alimentos em termos técnicos, a fim de contrapor seus mecanismos de perpetração aos elementos do tipo previstos na legislação aplicável. De outro lado, pretende-se um estudo do tratamento jurídico das adulterações de alimentos também em perspectiva comparada com outras jurisdições, especificamente os Estados Unidos e a União Europeia, visando identificar diferenças e semelhanças quanto às formas para garantia do direito à alimentação contra fraudes dessa natureza.

A dimensão propositiva do presente trabalho, por fim, buscará integrar os estudos da fraude no direito penal clássico (resgatando, nesse ponto, as concepções de fraude alimentar reconhecidas nos Estados Unidos e na União Europeia) à perspectiva do *food law* relativamente ao direito à alimentação (especialmente no tocante aos sistemas alimentares, critério interpretativo). A partir desse diálogo, busca-se uma construção normativa das fraudes alimentares.

Delimitados o conceito de direito à alimentação e as formas de perpetração e punição da fraude em alimentos, a análise quanto ao papel das corporações buscará situar as empresas no contexto da produção global de alimentos. Neste ponto, a pesquisa seguirá basicamente três frentes. A primeira delas consiste em uma análise do ambiente regulatório em que se insere a produção e a comercialização de alimentos, considerando, para tanto, as atuais cadeias produtivas globais. Em seguida, pretende-se analisar a importância das cadeias produtivas e dos mecanismos de gestão e *compliance* no cometimento e na prevenção às fraudes alimentares, analisando-se casos de fraudes alimentares no Brasil, nos Estados Unidos e na Europa.

A apresentação do papel das corporações nesse contexto tem como ponto de partida sua capacidade de influir no direito à alimentação tanto em termos (auto)regulatórios quanto à produção de alimentos, quanto por meio de práticas comerciais concretas, entre as quais se inserem o cometimento e a prevenção de fraudes alimentares ao longo da cadeia produtiva.

Como contexto geral, a presente abordagem volta-se em especial às atuais cadeias produtivas de alimentos, onde se verifica que a transformação do alimento em um produto industrial, atrelado à globalização dos mercados, influencia no surgimento e na concentração de agentes econômicos produtores de alimentos e na transnacionalização das cadeias produtivas. Nesses termos, toma-se como pressuposto o fato de que todos esses elementos, quais sejam, a fabricação industrial de alimentos e as corporações e cadeias produtivas transnacionais estão relacionados e aportam elementos que não podem ser deixados de lado no estudo das fraudes alimentares.

Ademais, uma vez que tudo se relaciona, também as formas de cometimento e as consequências das adulterações de alimentos são alteradas. Portanto, muito embora as fraudes alimentares não sejam um fenômeno exclusivo da sociedade atual, o surgimento das cadeias produtivas transnacionais promove alterações substanciais no cometimento e eventual identificação de adulterações, de modo que novos desafios são lançados ao direito no sentido de amparar essas situações.

Parte-se do princípio que, a despeito da criminalização de condutas praticadas em âmbito corporativo, as empresas são atores essenciais na produção de alimentos, e cuja atividade, portanto, merece ser considerada para fins de verificação da violação e/ou concretização do direito à alimentação.

Com base em todos esses elementos, pretende-se não apenas realizar um estudo da realidade tal como ela se encontra, mas também alcançar conclusões propositivas, frente aos desafios enfrentados quanto à tutela penal do direito à alimentação, a fim de possibilitar a busca por alternativas que equalizem a tutela penal desse direito à realidade atual.



## 1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O Decreto-Lei nº 986/69, que institui no Brasil as normas básicas sobre alimentos, traz uma definição de alimento bastante associada às suas funcionalidades biológicas ao considerar que este se trata de “toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento” (art. 2º, I). Trata-se, na qualidade de uma norma regulamentadora geral, de uma definição desconectada de particularidades culturais ou restrições e necessidades individuais relacionadas aos alimentos. De outro lado, esse conceito revela uma relação bastante intuitiva entre a garantia de acesso a alimentos e a concretização de outros direitos fundamentais: assegurar a saúde, por exemplo, implicaria também garantir acesso a alimentos seguros<sup>8</sup>, razão pela qual os alimentos são vistos não apenas como vetores de doenças<sup>9</sup>, como também promotores do bem-estar<sup>10</sup>.

Sob essa perspectiva, isto é, a de que o direito à alimentação está conectado ao direito à vida e ao direito à saúde, na medida em que, além de permitir a sobrevivência física dos indivíduos, é essencial para o desenvolvimento de suas capacidades físicas e mentais<sup>11</sup>, uma primeira delimitação possível do direito à alimentação estaria relacionada à sobrevivência e à subsistência do indivíduo, razão pela qual garantia de acesso a alimentos seria, por essência, uma forma de assegurar outros direitos<sup>12</sup>.

Não obstante a inter-relação entre a garantia do direito à alimentação e a concretização de outros direitos<sup>13</sup>, entende-se que o direito à alimentação contempla

---

<sup>8</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 23.

<sup>9</sup> Sobre o tema, ler: SILVA, Yone da; TANCREDI, Rinaldini C. P. Doenças de origem alimentar: integralidade nas ações das vigilâncias responsáveis pelo processo investigativo e controle. In: MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís. Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014, p. 231-264.

<sup>10</sup> Nesse sentido, tem-se os programas do Ministério da Saúde, voltados à redução do consumo de sal e de gorduras trans como forma de promoção do bem-estar. GEMAL, André Luís. Prefácio. In: MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís. Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014, p. 8.

<sup>11</sup> POL, José Luis Vivero. Hunger for justice in Latin America. In Miguel Ángel Martin López, José Luis Vivero Pol. (coordinators). *New challenges to the right to food*. Barcelona: Huygens; Córdoba: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, 2011.

<sup>12</sup> Sobre a relação entre o direito à alimentação e diversos outros direitos (e.g. direito à água, direito à moradia, direito à educação etc.), ver: OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The right to food*. Fact Sheet nº 34, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b358e/b358e.pdf>. Acesso em 13/11/2017.

<sup>13</sup> “The human right to adequate food is of crucial importance for the enjoyment of all rights”. CESCR *General comment nº 12: the right to adequate food* (art. 11). Adotado na 20ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 12 mai. 1999, p. 1.

elementos próprios, que se relacionam, mas não se limitam, à promoção da saúde e da vida. Em que pese esse aspecto dos alimentos – fonte de energia para assegurar forças vitais – seja uma característica inafastável, fato é que a alimentação não é concebida exclusivamente pela dimensão da subsistência humana, mas contempla também traços culturais e de interação social<sup>14</sup> e que, portanto, tornam o direito à alimentação e sua concretização tarefas mais complexas que a distribuição de alimentos.

O presente estudo do direito à alimentação, portanto, parte dessa primeira premissa: a compreensão do direito à alimentação na qualidade de direito autônomo e digno de proteção por si próprio, requer seja considerada a dimensão social do alimento, enquanto parte da manifestação cultural e das necessidades nutricionais de um povo.

Considerando que o direito à alimentação somente foi incorporado no ordenamento brasileiro como direito fundamental recentemente, o estudo para a identificação e delimitação de seu conceito será amparado pelo tratamento e positivação desse direito em âmbito internacional, em especial pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, considerado a principal norma de direitos humanos a dispor sobre o direito à alimentação.

A definição adotada pelo PIDESC, como será demonstrado, foi em grande medida incorporada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), cuja análise servirá como base à compreensão do direito fundamental à alimentação, posteriormente assegurado no art. 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010.

Uma vez delineados os contornos do direito fundamental à alimentação, o capítulo seguinte pretenderá uma análise desse conceito à luz dos estudos de *food law*, os quais tornam ainda mais complexa a percepção dos alimentos no contexto de sua produção, comercialização e consumo. Tudo isso para que, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, seja possível fixar as bases para análise da tutela penal desse direito, à luz do tipo penal da fraude alimentar.

---

<sup>14</sup> Nesse sentido: “Food is always a matter of interest, a means of providing energy, the raw material that builds and maintains our well-being, a defence against illness, a pleasure to consume when well prepared and presented, a basis for social interaction and enjoyment at home, in a restaurant, canteen or perhaps even hospital or school. Our ancient ancestors spent more than half of their waking hours searching for, gathering, hunting and preparing food”. BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. Preface. BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. *Food Supply Chain Management*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. v.

## 1.1 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

A chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos contempla as principais normas internacionais firmadas no âmbito da ONU quanto a temas relacionados à garantia e proteção dos direitos humanos. A Carta é composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e seu Protocolo Opcional<sup>15</sup>.

Considerando os instrumentos internacionais supracitados, o direito à alimentação foi contemplado de modo inaugural em 1948 pelo art. 25(1) da DUDH, segundo o qual: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação [...]”. Trata-se de previsão genérica, que positiva e evidencia a relação praticamente intuitiva entre acesso a alimentos, saúde e bem-estar.

Embora haja menção ao direito à alimentação, o texto da norma não confere conteúdo próprio ao direito à alimentação, de modo que o art. 25(1) da DUDH pouco serve à elucidação do conceito desse direito enquanto objeto da tutela internacional dos direitos humanos.

Nesse sentido, a primeira norma a atribuir sentido e conteúdo ao direito humano à alimentação consiste no art. 11 do PIDESC, firmado em 1966, considerado o principal instrumento de proteção do direito humano à alimentação. Sua proeminência entre as normas internacionais sobre o direito à alimentação, decorre dos seguintes fatores: (i) ele representa uma codificação da norma anteriormente contida na DUDH; (ii) seu conteúdo foi substancialmente formatado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO; (iii) ele é mais detalhado e específico que as demais normas internacionais relevantes sobre o tema; (iv) muitos países aceitaram formalmente a obrigação

---

<sup>15</sup> Vide: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 27/02/2019. Além disso, há documentos garantem o direito à alimentação em proteção a grupos específicos: “The right to food is also recognized in other international conventions protecting specific groups, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979), the Convention on the Rights of the Child (1989) and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006). The right to food is also recognized. in some regional instruments, such as the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, known as the Protocol of San Salvador (1988), the African Charter on the Rights and Welfare of the Child (1990) and the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa (2003)”. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The right to food*. Fact Sheet n° 34, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b358e/b358e.pdf>. Acesso em 13/11/2017.

de concretizar esse direito; (v) foram estabelecidos, pelo Pacto, instrumentos para monitorar seu cumprimento por parte dos países signatários, incluindo as obrigações relacionadas ao direito à alimentação<sup>16</sup>.

No caso, o art. 11 contempla duas normas distintas: o direito de estar livre da fome (art. 11(2)) e o direito à alimentação adequada (art. 11(1)):

#### Artigo 11

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

Muito embora tenham sido tratadas como sinônimas, essas normas apresentam diferenças substanciais, sendo certo que o direito à alimentação adequada é muito mais abrangente que o direito a estar livre da fome<sup>17</sup>. Igualmente, as implicações práticas de se tomar o direito à alimentação adequada como norma primária – e não o direito de estar livre da fome – são significativas. Enquanto a primeira facilita a adoção de uma abordagem maximalista, a segunda, mais parecida com uma sub-norma, pode, pelo menos em teoria, ser satisfeita com a adoção de políticas destinadas a proporcionar uma ingestão nutricional diária mínima. Assim, embora possa ser apropriado concentrar-se na erradicação da fome como meio de mobilizar o apoio público e como ponto de partida para os esforços nacionais e internacionais, tal abordagem deve ser vista apenas como o primeiro passo para a realização da norma primária que é o direito à alimentação adequada. Em termos de quantidade, a noção de adequação implica alimento suficiente para facilitar uma existência normal e ativa, em vez de um pacote calórico mínimo que não faz mais do que evitar a morte por inanição.

<sup>16</sup> ALSTON, Philip. International law and the right to food. In: EIDE, Asbjørn; EIDE, Wenche Barth; GOONATILAKE, Susantha (ed.) et. al. *Food as a human right*. Tokyo: The United Nations University, 1984, p. 165.

<sup>17</sup> ALSTON, Philip. International law and the right to food... *op. cit.*, p. 166-167.

Além disso, em termos de qualidade, o padrão de adequação vai mais longe para contemplar também a adequação cultural do alimento<sup>18</sup>. Portanto, mais do que a busca pela erradicação da fome, o direito à alimentação inclui o direito a um padrão de vida adequado<sup>19</sup>, e que contempla as diversas interações sociais relacionadas ao próprio ato de alimentar-se<sup>20</sup>.

Com relação às previsões do art. 11 do PIDESC, o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU deixou claro que o conceito de direito humano à alimentação deve ser contemplado sob o aspecto da universalidade de acesso (físico e econômico) contínuo aos alimentos ou aos meios para sua obtenção. Ao mesmo tempo, o Comitê afirmou que o direito à alimentação adequada não deve ser interpretado de modo a equipará-lo a um pacote mínimo de calorias e nutrientes e que, embora sua realização seja progressiva, os Estados têm a obrigação fundamental de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome<sup>21</sup>.

Também em relação a esse direito, o então Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, Jean Ziegler, consignou que este poderia ser descrito como o direito de ter acesso regular, permanente e livre, seja diretamente ou por meio de compras, a alimentos adequados – em termos quantitativos e qualitativos – e suficientes, correspondentes às tradições culturais daqueles que os consomem, e que assegurem a integridade física e mental, individual e coletiva, cumprindo e dignificando a vida livre do medo:

The right to food is the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> ALSTON, Philip. International law and the right to food... *op. cit.*, p. 167.

<sup>19</sup> KÜNNEMANN, Rolf; EPAL-RATJEN, Sandra. *The right to food: a resource manual for NGOs*, 56, 2004.

<sup>20</sup> Nesse sentido: “Food is always a matter of interest, a means of providing energy, the raw material that builds and maintains our well-being, a defense against illness, a pleasure to consume when well prepared and presented, a basis for social interaction and enjoyment at home, in a restaurant, canteen or perhaps even hospital or school. Our ancient ancestors spent more than half of their waking hours searching for, gathering, hunting and preparing food”. BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. Preface... *op. cit.*, p. v.

<sup>21</sup> CESCR *General comment nº 12: the right to adequate food* (art. 11). Adotado na 20ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 12 mai. 1999.

<sup>22</sup> ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food: lessons learned*. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2011, p. 15.

Nesse conceito, estão contemplados alguns componentes essenciais do direito à alimentação: a alimentação adequada (já analisada acima, como prevista pelo Comentário nº 12 em relação ao art. 11 do PIDESC), os conceitos de adequação e sustentabilidade, de necessidades dietéticas, da aceitação e da acessibilidade<sup>23</sup>.

A noção de adequação refere-se aos inúmeros fatores que devem ser considerados ao determinar se os alimentos disponíveis são apropriados em cada uma das circunstâncias: econômicas, culturais, climáticas, ecológicas etc. A sustentabilidade está associada à alimentação adequada e à segurança alimentar (*food security*) e refere-se à preocupação com a disponibilidade e acessibilidade de alimentos às gerações presentes e também futuras.

As necessidades dietéticas estão relacionadas à dimensão nutricional do alimento, na medida em que a dieta deverá conter nutrientes que assegurem o crescimento, desenvolvimento e manutenção das capacidades físicas e mentais, considerando características como gênero e ocupação.

A aceitação, de outro lado, contempla características não-nutricionais da alimentação, no sentido de que toda pessoa tem direito a alimentos que correspondam à sua cultura. A aceitação do consumidor leva em consideração valores relacionados aos alimentos, ao seu consumo e às informações sobre a natureza dos suprimentos disponíveis.

Por fim, a acessibilidade requer que os custos associados à aquisição de alimentos para uma dieta adequada não impeçam ou ameacem a satisfação de outras necessidades básicas.

Embora não se confundam<sup>24</sup>, essa definição é bastante semelhante àquela de segurança alimentar prevista no *World Food Summit Plan of Action*. Uma pré-condição ao pleno gozo do direito à alimentação, a segurança alimentar também contempla o acesso constante e universal a alimentos suficientes, seguros e nutritivos e que atendam suas necessidades dietéticas e as preferências dos indivíduos para uma vida ativa e saudável<sup>25</sup>. Para apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da

---

<sup>23</sup> Ver: ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food... op. cit.*, p. 16 e 17.

<sup>24</sup> “The right to food is different from food security and food sovereignty. These three concepts are different, although there is some overlap. According to FAO, food security exists ‘when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life’. It is a pre-condition for the full enjoyment of the right to food. However, the concept of food security itself is not a legal concept per se and does not impose obligations on stakeholders nor does it provide entitlements to them”. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The right to adequate food*. Fact sheet nº 34. 2010, p. 4.

<sup>25</sup> “Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 27 abr. 2019.

segurança alimentar nacional, a FAO editou as Diretrizes Voluntárias<sup>26</sup>, designadas como: 1) Democracia, boa governança, direitos humanos e regime jurídico; 2) Políticas de desenvolvimento econômico; 3) Estratégias; 4) Sistemas de mercado; 5) Instituições; 6) Stakeholders; 7) Quadro legal; 8) Acesso a recursos e ativos, incluindo, nesse ponto: trabalho; terra; água; recursos genéticos para alimentos e agricultura; sustentabilidade; e serviços; 9) Segurança sanitária dos alimentos e proteção dos consumidores; 10) Nutrição; 11) Educação e desenvolvimento de conhecimento; 12) Recursos financeiros nacionais; 13) Suporte de grupos vulneráveis; 14) Redes de segurança; 15) Ajuda alimentar internacional; 16) Desastres naturais e provocados pela ação humana; 17) Monitoramento, indicadores e benchmarks; 18) Instituições nacionais de direitos humanos; e 19) Dimensão internacional.

O direito à alimentação, portanto, extrapola o mero acesso a alimentos, na medida em que pressupõe a garantia de segurança alimentar, cuja efetivação, à luz das Diretrizes Voluntárias da FAO, demonstra a necessidade de estratégias complexas e multisetoriais e que partem da visão de alimento não apenas como substrato orgânico para subsistência humana, mas de elemento em relação ao qual se fundam diversas relações sociais (de cultivo, produção, comercialização e consumo).

Nesse ponto, as fraudes alimentares também são tema de interesse na garantia da segurança alimentar. Sobre a questão, dentre essas diretrizes, destacam-se o item 4.4 pelo o qual os Estados devem proteger os consumidores contra práticas fraudulentas, contra a má informação e alimentos não seguros<sup>27</sup>; e o item 9.7 pelo qual reitera-se a importância de proteção dos consumidores contra engano e falsas representações em embalagens, rotulagem, propaganda e venda de alimentos e de se facilitar as escolhas dos consumidores, garantindo-se informações adequadas sobre os alimentos<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> “These Voluntary Guidelines aim to guarantee the availability of food in quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals; physical and economic accessibility for everyone, including vulnerable groups, to adequate food, free from unsafe substances and acceptable within a given culture; or the means of its procurement”. FAO. Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adotada na 127ª Sessão do Conselho da FAO de novembro de 2004. 2005, p. 6.

<sup>27</sup> “4.4 States should provide adequate protection to consumers against fraudulent market practices, misinformation and unsafe food. The measures toward this objective should not constitute unjustified barriers to international trade and should be in conformity with the WTO agreements”. FAO. Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adotada na 127ª Sessão do Conselho da FAO de novembro de 2004. 2005, p. 13.

<sup>28</sup> “9.7 States should adopt measures to protect consumers from deception and misrepresentation in the packaging, labelling, advertising and sale of food and facilitate consumers’ choice by ensuring appropriate information on marketed food, and provide recourse for any harm caused by unsafe or adulterated food, including food offered by street sellers. Such measures should not be used as unjustified barriers to trade; they should be in conformity with the WTO agreements (in particular SPS and TBT)”. FAO. Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adotada na 127ª Sessão do Conselho da FAO de novembro de 2004. 2005, p. 20.

Isto é, assegurar o direito à alimentação é uma tarefa progressiva, que requer constantes esforços por parte dos Estados – e como se pretende demonstrar – e dos atores privados que atuam nas cadeiras agro-alimentares, tarefa essa que tem como linha condutora a erradicação da fome, mas que perpassa também por preocupações com a qualidade nutricional e a segurança dos alimentos, atreladas à características culturais e às necessidades de cada população. O direito à informação, nesse sentido, permite que os indivíduos saibam sobre os alimentos e nutrição, fortalecendo sua livre capacidade de escolha e sua participação, facilitando o aproveitamento do direito à alimentação<sup>29</sup>.

Como se demonstrará a seguir, o conceito de segurança alimentar foi bastante incorporado pela lei brasileira de segurança alimentar e nutricional que antecedeu o reconhecimento do direito à alimentação como direito fundamental. Nesse sentido, essa normativa será a principal legislação a orientar a compreensão do direito à alimentação do Brasil e, conseqüentemente, o objeto da tutela penal.

## 1.2 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A preocupação com a fome no Brasil teve como seu principal precursor Josué de Castro, que, já em 1930, sinalizava questões relacionadas à fome e à desnutrição, antes mesmo de ser cunhada a expressão segurança alimentar<sup>30</sup>. O termo remonta originalmente ao período da Primeira Guerra Mundial, quando a questão gira em torno do abastecimento, vinculado à capacidade de produção de alimentos (capacidade de auto-provisão), equivalente, portanto, à soberania do país<sup>31</sup>.

A segurança alimentar concebida sob a forma de preocupações relacionadas à disponibilidade<sup>32</sup> de alimentos ensejou, no contexto da Segunda Guerra Mundial, a

---

<sup>29</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The right to adequate food*. Fact sheet n° 34. 2010, p. 6.

<sup>30</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. *Colóquio*, Taquara, v. 13, n. 1, jan./jun. 2016, p. 184.

<sup>31</sup> LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 11; HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 336-337.

<sup>32</sup> Nesse sentido, destaca: “Havia o entendimento de que a insegurança alimentar decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Nesse contexto, foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos: a chamada Revolução Verde. Essa experiência tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis conseqüências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo



realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943 – cujo grande resultado foi a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) em 1945<sup>33</sup> – e manteve-se até a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, em 1974<sup>34</sup>, quando aspectos sobre o acesso à alimentação (distribuição de alimentos) pela população foram incorporados às discussões sobre segurança dos alimentos (*food safety*)<sup>35</sup>. Essa mudança deriva de um contexto em que o incremento produtivo proporcionado pela Revolução Verde, desencadeada após a Segunda Guerra, não foi acompanhado pela redução fome. Essa percepção conduz à associação das preocupações com a produção de alimentos e a garantia de regularidade de abastecimento (acesso físico aos alimentos) e de recursos (acesso econômico aos alimentos)<sup>36</sup>.

Os anos 70, no Brasil, marcam o surgimento da primeira política pública alimentar e nutricional, o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, do qual derivam o I Plano Nacional de Desenvolvimento e a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, em 1970. O PRONAN tinha por objetivo a produção e distribuição de alimentos à população de baixa renda, mas ainda não se utilizava do termo segurança alimentar, que somente veio a ser empregado no Brasil em 1985, atrelado à Política Nacional de Segurança Alimentar, do Ministério da Agricultura, então voltada à autossuficiência nacional na produção de alimentos<sup>37</sup>.

Na década de 1980, internacionalmente, a fome deixa de ser vista como um problema de produção de alimentos e passa a ser encarada como um problema social decorrente de

---

rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos”. LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional... op. cit.*, p. 11.

<sup>33</sup> “Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO –, por exemplo) e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial, entre outros)”. LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional... op. cit.*, p. 11.

<sup>34</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 337-338.

<sup>35</sup> “Admitia-se à época que incrementos sucessivos da produtividade agrícola seriam capazes de resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, e inclusive nos dias atuais, a agricultura da Revolução Verde passou a sofrer inúmeras críticas. No curso desse processo, vem sendo questionada a sustentabilidade de uma tecnologia voltada à monocultura, altamente dependente do uso de fertilizantes, pesticidas e insumos não-renováveis, de alto custo, e geradora de inúmeros impactos ambientais. Embora a produção mundial de alimentos tenha crescido consideravelmente, esse fato não garantiu o desaparecimento da fome e da desnutrição. Reforçou-se, assim, o entendimento de que tais mazelas eram decorrentes, não da falta de alimentos, e sim dos problemas relativos ao acesso e distribuição”. HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 338.

<sup>36</sup> LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional... op. cit.*, p. 12.

<sup>37</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 345.

desigualdades econômicas. Assim, em 1983, a FAO passou a adotar um conceito de segurança alimentar que contempla também aspectos econômicos do acesso aos alimentos, relacionados à redução da pobreza<sup>38</sup>.

O Brasil dos anos de 1980 foi marcado pela emergência de movimentos sociais no processo de redemocratização, ocasião na qual a luta pela redução das desigualdades sociais passou a incluir discussões sobre políticas de combate à fome e à pobreza<sup>39</sup>. É nesse momento que o termo segurança alimentar passa a ser empregado no País, quando da proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar em 1985 e da realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) em 1986<sup>40</sup>. A Política Nacional estava focada em dois aspectos: a autossuficiência na produção de alimentos e o abastecimento alimentar da população. Promovida pelo INAN, a I CNAN discutiu a necessidade de que o elemento nutricional fosse incorporado ao conceito de segurança alimentar e a garantia de um direito humano à alimentação, adotando-se como parâmetro à concretização da segurança alimentar:

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna<sup>41</sup>.

Progressivamente, especialmente ao longo dos anos 90, o conceito de segurança alimentar atual foi formatado para incluir preocupações referentes à qualidade nutricional dos alimentos, às necessidades dietéticas, informações e aspectos culturais<sup>42</sup>. Isso se deu em um contexto de reafirmação do direito humano à alimentação adequada – em especial, na Cúpula Mundial da Alimentação – CMA (1996) – em que a efetivação desse direito foi direta e definitivamente associada à SAN<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> “No bojo desse importante debate, a FAO apresentou, em 1983, um novo conceito de Segurança Alimentar que se baseava em três grandes objetivos: a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados. Nesse sentido, em 1986, o Banco Mundial definiu Segurança Alimentar como ‘o acesso por parte de todos, durante todo o tempo, em quantidade suficiente de alimentos para viver uma vida ativa e saudável’”. HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 339.

<sup>39</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 183.

<sup>40</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 184.

<sup>41</sup> CONSEA. *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986)*. Brasília, 1995, p. 88. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

<sup>42</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 340.

<sup>43</sup> LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional...* *op. cit.*, p. 13.

Apesar de alguns retrocessos no início dos anos de 1990<sup>44</sup>, no Brasil, a década foi marcada pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA em 1993, órgão especificamente criado para tratar diretamente dos temas de SAN, e do Plano de Combate à Fome e à Miséria, após a elaboração do Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>45</sup>.

Em 1994, o CONSEA, juntamente com outras instituições, organizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – I CNSA. Na época, a dimensão nutricional da segurança alimentar ainda era embrionária. Muito embora a questão já houvesse sido discutida na I CNAN, o termo SAN somente passou a ser empregado com a CMA (1996) e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN (1998)<sup>46</sup>. Por essa razão a segurança nutricional não figura na sigla (CNSA), como nas edições posteriores (CNSAN). O tema eleito para esse primeiro debate foi a fome no Brasil, concluindo-se pela necessidade de adoção de uma política nacional de segurança alimentar<sup>47</sup>. Igualmente, percebeu-se que as concentrações de renda e terras estariam por trás da fome no País<sup>48</sup>.

Nesse sentido, foi sendo superada a ideia de que a fome seria uma decorrência da falta de produção de alimentos e delineou-se uma concepção de segurança alimentar e nutricional em que preponderavam preocupações sobre como prover a população dos meios necessários à garantia de uma alimentação adequada<sup>49</sup>. Nesse sentido, a SAN foi tratada como a garantia permanente de acesso, por todos os brasileiros, aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> “A década de 1990, no Brasil, foi marcada pela hegemonia política neoliberal, caracterizada, dentre outros aspectos, pela fragmentação, paralisia ou retrocesso nas políticas sociais. Apenas, como exemplo, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), instituições com relação direta à SAN, como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e o Inan, foram extintas ou desestruturadas. Programas ligados à alimentação foram desativados, ou sofreram grandes cortes em seus orçamentos, num contexto de enxugamento da máquina pública (IPEA, 2014)”. AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 185.

<sup>45</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 186-187.

<sup>46</sup> LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional...* *op. cit.*, p. 13.

<sup>47</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 186-187.

<sup>48</sup> IPEA 2008.

<sup>49</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 187.

<sup>50</sup> CONSEA. *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986)*. Brasília, 1995, p. 88. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

Um ano após sua criação, o CONSEA foi extinto no governo de Fernando Henrique Cardoso, que instituiu o chamado Programa Comunidade Solidária – PCS e seu respectivo Conselho para endereçar a fome e a pobreza. Contudo, o Conselho do PCS não logrou estabelecer uma política estrutural sobre SAN<sup>51</sup> e, no segundo mandato de FHC, suas funções foram transferidas para o Programa Comunidade Ativa – PCA. Não houve, contudo, nessa transição, a implementação de mudanças institucionais e estruturais relativamente ao programa anterior, de modo que seus resultados foram também pouco efetivos<sup>52</sup>.

O Governo FHC também adotou iniciativas voltadas à proteção de populações vulneráveis: o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; o Vale Gás, do Ministério de Minas e Energia, e o Bolsa Escola, do Ministério da Educação. Por consistirem em iniciativas separadas (distintos critérios para enquadramento dos beneficiários, segregação de bancos de dados, diferentes estratégias de implementação), tais programas não eram articulados entre si ou mesmo em relação a outras medidas para combate à pobreza e garantia da segurança alimentar<sup>53</sup>.

O grande trunfo do Governo FHC em termos de segurança alimentar, contudo, foi a estabilidade dos preços dos alimentos alcançada pelo controle da inflação, uma vez que o cenário de alteração constante de preços afetava negativa e especialmente as populações mais carentes<sup>54</sup>.

A ausência de maiores resultados práticos quanto à efetivação da segurança alimentar nas décadas de 1980 a 1990, todavia, foi acompanhada por aprimoramentos técnico-conceituais sobre a segurança alimentar<sup>55</sup>. Em 1996, com a realização da CMA, firmou-se a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, juntamente com um plano complementar de ação, cujo objetivo foi o de estabelecer compromissos para melhoria do nível de segurança alimentar, visando a redução da subnutrição no mundo em 50%. Os compromissos assumidos em 1996 foram renovados em 2002 por todos os países signatários

---

<sup>51</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão nº 1953). Brasília: IPEA, 2014. p. 27.

<sup>52</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 187-188; IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional... op. cit.*, p. 27.

<sup>53</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional... op. cit.*, p. 30.

<sup>54</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 188.

<sup>55</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional... op. cit.*; AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 188-189

da Declaração<sup>56</sup>. Nesse momento, o conceito de segurança alimentar já contemplava uma perspectiva de acesso universal a alimentos em quantidade e qualidade necessárias a uma vida digna e saudável, sem o comprometimento de outros direitos<sup>57</sup>. Nesse ponto, foram incorporadas as discussões sobre a dimensão nutricional, que agrega à noção de segurança alimentar (eminente preocupada com a disponibilidade de alimentos) aspectos referentes à escolha, ao preparo e ao consumo de alimentos.

A partir dos anos 2000 foram eivados muitos esforços teóricos e na elaboração de ações governamentais com relação às políticas de SAN<sup>58</sup>, que culminaram na elaboração do Programa Fome Zero – PFZ<sup>59</sup>. O conceito de segurança alimentar então esboçado incorporou elementos inéditos às concepções anteriores de SAN, quais sejam, a soberania alimentar, a sustentabilidade, a responsabilidade do Estado na garantia de um direito à alimentação e a participação integrada da sociedade civil<sup>60</sup>:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas<sup>61</sup>.

No primeiro Governo Lula, o tema ganhou novo destaque com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e a recriação do CONSEA<sup>62</sup>, juntamente com as ações do PFZ. Em especial, 2003 foi um ano de grandes repercussões para a SAN em termos de políticas públicas, quando os recursos repassados à área e os esforços a ela direcionados experimentaram reforços substanciais<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar... *op. cit.*, p. 337.

<sup>57</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 185 e 189.

<sup>58</sup> As políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional não são objeto do presente estudo. Nesse sentido, não sua estruturação e seus impactos não serão especificamente analisados.

<sup>59</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 190.

<sup>60</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 190.

<sup>61</sup> INSTITUTO CIDADANIA. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Projeto Fome Zero. São Paulo: Instituto Cidadania; 2001, p. 15.

<sup>62</sup> Em janeiro de 2019, com a edição da Medida Provisória 870, que promoveu a reestruturação dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, o CONSEA foi extinto. Com a conversão da MP na Lei n.º 13.844/2019, o Congresso reinstaurou o Conselho, que passou a integrar o Ministério da Cidadania. Não foi possível encontrar no site do Governo Federal informações sobre a atuação do CONSEA após essa alteração (os Conselhos Estaduais seguem ativos). A extinção do CONSEA foi alvo de manifestações sociais denominadas “banquetaço” e também foi objeto de 12% das 541 emendas sugeridas pelos parlamentares ao texto da MP 870/2019. Ver: <<https://idec.org.br/noticia/vitoria-consea-nacional-e-reativado>>.

<sup>63</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 191.

No ano seguinte, foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN, com o tema “A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, cujo principal resultado foi a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006)<sup>64</sup>, base da atual política pública sobre segurança alimentar.

Os art. 3º e 4º da LOSAN preveem que segurança alimentar e nutricional diz respeito à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo de alimentos, relacionando-se à sua disponibilidade e qualidade e incluindo, entre outras, preocupações referentes à sustentabilidade, às características culturais e ao acesso à informação:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

- I. a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II. a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III. a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV. a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V. a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI. a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Sob essa perspectiva, a SAN contempla, essencialmente, duas dimensões distintas e complementares: a) o acesso aos alimentos, voltado à quantidade produzida e à sua forma de distribuição; e b) a sua qualidade nutricional, na qual pressupõe o conhecimento pela população de informações essenciais sobre os alimentos por ela escolhidos, preparados e consumidos<sup>65</sup>. Esses dispositivos denotam ainda a relação da segurança alimentar com a sustentabilidade na produção de alimentos, com os aspectos culturais referentes ao ato de alimentar-se e com a impossibilidade de que a garantia desse direito impeça a satisfação de

---

<sup>64</sup> AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 192.

<sup>65</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional...* *op. cit.*, p. 13

outras necessidades básicas. Nota-se, portanto, a adoção de um conceito extremamente alinhado àquele internacionalmente reconhecido como direito humano à alimentação adequada<sup>66</sup>.

Nesse sentido, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN instituída por meio do Decreto nº 7.272/2010 deixa clara a influência dos textos e discussões internacionais sobre o direito humano à alimentação adequada ao elencar expressamente como seu objetivo geral (art. 2º do Decreto nº 7.272/2010) geral “promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional” (grifamos)<sup>67</sup>.

É sob essa concepção de SAN que o direito à alimentação foi finalmente introduzido no rol de direitos fundamentais no art. 6º da Constituição Federal, um capítulo programático destinado aos direitos sociais, por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. No entender de Olivier de Schutter, então Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, essa emenda é particularmente importante, uma vez que os tribunais nacionais seriam relutantes em aplicar diretamente o PIDESC, a despeito de o art. 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal expressamente reconhecer a aplicação de tratados internacionais em âmbito doméstico<sup>68</sup>.

Evidente, portanto, que o direito à alimentação não deve ser compreendido estritamente em termos de acesso a alimentos, mas também deve abranger sua qualidade (segurança e caráter nutricional) e seus métodos de produção, comercialização, consumo e distribuição.

Fixada essa premissa essencial – qual seja, a de que o alimento não é apenas requisito de subsistência, mas contempla em si formas de interação social<sup>69</sup> – a tutela do direito à

---

<sup>66</sup>“Esse entendimento brasileiro sobre SAN representa um grande avanço institucional, não só porque estabelece um conceito, na forma da Lei, mas também porque o aproxima das abordagens do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), apregoado internacionalmente”. AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil... *op. cit.*, p. 193.

<sup>67</sup> Igualmente, O art. 4º, II do Decreto nº 7.272/2010 elenca o objetivo de “articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade”.

<sup>68</sup> “Such an amendment is particularly important since the courts appear reluctant to apply the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights directly, despite the clear constitutional mandate under article 5, paragraph 3, of the Constitution that obliges them to recognize the applicability in the domestic legal order of international human rights treaties”. Disponível em: <http://www.srfood.org/en/official-reports>. Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>69</sup> Nesse sentido, o próprio PIDESC estabeleceu como objetivos específicos em âmbito nacional o aprimoramento dos métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos e, de modo complementar,

alimentação adequada perpassa não apenas pela garantia do alimento à mesa, mas também (ainda que em uma fase posterior) pelo acesso a informações sobre os alimentos disponíveis e consumidos. Nesse sentido, inclusive, a PNSAN tem como diretriz a “instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada” (art. 3º, III do Decreto nº 7.272/2010).

### 1.3 A TUTELA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Não há dúvidas, portanto, que o direito à alimentação é um direito fundamental reconhecido pela Constituição brasileira e, na qualidade de direito humano também reconhecido pelo país, deve ser respeitado, protegido e promovido pelo Estado.

Considerando-se, portanto, o conteúdo do direito humano à alimentação e a definição de segurança alimentar dados pelo ordenamento brasileiro e tendo como premissa inicial que a constitucionalização desse direito fundamenta sua relevância jurídica do ponto de vista da tutela penal, entende-se que a proteção do direito à alimentação deve (i) visar a garantia de acesso aos alimentos em termos quantitativos; (ii) assegurar sua segurança sanitária e (iii) sua qualidade nutricional; bem como (iv) contemplar a adequação e sustentabilidade dos métodos de sua produção e distribuição em termos ambientais, culturais e sociais, questões todas essas que perpassam, em maior ou menor medida, pela (v) garantia de veracidade das informações direcionadas ao consumidor a respeito de cada um desses elementos.

Assim como qualquer outro direito humano, o direito à alimentação impõe três ordens de obrigações aos Estados: as obrigações de respeitar, proteger e promover<sup>70</sup>. A obrigação de respeitar é dever de natureza negativa, no sentido de que os Estados não devem interferir nos meios pelos quais as pessoas adquirem alimentos. Isto é, os Estados não devem

---

o uso completo do conhecimento tecnológico e científico, a disseminação de informações sobre princípios nutricionais e o desenvolvimento e a reforma dos sistemas agrários. Igualmente, além das obrigações domésticas dos Estados, outras três categorias de deveres com relação ao direito à alimentação podem ser identificadas: deveres externos dos estados, obrigações dos indivíduos e deveres da comunidade internacional (sobre o tema, ler: ALSTON, Philip. *International law and the right to food... op. cit.*, p. 169-173).

<sup>70</sup> Sobre as obrigações atribuídas aos Estados na tutela dos direitos humanos e, em especial, ao direito à alimentação, ver: §15 do Comentário Geral nº 12 da CESCR (*CESCR General comment nº 12: the right to adequate food* (art. 11). Adotado na 20ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 12 de maio de 1999); POL, José Luis Vivero. *Hunger for justice in Latin America*. In Miguel Ángel Martín López, José Luis Vivero Pol. (coordinators). *New challenges to the right to food*. Barcelona: Huygens; Córdoba: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, 2011; ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food... op. cit.*. MEULEN, Bernd van der. *The right to adequate food: food law between the market and human rights*. [s. l.], Elsevier, 2004, p. 17 a 19.



adotar medidas que afetem negativamente ao acesso a alimentos adequados. No caso do direito à alimentação, esse dever é violado, por exemplo, na hipótese de o governo desalojar arbitrariamente ou deslocar pessoas de suas terras (especialmente se a terra for seu principal meio de se alimentar), ou no caso em que ele conscientemente introduza substâncias tóxicas na cadeia alimentar.

O dever de proteger está relacionado à aplicação da lei. A obrigação de proteger o direito à alimentação adequada recai não somente na atividade regulatória quanto a inserção de alimentos no mercado, mas também sobre a necessidade de responsabilização daqueles que violarem tal direito. Isso significa que os Estados devem priorizar o acesso dos cidadãos a alimentos adequados contra violações cometidas por outros atores privados. Por isso, ele requer que o Estado adote medidas para garantir que as empresas ou pessoas não privem outros indivíduos do acesso à alimentação adequada. Nesse sentido, essa obrigação envolve, entre outras medidas, a introdução de leis para proteger os consumidores contra produtos alimentares nocivos ou contra meios de produção insustentáveis e também incluiria questões relacionadas à rotulagem de alimentos.

Por fim, a obrigação de promover tem caráter positivo e associa-se à melhoria dos meios pelos quais o direito à alimentação pode ser eficaz. Isso significa que o governo deve procurar ativamente identificar grupos vulneráveis e implementar políticas para melhorar o acesso dessas pessoas a alimentos adequados e sua capacidade de se alimentar sozinhos. Nesse sentido, ela refere-se tanto a um dever de facilitar quanto a uma obrigação de prover. Facilitar significa que o Estado deve se engajar proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso das pessoas e a utilização de recursos e meios para garantir sua subsistência, incluindo a segurança alimentar. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo for incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada pelos meios à sua disposição, os Estados têm a obrigação de prover esse direito diretamente. Esta obrigação também se aplica a pessoas que são vítimas de desastres naturais ou outros desastres.

Pensando sobre a dimensão protetiva dos deveres dos Estados, o entendimento consolidado no XX Congresso Mundial da AIDP no que tange à regulação de alimentos, o direito penal alimentar estrutura-se sobre três bases distintas de proteção ao direito à

alimentação: a proteção da segurança alimentar (*food security*), da qualidade sanitária dos alimentos (*food safety*) e dos interesses econômicos dos consumidores<sup>71</sup>.

A partir de cada uma dessas bases, a Associação emitiu algumas resoluções quanto à regulação de alimentos e ao direito penal<sup>72</sup>.

Sobre a proteção do direito à alimentação (*food security*), entre outras questões, estabeleceu-se que a tutela desse direito perpassa pela responsabilização civil, administrativa e/ou criminal das empresas por violações ao direito à alimentação adequada, cujas sanções devem ser pautadas pela justiça restaurativa. Além disso, houve um apelo à aplicação de legislações extraterritoriais para permitir que, nos casos em que as empresas não tenham sido ou não possam ser sancionadas pelo Estado estrangeiro onde ocorreu a violação, elas sejam punidas nos países em que detenham seu centro de atividade, seu domicílio ou desenvolvam parte substancial de suas atividades.

Com relação à segurança sanitária, ficou consignado que as normas penais em branco que façam referência a normas autorregulamentares ou administrativas devem ser o mais concretas possível, tendo em vista os princípios da legalidade e proporcionalidade. Igualmente, entendem que se deve sancionar: a criação intencional de risco de saúde, mesmo ante a inexistência de violação a normas sanitárias; violações a normas alimentares que criem risco, mesmo sem prova de perigo concreto; e violações ao dever de *recall* no caso de produtos que violem normas sanitárias.

Por fim, com relação à proteção dos consumidores e à fraude alimentar, foi feita uma recomendação geral de que os Estados atuem para impedir a produção e a comercialização de alimentos que não correspondem às suas representações de conteúdo, qualidade, quantidade e modo de fabricação e comercialização, e que tal conduta seja punida independentemente de dano à saúde, caso cometida com propósitos econômicos ou profissionais.

Não obstante a importância do direito penal em termos de proteção à *food security* e à *food safety* e a infinidade de discussões que podem se associar a esses dois planos, relativas

---

<sup>71</sup> NIETO MARTÍN, Adán. General report on food regulation and criminal law. In: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016, p. 17.

<sup>72</sup> Vide: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016, p. 14-16.

também aos deveres positivos (inclusive relacionados à atuação corporativa)<sup>73</sup>, o presente trabalho tem por foco a proteção penal contra fraudes alimentares.

Contudo, em que pese a importância das conclusões da Associação, diversamente do proposto pela AIDP, entende-se que a questão da *food fraud* não está unicamente associada à proteção de interesses econômicos dos consumidores, ainda que este seja um possível impacto da adulteração de alimentos.

Parte-se do pressuposto que as fraudes alimentares devem ser compreendidas como violações ao próprio direito à alimentação, devendo esse direito (e não a existência de um eventual prejuízo econômico) constituir as bases para determinação quanto à tipicidade da fraude. Por essa perspectiva, inclusive, permite-se um tratamento mais abrangente do direito à alimentação, porquanto nela estão contemplados outros aspectos que integram seu conceito (por exemplo, adequação do alimento do ponto de vista cultural e ambiental) e que, a princípio, não estão contemplados pela divisão setorial proposta pela AIDP para o direito penal alimentar.

Nota-se, ademais, que a compreensão da fraude alimentar necessariamente perpassa por uma análise interdisciplinar<sup>74</sup>. Dessa forma, considerando que o direito humano à alimentação foi constitucionalizado no Brasil e seu conteúdo materializado por meio da LOSAN, ao estabelecer os parâmetros de segurança alimentar e nutricional que devem ser objetivados para a garantia desse direito, entende-se que o cotejo com direito alimentar permite conferir pressupostos concretos à compressão da capacidade de autodeterminação dos indivíduos face ao seu direito à alimentação. Nesse sentido, o direito penal constitui mecanismo de verificação intensiva de direitos para a vida em liberdade<sup>75</sup>.

Assim, ao contrapor os elementos do direito à alimentação às searas do direito alimentar, espera-se que seja possível compreender como se dá a regulação de alimentos e seus impactos no direito alimentar do ponto de vista extrapenal e identificar soluções

---

<sup>73</sup> Sobre o tema, recomenda-se a apresentação do Professor David Bilchitz para o Business & Human Rights Working Group, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jI5py6Iv7C0>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>74</sup> “Food lawyers tend to look at food fraud from a legal liability viewpoint. Yet, reputational damage can far exceed the penalties in the laws. Food safety experts tend to approach the topic as health and safety risks. Yet, the clever fraudsters seek economic advantage and may present to health risk. Food scientists see the challenges in standards, detection, and testing. Yet, there can be adulterated food that contains no adulterant. Criminologists see motive and opportunity. Yet, the nature of supply chains can muddle such analysis”. FORTIN, Neal D. Preamble. In: SPINK, John W. *Food fraud prevention: introduction, implementation, and management*. New York: Springer, 2019, p. ix.

<sup>75</sup> Sobre o tema: PAWLIK, Michel. El delito, ¿lesión de un bien jurídico?. *InDret*, v. 2, 2016, p. 9 e ss.

jurídicas para as fraudes alimentares que não representem mera proteção da cadeia de suprimentos<sup>76</sup>, mas que também atuem no sentido de reforçar o direito à alimentação.

Por investigarem os motivos e as formas de perpetração das fraudes alimentares, os estudos de *food law* contam com melhor referencial teórico para delimitar o escopo da fraude alimentar, contribuindo, portanto, com uma delimitação do eventual tipo penal de maneira mais coerente com a realidade; e, por essa razão, permitem melhor identificar o objetivo de uma eventual tipificação penal para analisar a proporcionalidade e a eficácia da sanção, em contraposição ao atual estado de simbolismo da norma. A partir da análise do direito alimentar, portanto, espera-se demonstrar que, quando se pensa em fraude alimentar, é possível que uma conduta viole diferentes aspectos da proteção buscada aos alimentos e ao direito à alimentação.

Sob essa mesma percepção, pretende-se abordar também o papel desempenhado pelas corporações com relação às fraudes alimentares. Como será detalhado no capítulo

---

<sup>76</sup> SAAD-DINIZ, Eduardo. *Food justice, food sovereignty, and food governance: a Brazilian call for an integrated approach*. In: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016, p. 181-202.

4 O PAPEL DAS CORPORAÇÕES, os alimentos se tornam produtos industrializados e suas cadeias de suprimentos se tornaram tão complexas que o produto final pode facilmente ter conteúdo não rastreável e fraudulento. Nesse sentido, o “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) produzido em dezembro de 2013 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, após o escândalo da carne de cavalo, reconheceu que a complexidade das cadeias produtivas prejudica o conhecimento dos consumidores quanto ao processo de produção dos alimentos<sup>77</sup>.

Considerando a variedade de formas de perpetração das fraudes (a serem analisadas no capítulo específico), o preço dos alimentos nem sempre representa um indicador quanto à existência de adulteração. Pelo mesmo motivo, as adulterações podem não interferir na percepção imediata do consumidor sobre o produto do ponto de vista da existência de anormalidades na embalagem e/ou eventuais desvios em relação às propriedades organolépticas<sup>78</sup>. Assim, para se certificar de que o produto contém de fato os ingredientes declarados na rotulagem, o consumidor, na maioria dos casos, teria que colocá-los sob um microscópio e/ou testar seu conteúdo, o que não é viável. Dessa forma, a tutela do consumidor em termos de garantia do direito à alimentação contra fraudes alimentares requer o envolvimento dos agentes econômicos que estão melhor posicionados para lidar com essa qualidade de crime<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> “Considerando que a cadeia de abastecimento do setor alimentar é frequentemente extensa e complexa, incluindo vários operadores de empresas do setor alimentar e outros agentes; considerando que os consumidores têm cada vez menos conhecimento dos processos de produção dos seus alimentos e que os operadores das empresas do setor alimentar não têm, nem lhes é exigido que tenham uma visão global da cadeia de produção”. p. 5. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>78</sup> “Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass es für Verbraucher in der Regel schwer möglich ist, gute Fälschungen zu erkennen, zumal der vermeintlich nächstliegende Anhaltspunkt, der Preis, nur mit Vorsicht zu bewerten ist. Weder sehr niedrige, noch sehr hohe Preise sind ein Anhaltspunkt für eine eventuelle Fälschung. Das Wissen um die Herstellung und den entsprechend marktüblichen Preis sind wichtige Parameter, ob der verlangte Preis für ein Produkt realistisch ist. Weiterhin ist die Aufmerksamkeit bezüglich Auffälligkeiten der Verpackung und der für dieses Lebensmittel typischen organoleptischen Eigenschaften eine gute Herangehensweise, um Fälschungen zu erkennen”. SCHIMANSKI, Silke; RASCHKE, Silvia. Lebensmittelbetrütern auf der Spur: eine Herausforderung für die Lebensmittelüberwachung. *Wiley Analytical Science Magazine*. 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://analyticalscience.wiley.com/do/10.1002/gitfach.18319/full/>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>79</sup> “De este modo se confirma la conclusión a la que he llegado en mi crítica a la teoría del bien jurídico: una concepción convincente del injusto criminal ha de tomar en consideración desde el principio en idéntica medida las pretensiones de libertad de todos los afectados por una regulación jurídico-penal, esto es, no solo los intereses del potencial dañado, sino también las posiciones de aquellas personas cuyas opciones de actuación se limitan a través de la prohibición en cuestión. Esto significa que solo en la medida en que alguien es competente por la conservación de los intereses de otro, éstos merecen reconocimiento jurídico”. PAWLIK, Michel. El delito, ¿lesión de un bien jurídico?. *InDret*, v. 2, 2016, p. 10.



## 2 FOOD LAW

De acordo com Bernd van der Meulen, o direito alimentar é uma área funcional do direito e, como tal, não se distingue sistematicamente de outras áreas aplicadas pela dogmática jurídica (direito doméstico e internacional, direito público e direito privado, direito constitucional, direito penal, direito administrativo), mas sim combina aspectos de todas essas searas que estejam relacionados aos alimentos. É dizer, o direito alimentar compreende toda a legislação que se refere aos alimentos.<sup>80</sup>

De outro lado, o direito alimentar é orientado ao consumidor, pelo que ele deve garantir a segurança dos alimentos e, ao mesmo tempo, fornecer aos consumidores informações suficientes para que esses possam fazer uma escolha informada sobre os alimentos.<sup>81</sup>

Nas palavras da Michael Roberts, o direito alimentar (*food law*) é, ao mesmo tempo, um ramo novo e velho do direito. Isso porque, historicamente, as sociedades buscaram regular a produção, o comércio e o consumo de alimentos, justamente por seu caráter essencial à manutenção da vida e na conformação de valores culturais<sup>82</sup>. Na sociedade moderna, os alimentos foram transformados e o *food law* precisou se adaptar a essas alterações. Nesse sentido é que o *food law* carrega sua novidade, pois essa adaptação requer novas regras, sendo que seus dois principais temas – os sistemas alimentares modernos (*food systems*) e os interesses dos consumidores – nem sempre estão alinhados.<sup>83</sup>

Desde uma perspectiva tradicional, portanto, o *food law* diz respeito – sem novidades – à regulação de alimentos. No entanto, os avanços da tecnologia na sociedade moderna reformularam os próprios alimentos, suas formas de produção e as próprias aspirações sociais relacionadas ao consumo, mudanças às quais o *food law* não permaneceu imune.

Dessa forma, o conteúdo das normas de direito alimentar poderá variar entre as diferentes jurisdições, considerando as distinções existentes entre os cenários de produção de alimentos e a cadeia agro-alimentar de cada país. Dessa forma, as abordagens em relação ao direito alimentar naturalmente variam. No caso, por exemplo, de um país importador de alimentos, é esperado que as normas sobre comércio e qualidade sanitária dos alimentos

---

<sup>80</sup> MEULEN, Bernd van der. *The right to adequate food... op. cit.*, p. 5.

<sup>81</sup> O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 552-553.

<sup>82</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States*. New York: Cambridge University Press, 2016. p. 2.

<sup>83</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 2.

tenham bastante preponderância. Por outro lado, entre os grandes produtores de alimentos poderá existir comparativamente uma quantidade maior de normas relacionadas a condições sanitárias de produção, a preocupações com proteção de denominações de origem, a determinação de qualidade dos produtos.

Não obstante as divergências existentes entre o teor das normas de direito alimentar nas diferentes jurisdições, Bernd van der Meulen elencou serem três os aspectos essenciais que compõem o *food law*: preocupações relacionadas ao livre comércio (*international free market*), à segurança sanitária (*responsibility for the safety*) e à segurança alimentar (*responsibility for the availability*)<sup>84</sup>. De outro lado, o autor aponta que os requisitos regulatórios que recaem sobre as empresas de alimentos podem ser distinguidos em quatro grupos de regras, aquelas: (i) relativas ao produto (e.g., legislações verticais<sup>85</sup>, requisitos de aprovação de ingredientes, níveis máximos de contaminantes e resíduos), (ii) relativas ao processo (higiene, rastreabilidade e gestão de incidentes), (iii) relativas à apresentação (rotulagem e publicidade) e (iv) referentes aos poderes públicos (fiscalização e gestão de incidentes pelas autoridades).<sup>86</sup>

Michael Roberts, por sua vez, classifica as normas do direito alimentar em linha com cinco fases sequenciais e cumulativas que teriam sido experimentadas pelo desenvolvimento do direito alimentar: comércio, segurança sanitária, marketing, nutrição e sistemas alimentares<sup>87</sup>. Mais recentemente, vários autores passaram a trabalhar com o conceito de *private food law*, que designa a regulação da cadeia de alimentos pelo setor privado como uma área própria<sup>88</sup>.

Para fins de embasamento teórico pretendido quanto à interpretação normativa do engano decorrente das fraudes alimentares, a análise do *food law* será feita a partir das categorias elaboradas por Michael Roberts, acrescentando-se a elas o tema da *food security*

---

<sup>84</sup> “In this brief address cannot even begin to describe the full scope of the field. I can, however, sketch this area of research. I would like to do so from three angles: liberty, safety and security. With this I refer to the legal nestling of an international free market in food stuffs, of responsibility for the safety of foodstuffs and of responsibility for the availability of foodstuffs. Seen from these angles there is palpable tension between the market and human rights. A German scholar would place everything in a human rights context, but unlike German case law the Netherlands is not used to positioning economic freedom as a human right”. MEULEN, Bernd van der. *The right to adequate food... op. cit.*, p. 6.

<sup>85</sup> As normas verticais são aquelas voltadas à regulamentação de um produto ou grupo de produtos de maneira específica. No caso brasileiro, citam-se os padrões técnicos e de qualidade.

<sup>86</sup> MEULEN, Bernd van der. The anatomy of private food law: the emergence of a concept. In: MEULEN, Bernd van der. *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*. Wageningen: Academic Publishers, 2011, p. 90-91.

<sup>87</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 2-3.

<sup>88</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law: the emergence of a concept. In: MEULEN, Bernd van der. *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*. Wageningen: Academic Publishers, 2011, p. 31.



elencado por van der Meulen, dadas as particularidades do sistema brasileiro já expostas, em decorrência da LOSAN.

A opção pela classificação temática de Roberts decorre da busca por especificidade quanto às temáticas relevantes para o direito alimentar. Em sentido diverso, a categorização macrofocada de van der Meulen não oferece elementos mais concretos para a interpretação da fraude desde uma perspectiva do consumidor. Por outro lado, a divisão em grupo de requisitos relacionados às empresas inclui aspectos que estão incorporados na divisão proposta por Roberts (produto, processo e apresentação), mas contempla normas sobre as competências e condutas das autoridades públicas, as quais fogem à essência da abordagem ora pretendida, voltada essencialmente à perspectiva do consumidor.

A seguir, serão detalhadas cada uma dessas seis searas objeto de regulação por parte do direito alimentar, adicionando-se um tópico referente às normas alimentares de caráter privado, por vezes referenciadas neste trabalho como “direito alimentar privado” em decorrência da tradução literal do termo em inglês (*private food law*), cuja análise será melhor detalhada no capítulo [4.2](#)

Buscando analisar em caráter particular a questão da fraude, uma perspectiva geral sobre cada uma dessas searas servirá à compreensão das dimensões do direito à alimentação que restam violadas pela conduta fraudulenta e como parâmetro à interpretação do próprio engano. Isso porque, se da fraude alimentar decorre um dano ao direito à alimentação dos consumidores e, a princípio, o direito alimentar deve estar estruturado de forma a garantir referido direito, por conseguinte, as preocupações especificamente endereçadas pelo direito alimentar são relevantes do ponto de vista do consumidor.

## 2.1. SEGURANÇA ALIMENTAR

No Brasil, dado o contexto particular da LOSAN e do reconhecimento do direito à alimentação como direito fundamental, existem legislações específicas, direcionadas à concretização da segurança alimentar (*food security*) em termos de políticas públicas. Entre as legislações relacionadas ao tema, destacam-se: o Programa de Cisternas, o Programa Alimenta Brasil e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

O Programa Cisternas (instituído pela Lei nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8.038/2013) visa promover o acesso à água por famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca com fins de consumo humano e para a produção de alimentos<sup>89</sup>

O Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061/2021 em substituição ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, cujas finalidades básicas consistiam em promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar e de populações tradicionais. Por meio do programa, os alimentos produzidos pela agricultura familiar são adquiridos pelo Poder Público com dispensa de licitação e são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pelas redes pública e filantrópica de ensino, socioassistencial, e pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional<sup>90</sup>. Nesse sentido, o Programa objetiva, entre outros aspectos, “apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar” e “promover e valorizar a biodiversidade, além da produção orgânica e agroecológica de alimentos”<sup>91</sup>;

O Programa de Fomento Rural (criado pela Lei n.º 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto n.º 9.221/2017) também “incentiva a inclusão produtiva de famílias rurais que estão em condição social mais vulnerável”, buscando que elas “ampliem ou diversifiquem a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda, contribuindo para a melhoria da segurança alimentar e nutricional e a superação da situação de pobreza”<sup>92</sup>.

Além disso, importante medida de garantia da segurança alimentar no Brasil refere-se à garantia de alimentação nas escolas públicas, instituída pela Lei n.º 11.947/2009, a qual estabelece que 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar<sup>93</sup>.

Esta seara, no que tange às políticas públicas de segurança alimentar, guarda forte relação com as regulações referentes aos sistemas alimentares, na medida em que se fundamentam em preocupações sociais essencialmente atreladas à forma de produção dos alimentos, relacionadas ao incentivo à agricultura familiar e/ou por populações vulneráveis.

---

<sup>89</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/aceso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em: 19 de dez. 2021.

<sup>90</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/alimenta-brasil>>. Acesso em: 19 de dez. 2021.

<sup>91</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/alimenta-brasil/objetivos>>. Acesso em: 19 de dez. 2021.

<sup>92</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/programa-fomento-rural-1/programa-fomento-rural-1>>. Acesso em: 19 de dez. 2021.

<sup>93</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 19 de dez. 2021.

## 2.2 COMÉRCIO

Entre as primeiras legislações alimentares estão aquelas que se dedicaram a preservar a integridade do comércio de alimentos e o *fair play* entre fornecedores<sup>94</sup> por meio da prevenção de fraudes alimentares e a promover o comércio de alimentos. Ainda hoje o comércio de alimentos suscita o tema da fraude (objeto a que se dedica a presente pesquisa) e do acesso ao mercado<sup>95</sup>.

Assim, segundo Michael Roberts, as normas que caracterizam a regulação do comércio de alimentos podem ser separadas em duas categorias: aquelas que asseguram a autenticidade e a integridade dos alimentos distribuídos aos consumidores e aquelas que regulam o comércio internacional de alimentos.<sup>96</sup>

Nessa primeira categoria estariam incluídas as normas relacionadas às fraudes alimentares (as quais serão tratadas de modo específico no capítulo seguinte, o qual se dedicará à definição e ao tratamento jurídico dos incidentes dessa natureza, bem como no item seguinte, referente à segurança sanitária, dada certa sobreposição relativa ao tema da adulteração) na medida em que relacionadas justamente à integridade e à autenticidade do alimento<sup>97</sup>.

Quanto ao acesso ao mercado, em âmbito internacional, buscou-se elaborar tratados e instituições que promovessem o livre comércio e a harmonização de padrões de qualidade e segurança dos alimentos<sup>98</sup>. Existem vários acordos internacionais relevantes para

---

<sup>94</sup> Em contraponto, Caoimhín MacMaoláin aponta normas de produção e marketing de alimentos entre originárias, não obstante leis sobre adulteração também figurarem entre as mais antigas: “Laws controlling the production and marketing of food have existed since ancient times. The Code of Hammurabi makes several references to grain and cattle stocks, the former often being used as the currency of fines. Ancient Egypt carried laws on the labelling of wines, similar to those in existence today. Details would have to be provided of the name and the location of the producer and the estate, the type of wine, its vintage, and an assessment of its quality. *Consumer protection laws were introduced in Ancient Rome to minimise fraud and the sale of poor-quality food.* [...] Most ancient laws on food dealt with requirements for specific, rather than for all, foodstuffs—also known as ‘vertical’ legislation. They were general in nature and usually prescribed that a substance could, or could not, be eaten, or that it had to be labelled in a particular way. Another feature of early food laws was that they sought to prevent the adulteration of products, which were often laced with cheap ingredients, many of which could be very harmful to human health.” (grifos nossos) MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law: European, domestic and international frameworks.* [s.l]: Hart Publishing, 2015, n.p.

<sup>95</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 3.

<sup>96</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 39.

<sup>97</sup> Para conceitos de integridade e autenticidade, ver: CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *Discussion paper on food integrity and food authenticity.* 2018, p. 2. Disponível em: <[http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%252BDocuments%252Ffc24\\_07e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%252BDocuments%252Ffc24_07e.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>98</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 3.

alimentação, entre os quais os tratados comerciais estão entre os tipos mais comuns, a exemplo do *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* – SPS Agreement, o *Agreement on Technical Barriers to Trade* – TBT Agreement, o *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPs Agreement e o *Agreement on Agriculture*.<sup>99</sup>

Eles possibilitam um sistema robusto de comércio de alimentos e tentam regular como os governos se relacionam entre si em uma série de questões, nas quais a regulamentação, em última instância, afeta as relações jurídicas entre as partes interessadas na cadeia de abastecimento alimentar global e os alimentos consumidos pelos consumidores.<sup>100</sup>

O primeiro acordo internacional com implicações para o comércio de alimentos foi o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT de 1947<sup>101</sup>, o qual objetivava a redução substancial de tarifas e outras barreiras comerciais e a eliminação de preferências. Entre as regras estabelecidas pelo GATT destaca-se a impossibilidade de criação de barreiras não tarifárias ao comércio. Especificamente com relação ao comércio de alimentos, restrições às importações por razões sanitárias podem ser qualificadas como barreiras não tarifárias, caso sua imposição não esteja de acordo com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – SPS. De outro lado, medidas tomadas por razões técnicas (relacionadas a produtos, processos ou métodos e padrões de produção) devem estar de acordo com o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – TBT.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law: European, domestic and international frameworks*. [s.l]: Hart Publishing, 2015, n.p. (ver capítulo 2.3.1).

<sup>100</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 58; ROBERTS, Michael. Prefácio. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (eds.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. ix. Nota-se que, no caso da União Europeia, normas comunitárias também estabelecem normas que regulam o comércio de alimentos entre os Estados Membros, estabelecendo a harmonização: “First, the creation of an internal market in goods means that almost all standards related to the production and marketing of food are set at EU level, through the adoption of harmonised rules that are then applied in the Member States. Free movement is facilitated by the application of the same or similar rules in all EU States. This is usually done by the introduction of regulations and directives. Second, Treaty provisions prohibiting the application of charges equivalent to customs duties on imported food, as well as those on ensuring that domestic systems of taxation do not directly or indirectly discriminate against non-national food producers, ensure that imported products from other EU Member States can compete more fairly with domestic produce. This is discussed in more detail in chapter four. Finally, and perhaps most significantly, the Treaty prohibition on the application of measures equivalent to quantitative restrictions on traded goods ensures that no Member State can maintain any national law which has the effect, whether direct or indirect, of inhibiting to any degree the importation of food from elsewhere in the EU.” MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (Citação extraída do capítulo 1.3. Para mais informações sobre o tema dos tratados internacionais)

<sup>101</sup> A versão atual do GATT refere-se à aprovada na Rodada do Uruguai, em 1994.

<sup>102</sup> Para informações sobre outras regras do GATT, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 59 e 61; MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 2.3.1 – “General Agreement on Tariffs and Trade”).

Dessa forma, o TBT e o SPS fornecem a principal estrutura legal que visa facilitar o comércio internacional de alimentos<sup>103</sup>. No caso do SPS, o acordo define os critérios necessários à avaliação de risco à saúde que são considerados para qualificar uma medida sanitária (medida SPS) como exceção à proibição de imposição de barreiras não tarifárias fundamentada na proteção da saúde humana, animal ou vegetal (cf. art. XX(b) do GATT). A medida sanitária deve ser baseada em uma análise de risco, pautada por evidências científicas quanto à sua necessidade para a proteção da vida humana, animal e vegetal e deve ser aplicada: (i) para proteger a vida ou a saúde animal ou vegetal dentro do território do país-membro dos riscos decorrentes da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas, doenças, organismos transmissores de doenças ou organismos causadores de doenças; (ii) para proteger a vida ou saúde humana ou animal dentro do território do país-membro contra riscos decorrentes de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos causadores de doenças em alimentos, bebidas ou rações; (iii) para proteger a vida ou saúde humana no território do país-membro dos riscos decorrentes de doenças transmitidas por animais, plantas ou produtos derivados, ou da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas; ou (iv) para prevenir ou limitar outros danos dentro do território do país-membro decorrentes da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas.<sup>104</sup>

Portanto, nos termos do SPS, medidas sanitárias devem ser aplicadas ao passo em que indispensáveis à proteção da saúde, e não de forma a constituir uma restrição ao comércio internacional. Visando esse objetivo, o próprio SPS incentiva a adoção de regras harmonizadas pelos países (Comissão do *Codex Alimentarius*, *World Organization for Animal Health* e *International Plant Protection Convention*), o que, em termos de *compliance*, tem assegurado a importância de normas originalmente não vinculantes como *benchmark* para normas nacionais<sup>105</sup>.

O TBT, por sua vez, refere-se a todas as outras barreiras não tarifárias que não tenham caráter sanitário. Nesse sentido, o art. XX(d) do GATT permite a imposição de barreiras não tarifárias para prevenir práticas enganosas, com aplicação de restrições de rotulagem, marketing, e características dos alimentos. A imposição de padrões técnicos, assim como as

---

<sup>103</sup> Para informações sobre SPS e TBT, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 2.3.1 – “Technical Barriers to Trade” e “Sanitary and Phytosanitary Measures”).

<sup>104</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 60.

<sup>105</sup> Para informações sobre a relevância e protagonismo da Comissão do *Codex Alimentarius* em termos de harmonização de normas, *enforcement* de normas de *soft law* e influência sobre legislações nacionais, ver o capítulo 4 deste trabalho.

medidas sanitárias no SPS, não pode ser arbitrária, mas deve demonstrar sua imprescindibilidade para a prevenção de tais práticas.

A crescente demanda dos consumidores por produtos com atributos de qualidade específicos (não relacionados a seus aspectos sanitários) ou pela obtenção de informações sobre esses atributos tem aumentado a importância do TBT no contexto dos mercados globais de alimentos.<sup>106</sup>

Para fins do TBT, padrões técnicos incluem a composição e qualidade da rotulagem de alimentos e bebidas; requisitos de qualidade para alimentos frescos; e o volume, forma e aparência da embalagem de produtos alimentícios e tais regulamentações não devem restringir o comércio internacional, a não ser que sirvam a propósitos legítimos, como a proteção dos consumidores.<sup>107</sup>

Além de padrões técnicos, o TBT também menciona standards internacionais (sem especificá-los) e os diferencia em relação aos padrões técnicos por seu caráter voluntário. Não obstante, caso incorporados por normas nacionais ou por empresas em sua rede contratual, tais padrões podem afetar o comércio de alimentos de maneira significativa.<sup>108</sup>

Por fim, o TBT também trata de procedimentos de verificação de conformidade relativamente a padrões ou standards técnicos, os quais incluem amostragem, testagem, avaliação, inspeção e verificação de conformidade, assim como registros, certificações e aprovações. Tais procedimentos, assim como os próprios padrões técnicos, não devem ser aplicados de modo a constituir uma barreira comercial injustificada.<sup>109</sup>

Outros acordos comerciais significativos que afetam de maneira substancial o setor de alimentos<sup>110</sup> incluem o Acordo sobre Agricultura – AA (voltado à redução de distorções

---

<sup>106</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 64.

<sup>107</sup> “o this end, the TBT Agreement sets forth key principles by WTO members in Article 2 of the agreement: (1) members must not discriminate against imported products from other WTO members; (2) members must not adopt measures that are more trade-restrictive than necessary to fulfill a legitimate purpose; (3) members must monitor and review measures to address changes in circumstances and objectives; (4) members must base measures on international standards when available and where appropriate; (5) members must give positive consideration to recognizing other members’ measures is equivalent to their own, even if different, provided that they are satisfied that another country’s measures adequately fulfill the objectives of their own regulations; and (6) members must base measures, where appropriate, on product performance requirements rather than design or descriptive characteristics. Also, the preparation, adoption, and application of a technical regulation shall be done in as transparent a way as possible.”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 65.

<sup>108</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p 66.

<sup>109</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 66-67.

<sup>110</sup> Para outros acordos relacionados ao comércio internacional, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 69-72.

no comércio de alimentos<sup>111</sup>) e o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – TRIPs (que tem como objetivo regular ideias e conhecimento como parte do comércio, fornecendo incentivo à invenção, inovação e pesquisa).<sup>112</sup>

O AA tem como objetivos: (i) limitar ou acabar com os subsídios à exportação (respeitadas as diferenças de desenvolvimento entre os países); (ii) limitar ou reduzir políticas domésticas de apoio à agricultura que distorcem o comércio<sup>113</sup>; (iii) expandir o acesso ao mercado<sup>114</sup>.

Os direitos de propriedade intelectual são especialmente importantes para alimentos nas áreas de biotecnologia, criação de espécies convencionais e insumos agrícolas, como pesticidas e equipamentos mecânicos<sup>115</sup>. O TRIPs também diz respeito ao registro de indicações geográficas e de origem<sup>116</sup>.

### 2.3 SEGURANÇA SANITÁRIA

Em termos de segurança, o enfoque recai sobre o aspecto sanitário dos alimentos. Em geral, um sistema de segurança sanitário é baseado na ciência e na análise de risco, produzindo uma forte inter-relação entre direito, ciência e segurança sanitária<sup>117</sup>.

Muito embora a conexão entre a adulteração de alimentos e saúde pública seja antiga, as comprovações científicas no que tange às doenças causadas por alimentos são relativamente recentes. Com o tempo, essas questões evoluíram para as formas sofisticadas de contaminação, os aditivos alimentares, os novos pesticidas e as mudanças científicas na composição dos alimentos. Assim, essa fase do *food law* diz respeito às normas que regulamentam a produção e o manuseio dos alimentos ao longo de toda a cadeia de suprimentos (*from farm to table*) e, por conseguinte, à responsabilidade das corporações no

---

<sup>111</sup> “Trade distortion is defined as higher or lower prices and higher or lower quantities of goods being produced, bought, or sold than would exist in a competitive market”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 67.

<sup>112</sup> Para informações sobre AA e TRIPs, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 2.3.1 – “Agriculture” e “Intellectual Property Protection”).

<sup>113</sup> Para medidas que se qualificam como exceções, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 67-68.

<sup>114</sup> Para medidas que se qualificam como exceções, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 68-69.

<sup>115</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. .

<sup>116</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 2.3.1 – “Intellectual Property Protection”).

<sup>117</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 77-78.

sentido de manter registros, seguir regras e protocolos de segurança e desenvolver padrões de controle preventivo<sup>118</sup>.

Um grande desafio em termos de segurança sanitária são as doenças transmitidas através dos alimentos que podem ser causadas por contaminações não detectadas ou não solucionadas, por armazenamento, transporte ou processamento inadequados ou ainda pela introdução proposital de materiais com capacidade de causar dano (por exemplo, aditivos, conservantes, agrotóxicos, resíduos de medicamentos, materiais para embalagem). Nesse sentido, o marco regulatório constante de segurança sanitária é a adulteração de alimentos<sup>119</sup> (gênero do qual, portanto, a fraude alimentar será uma das espécies).

De um modo geral, o alimento é considerado adulterado do ponto de vista sanitário se ele contém (i) uma substância prejudicial que pode representar um risco à segurança; e/ou (ii) uma substância nociva adicionada que é adquirida durante a produção ou não pode ser evitada de forma razoável e excede os níveis aceitáveis; (iii) uma substância que foi intencionalmente adicionada ao alimento, mas que não foi aprovada ou de outra forma sancionada para uso por uma agência reguladora ou pela legislação sanitária; ou se (iv) foi manuseado em condições insalubres, criando um risco de contaminação com uma substância que pode representar uma ameaça à segurança sanitária.<sup>120</sup>

No caso da União Europeia, a legislação sanitária segue dois princípios: o princípio do abuso e o princípio da proibição. Pelo primeiro, os fornecedores são livres para comercializar os alimentos, desde que estes sejam seguros, cabendo a eles a responsabilidade de avaliar, caso a caso, o preenchimento desse requisito. Nesse caso, eventual irregularidade será objeto de *enforcement* sob a perspectiva do abuso de liberdade por parte do fornecedor. De outro lado, no caso em que existam limites de tolerância aplicáveis pela legislação, a comercialização do alimento deve ser antecedida da devida comprovação de segurança sanitária. Este é o princípio da proibição.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 3-4.

<sup>119</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 83.

<sup>120</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 77-78.

<sup>121</sup> Nesse sentido, a Anvisa estabelece regras quanto à necessidade de registro prévio apenas de determinados produtos (vide RDC Anvisa n.º 27/2010, disponível em: <[http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/%283%29RDC\\_27\\_2010\\_COMP.pdf/4a353250-909a-4d2c-9914-c2b98d6e25ac](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/%283%29RDC_27_2010_COMP.pdf/4a353250-909a-4d2c-9914-c2b98d6e25ac)>. Acesso em: 28 jun. 2021), existindo, ainda, normas quanto à quantidade máxima, por exemplo, de contaminantes (sobre o tema, ver: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos/contaminantes>>. Acesso em: 28 jun. 2021).



As normas de direito alimentar de caráter sanitário podem ser divididas em duas categorias analíticas: aquelas que endereçam a composição dos alimentos e aquelas relacionadas a instrumentos e métodos para reduzir ou prevenir riscos sanitários.<sup>122</sup>

As primeiras distinguem os componentes dos alimentos entre substâncias inerentes (naturalmente presentes nos alimentos) e substâncias adicionadas (por exemplo, aditivos e coadjuvantes<sup>123</sup>). Para cada um desses grupos há um padrão diferente de adulteração. As substâncias adicionadas são reguladas por meio de um sistema de aditivos alimentares ou por limites de tolerância. Questões de composição também se referem a segurança de resíduos (por exemplo, pesticidas, medicamentos veterinários ou carcinógenos), bem como de novas tecnologias de produção de alimentos, relacionadas a engenharia genética, clonagem e nanotecnologia, as quais, além de aspectos sanitários, também suscitam discussões de ordem social<sup>124</sup> que têm relação com os sistemas alimentares.

A segunda categoria de normas sanitárias diz respeito à fabricação ou ao processamento de alimentos e tratam de registro, inspeção, relatórios, análise de risco, controles de prevenção e ações de fiscalização.

Em princípio, nota-se que a noção de segurança sanitária está, portanto, intrinsecamente relacionada à ausência de elementos patogênicos ou de substâncias adulterantes nos alimentos, os quais podem diretamente transmitir ou causar doenças.

Ressalva-se, contudo, que o conceito de segurança sanitária também encontra definições doutrinárias mais abrangentes, que contemplam a relação entre os alimentos e doenças não transmissíveis (*Non Communicable Diseases*), como doenças coronárias, diabetes, Alzheimer e câncer, as quais se relacionam ao consumo, por exemplo, de sal, açúcar e gorduras, substâncias que tradicionalmente são consideradas seguras, e, dessa forma, não consideradas como elemento de adulteração do produto<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 78 e 83.

<sup>123</sup> Mais informações disponibilizadas pela ANVISA em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/sectorregulado/regularizacao/alimentos/aditivos-alimentares>>. Acesso em 24 fev. 2021.

<sup>124</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 83.

<sup>125</sup> Nesse sentido: “[...] the traditional notion of food safety, which identifies safety risks only with illness pathogens and focuses on making producers ensure that their products are free from such unwanted risks. Yet this guideline only barely grasps what are the true triggers of modern illnesses—the intentionally added ingredients of normal industrial products such as sugar, salt, food additives. These ingredients are regarded as harmless—but only up to a certain amount. Accordingly, it is extremely important to have an overview of the scale of commonly consumed quantities in order to be able to assess the threat against the population”. GRIMM, Hans-Ulrich. Information-domination in the European food industry: focus on Germany. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 11. Para fins do presente trabalho, essa relação pode ser situada entre os tópicos de sistemas alimentares e nutrição, por exemplo, sob a perspectiva da alimentação saudável. Em linha com a definição de segurança defendida pelo autor, ver: MOREIRA, Assis. Nestlé diz em documento que a maioria de seus

Essa interpretação está especialmente associada ao contexto europeu, a partir da interpretação do Regulamento (CE) n.º 178/2002, segundo o qual para que um alimento seja considerado seguro, ele não deve ser impróprio para consumo humano (por exemplo, quando estiver em estado de putrefação), nem prejudicial à saúde, considerando-se, para fins dessa avaliação, tanto efeitos agudos, identificados no curto prazo, bem como efeitos cumulativos, observados no longo prazo<sup>126</sup>.

No caso brasileiro, não há uma definição, na legislação sanitária, quanto ao conceito de alimentos impróprio para consumo. O art. 18 do Código de Defesa do Consumidor traz um conceito geral, aplicável a todos os tipos de produtos (e não apenas aos alimentos), quanto à determinação da “impropriedade”. Nos termos do dispositivo, são considerados impróprios para consumo aqueles produtos que tenham seu prazo de validade expirado, que sejam ou estejam deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação, bem como os produtos que, por qualquer motivo, se revelem inadequados ao fim a que se destinam. Nota-se, portanto, que os critérios estabelecidos pelo CDC são mais abrangentes que os previstos pela legislação alimentar europeia.

Importante notar, contudo, que os critérios e métodos para determinação da segurança dos alimentos são previstos de maneira individualizada por cada país e seu respectivo órgão regulador. No caso brasileiro, a comprovação da segurança dos alimentos é prevista pela Resolução ANVISA n.º 17/1999, a qual aprova o regulamento técnico que estabelece as diretrizes básicas para avaliação de risco e segurança dos alimentos<sup>127</sup>.

---

alimentos não é saudável. *Valor Econômico*, 31 mai. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/05/31/nestl-diz-em-documento-que-a-maioria-de-seus-alimentos-no-saudvel.ghtml>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

<sup>126</sup> “EP and Council Regulation 178/2002 establish a food safety requirement that comprises of two elements. In order for the food to be considered unsafe food should not be injurious to health, and food should not be unfit for human consumption. In considering whether a food is potentially injurious to health it is important to consider the use of the food, information provided with the food, and the processing or subsequent handling to which it will be subject. With regards to a food’s effect on an individual, it is crucial to take into account possible long term, cumulative effects as well as short term, acute ones. Food unfit for human consumption is also considered to be unsafe in this regulation. Putrid food, for example, is unacceptable for human consumption and may be injurious to health. It may be almost impossible to prove injury or probable injury to health with such food, so this separate factor is included in relation to the overall food safety requirement”. O’ROURKE, Raymond. *Consumer protection through food law in the European Union... op. cit.*, p. 551-552.

<sup>127</sup> Para mais informações, ver: ANVISA. Guia para comprovação da segurança de alimentos e ingredientes. 2019. Disponível em: <<http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5355698/Guia+Seguranca+de+Alimentos.pdf/dae93caa-7418-4b9a-97f2-2ec9ebc139e2>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

Por fim, importante notar que, em geral, a qualidade sanitária dos alimentos não é percebida pelo mercado como uma vantagem competitiva em termos de diferenciação de produtos, exceto talvez como parte de uma combinação de atributos de produto e processo que abrangem proteção ambiental, questões éticas e sociais e segurança alimentar<sup>128</sup>.

## 2.4 MARKETING

Os temas relacionados ao marketing de alimentos também sofreram mudanças ao longo do tempo. A ideia de marca surgiu apenas no século XIX, época em que os alimentos de marca já começaram a ser comercializados na forma de promessas aos consumidores. As alterações constantes na composição e natureza dos alimentos, bem como o ambiente competitivo em que eles são vendidos, tornaram necessário regulamentar a transmissão de informações aos consumidores no que tange à rotulagem e à publicidade dos alimentos, impondo obrigações de veracidade às empresas do setor alimentício<sup>129</sup>.

O marketing de alimentos tem como ponto crítico a informação e sua transmissão aos consumidores. Assim, as diferentes normas relacionadas ao tema têm como objetivo comum incrementar a veracidade e reduzir a indução em erro dos consumidores. Sob esse objetivo, residem duas abordagens: proibir a rotulagem e a publicidade enganosas e capazes de induzir ao erro (ainda que as declarações não sejam *per se* falsas); e fornecer aos consumidores informações suficientes para uma tomada de decisão informada. Dessa forma, em termos de marketing, as normas alimentares voltam-se a dos principais aspectos: a rotulagem e a publicidade de alimentos.<sup>130</sup>

No Brasil, por exemplo, o Conselho Nacional e Autorregulamentação Publicitária em seu respectivo Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, reconhece que o rótulo e a embalagem são instrumentos de publicidade e, nesse sentido, fazem parte da comunicação visual que se direciona aos consumidores e atua como mecanismo de distinção concorrencial no mercado.

A rotulagem é a principal forma de comunicação entre o produtor e o consumidor de alimentos e pode ser utilizada para esclarecer detalhes sobre o conteúdo, a qualidade, o valor ou a origem do alimento. Trata-se de uma ferramenta essencial de marketing, que permite a

---

<sup>128</sup> ver: HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Codex Alimentarius and private standards. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011, p. 161.

<sup>129</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 3-4.

<sup>130</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 208.

diferenciação entre os produtos e, ao mesmo tempo, pode ser manipulada para induzir o consumidor a acreditar que o produto é melhor, mais integral, mais local, mais ecológico ou mais socialmente adequado do que realmente é.<sup>131</sup>

Os rótulos são, assim, a fonte imediata de informações por meio da qual os consumidores podem compreender as qualidades e características dos alimentos. Assim, as informações que devem, podem ou não devem constar da embalagem também são objeto de regulação, como forma de facilitar as escolhas informadas dos consumidores, evitar o engano, educar os consumidores, garantir a segurança e salubridade dos alimentos e promover uma negociação honesta e justa no mercado.<sup>132</sup>

## 2.5 NUTRIÇÃO

A nutrição é fase do *food law* que envolve pelo menos três categorias de regulamentações: a rotulagem nutricional, os suplementos alimentares e questões sobre subnutrição e obesidade<sup>133</sup>.

A rotulagem nutricional, embora abordada dentro do aspecto da nutrição, também está diretamente relacionada à regulação do marketing, porquanto diz respeito às informações que devem ser veiculadas na embalagem dos alimentos no que tange às suas características nutritivas, incluindo o tamanho das porções diárias, valor energético, quantidade de carboidratos, proteínas e gorduras totais, entre outros elementos a depender da regulamentação específica. Dentro da área da nutrição, a rotulagem nutricional é considerada relevante para a promoção da alimentação saudável e a redução do risco de doenças crônicas<sup>134</sup>, sinalizando uma conexão entre dieta e saúde.

<sup>131</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (vide capítulo 1.4)

<sup>132</sup> “These diverse and sometimes conflicting aims render food labeling a perennially thorny issue. For example, consumers may want to be informed by labeling whether a food product is genetically engineered, but the government may be concerned that catering to this consumer desire will induce the false belief that genetic engineering makes the food product unsafe. The other problem with food labeling is that the small area available on a food product combined with the various uses of the label – from warnings, to information, to marketing – generates fierce legal and policy battles for space”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 209.

<sup>133</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 4-5. Além disso, questões nutricionais podem ser endereçadas por meio de políticas públicas. No caso brasileiro, tem-se, por exemplo o Guia Alimentar elaborado pelo Ministério da Saúde, que apresenta as diretrizes alimentares oficiais para a população brasileira, bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que visa oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.

<sup>134</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Ministério da Saúde. *Rotulagem nutricional obrigatória: manual de orientação às indústrias de alimentos*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/alimentos/manuais-guias-e-orientacoes/rotulagem-nutricional-obrigatoria-manual-de-orientacao-as-industrias-de-alimentos.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

Os suplementos alimentares, por sua vez, referem-se a produtos destinados à complementação da dieta, isto é, de maneira adicional à alimentação<sup>135</sup>. Nesse sentido, diferenciam-se dos medicamentos por não se destinarem ao tratamento, cura ou prevenção de doenças, mas sim a suplementar a alimentação de indivíduos saudáveis, atendendo às suas necessidades nutricionais<sup>136</sup>. Embora nesse sentido sejam considerados alimentos, diferem-se em termos regulatórios dos alimentos convencionais, com normas especiais<sup>137</sup>.

Por fim, especificamente no que diz respeito à obesidade, subsistem muitas discussões, de um lado, quanto à inadequação das informações sobre riscos à saúde, publicidade e práticas enganosas, direcionamento para crianças e, de outro, faz-se um contraponto à autorresponsabilidade e o paternalismo estatal<sup>138</sup>. No caso brasileiro, as discussões relacionadas ao novo modelo de rotulagem nutricional (instituído pela Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n.º 429 de 08/10/2020), por exemplo, também contemplaram o papel do modelo de perfil nutricional como prevenção da obesidade<sup>139</sup>.

## 2.6 SISTEMAS ALIMENTARES

O conceito de sistema alimentar denota uma forma sistemática de pensar sobre o ciclo de vida de um produto alimentar. Nesse sentido, os sistemas alimentares compreendem todas as etapas envolvidas na cadeia produtiva do campo à mesa (*farm-to-fork*), isto é, a produção, o processamento, a preparação, a embalagem, a promoção, a venda, a distribuição e o consumo de alimentos, podendo variar de acordo com a abrangência geográfica desses processos, e alcançar dimensões locais, regionais, nacionais ou globais. Além disso, discussões sociais relacionadas aos sistemas alimentares suscitam questões normativas sobre

---

<sup>135</sup> “Scientific evidence makes it clear that a healthy and balanced diet should provide all the nutrients that are necessary to promote human health. Despite this, many people take nutrient supplements to counter dietary deficiencies”. MACMAOLÁIN, Caoimhín. *EU food law: protecting consumers and health in a common market*. Oxford: Hart Publishing, 2007, p. 232.

<sup>136</sup> Nesse sentido, ver: art. 3º, VII da RDC Anvisa n.º 243/2018; ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 321-324; MACMAOLÁIN, Caoimhín. *EU food law... op. cit.*, p. 233.

<sup>137</sup> Ressalta-se que a categoria regulatória “suplementos alimentares” no Brasil foi criada apenas em 2018. Até então, os suplementos alimentares caracterizados dentro de outros grupos de alimentos: “alimentos para atletas”, “alimentos para gestantes”, “suplementos vitamínicos e minerais”. Vide: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos/suplementos-alimentares>>.

<sup>138</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 4-5.

<sup>139</sup> Vide documentos relacionados às Consultas Públicas ANVISA n.º 707 e 708/2019. Disponíveis em: <<http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao/#/visualizar-etapa/405930>> e <<http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao/#/visualizar-etapa/405931>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

que tipo de sistema alimentar é preferível e são justamente essas discussões que geram tensões políticas e afetam as respostas regulatórias.<sup>140</sup>

Dessa forma, a perspectiva dos sistemas alimentares tem conduzido a adaptações nas demais searas do direito alimentar (comércio, segurança, marketing e nutrição). Em termos de segurança, por exemplo, subsistem questionamentos sobre a aplicação de normas sanitárias a pequenas empresas, no sentido de preservar a pequena propriedade e um sistema alimentar local<sup>141</sup>. Relativamente ao marketing, há preocupações sobre como as informações de credibilidade alimentar (por exemplo, sistema de produção orgânico, *claims* relacionados ao bem estar animal, presença de organismos geneticamente modificados – OGM<sup>142</sup>) são transmitidas aos consumidores preocupados com os valores do sistema alimentar do qual o alimento é derivado.<sup>143</sup>

Por essa abordagem, portanto, reconhece-se que a alimentação é mais do que a satisfação de uma necessidade básica e que está envolta em normas culturais, políticas e sociológicas. Preocupações com a sustentabilidade, acesso à alimentação saudável, produção local, direito a informações sobre alimentos, tratamento de animais destinados à alimentação, monocultura, justiça e equidade alimentar e segurança alimentar (*food security*) reformulam o debate sobre o papel do direito nos atos básicos de fazer e comer comida. A discussão sobre a rotulagem de alimentos transgênicos e o uso do *claim* “natural” na rotulagem, por exemplo, não diz respeito à segurança desse alimento propriamente, mas, em maior escala, ao sistema alimentar. Ou seja, a questão não se refere à qualidade sanitária do alimento, mas, primordialmente, a uma escolha sobre o modo de produção desses alimentos<sup>144</sup>.

A alimentação, nesse sentido, é verdadeira construção social e que abre espaço para uma reflexão sobre os métodos preferíveis de produção, processamento, embalagem, promoção, vendas, preparo, distribuição e consumo de alimentos. Por tudo isso, o *food law* consiste na sistematização de muitos conceitos relacionados ao direito à alimentação, entre os quais, naturalmente, a disponibilidade de alimentos e sua segurança (sanitária e nutricional), mas, além disso, aspectos que envolvem também o método de produção dos

---

<sup>140</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 384.

<sup>141</sup> No contexto brasileiro, por exemplo, cita-se o caso dos queijos canastra. Sobre o tema, ver: BRAGA, Marco Aurélio Cezarino. *Dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro: a produção artesanal do queijo canastra*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

<sup>142</sup> Sobre discussões no contexto europeu, ver o capítulo 10 de: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*

<sup>143</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 384.

<sup>144</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 5.

alimentos, revolvendo questões sobre *food security* (conforme reconhecida pelo PIDESC e tratado no capítulo anterior), sustentabilidade alimentar, soberania alimentar e justiça alimentar<sup>145</sup>.

A ideia de sustentabilidade parte do princípio de garantia das necessidades de presentes e futuras gerações e guarda relações com preocupações de ordem eminentemente ambiental. Especificamente no caso brasileiro, contudo, a LOSAN estabelece em seu art. 3º que a SAN baseia-se na promoção de práticas alimentares que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis<sup>146</sup>.

Dessa forma, em termos regulamentares e de políticas públicas, visa-se criar incentivos às atividades agropecuárias para um uso sustentável dos recursos naturais<sup>147</sup>. Dentro dessa temática também se inserem questões relacionadas à agricultura orgânica, ao uso de água e a gestão de resíduos, ao tratamento de animais utilizados para alimentação, além de alimentos transgênicos<sup>148</sup>. Mais recentemente, as relações entre as cadeias produtivas de alimentos (mais precisamente relacionadas à exportação de soja e carne pelo Brasil a países europeus) e o desmatamento da Amazônia e do Cerrado foram objeto de escrutínio e suscita discussões políticas e jurídicas<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Relacionada à justiça alimentar está também a ideia de equidade alimentar, a qual, por sua vez, relaciona-se às disparidades causadas pelos sistemas alimentares frente as desigualdades sociais: “Food equity is a concept only now beginning to emerge in the context of food systems. Food equity not yet widely used that encompasses the adverse effects of both the production and distribution of food that marginalized communities face. Food equity aims to consider all demographic axes and how the food system produces and exasperates disparities among them. Like other food system terms, food equity is intentionally broad and encompasses equity issues that span the food system (i.e., wages and working conditions to access to healthy food options)”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 452.

<sup>146</sup> Em sentido semelhante: “Notwithstanding these definitional challenges, a consistent theme for food sustainability is its general association with environmental stewardship in a social and economic context. These connections are visible in the 1990 Farm Bill’s reference to sustainability as “an integrated system of plant and animal production practices” that (1) satisfies human food and fiber needs; (2) enhances environmental quality and the natural resource base upon which the agricultural economy depends; (3) makes the most efficient use of nonrenewable resources and on-farm resources to integrate; (4) sustains the economic viability of farm operations; and (5) enhances the quality of life for farmers and society as a whole”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 198.

<sup>147</sup> No caso brasileiro, cita-se o Programa Agropecuária Sustentável, pautado na diretriz de “promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais”. Para mais informações, ver: <[https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/ppa/plano-plurianual-ppa-202020132023/cadastro\\_programa\\_1031-agropecuaria\\_sustentavel.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/ppa/plano-plurianual-ppa-202020132023/cadastro_programa_1031-agropecuaria_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2021.

<sup>148</sup> Cf. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 397-429.

<sup>149</sup> Sobre a relação entre o desmatamento dos biomas brasileiros e as exportações brasileiras para a Europa, ver: RAJÃO, Raoni (et. al). The rotten apples of Brazil’s agribusiness. *Science*, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/en/business/20210304-french-supermarket-giant-casino-sued-over-links-to-amazon-deforestation-south-america-environment-indigenous-people-economy?ref=wa>>. Acesso em: 10 mar. 2020. Sobre tensões políticas envolvendo o tema, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/macron-associa-soja-do-brasil-a-desmatamento-da-amazonia-e-defende-plantio-na-europa.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2020. Sobre questões jurídicas, ver:

Em distinção ao conceito de autossuficiência, relacionada à capacidade de produção de alimentos, a soberania alimentar refere-se à liberdade para decidir sobre a segurança alimentar. O termo foi inicialmente utilizado em 1996 na *World Food Summit* pela Via Campesina, movimento social que contestava o processo de liberalização do comércio de alimentos, para sustentar o direito dos povos de escolher suas próprias políticas agrícola e alimentar, de proteger e regular sua produção e o comércio agrícola doméstico<sup>150</sup>. Nesse sentido, o termo refere-se à soberania dos Estados para definir as políticas públicas de SAN de sua população, de acordo com suas características culturais e práticas alimentares próprias, adotando bases ambiental, econômico e socialmente sustentáveis<sup>151</sup>. A soberania, dessa forma, deriva do próprio “povo” – cujo direito de escolha pode então ser apoiado por políticas adotadas em níveis de governança mais elevados<sup>152</sup> – e concentra-se no empoderamento dos cidadãos e dos países na definição de suas próprias políticas alimentares, agrícolas e de cultivo<sup>153</sup>.

Particularmente relevante são seis princípios relacionados à soberania alimentar que se mantiveram desde a Declaração de Nyéléni<sup>154</sup>, desenvolvida durante o *Forum for Food Sovereignty* de 2007: (i) foco na alimentação das pessoas (o direito à alimentação suficiente, saudável e culturalmente apropriada é colocado no centro das políticas alimentares, rejeitando-se a proposição de que a alimentação é apenas mais uma mercadoria ou componente do agronegócio internacional); (ii) valorização dos fornecedores de alimentos (com respeito aos seus direitos e rejeição de políticas públicas que possam prejudicá-los); (iii) posicionamento dos sistemas alimentares (que pretende aproximar fornecedores e consumidores do centro de tomada de decisões sobre questões alimentares e proteger os consumidores de alimentos de má qualidade, não saudáveis e que contenham OGM,

---

<<https://www.rfi.fr/en/business/20210304-french-supermarket-giant-casino-sued-over-links-to-amazon-deforestation-south-america-environment-indigenous-people-economy?ref=wa>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>150</sup> DUTILLEUL, François Collart; BUGNICOURT, Jean-Philippe. *Legal dictionary of food security in the world*. Bruxelles: Larcier, 2013; ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 446-447.

<sup>151</sup> LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional... op. cit.*, p. 13. Nesse mesmo sentido: “Food sovereignty is a principle related to the right to food that is arising with some frequency in the U.S. and Canada. It is defined as the ‘right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods. More importantly, it is the right to define and control our own food and agriculture systems, including markets, production modes, food cultures, and environments’. This term is sometimes used by and with respect to First Nations communities, who attach vast cultural significance to their interactions with food in all of its forms”. DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 708.

<sup>152</sup> MCKEON, Nora. *Food security governance: empowering communities, regulating corporations*. Milton Park; New York: Routledge, 2015, p. 84.

<sup>153</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 447.

<sup>154</sup> Disponível em: <<https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2021.



rejeitando práticas que dependam de ou promovam o comércio internacional insustentável e injusto e deem poder a corporações); (iv) controle local sobre recursos naturais (em rejeição a sua privatização por qualquer meio); (v) construção de conhecimento e habilidades (relacionados à produção local de alimentos, rejeitando tecnologias que possam afetá-los, a exemplo da engenharia genética); e (vi) trabalho com a natureza (mediante uso de diversos métodos de produção agroecológica e de colheita que maximizam funções do ecossistema e melhoram a resiliência e a adaptação, especialmente em face das mudanças climáticas e rejeita métodos industrializados com uso intensivo de energia que prejudicam o meio ambiente e contribuem ao aquecimento global).<sup>155</sup>

A justiça alimentar emerge das desigualdades no sistema alimentar<sup>156</sup> e refere-se à busca por justiça a todos os que integram o sistema alimentar e aos sistemas que oferecem suporte ao modo e ao local em que os alimentos são produzidos. Associa-se a uma visão de justiça social<sup>157</sup>, ambiental e econômica, ao aprimoramento da nutrição e da saúde, e ao ativismo comunitário<sup>158</sup> e cobre todos os aspectos do *food law* – de programas sanitários (*food safety*) até nutricionais, incluindo o direito dos trabalhadores rurais, a agricultura comunitária, reconhecendo preocupações ambientais, os alimentos locais, agricultura urbana, até o acesso aos alimentos – sob a perspectiva da igualdade<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 447. No Brasil, entre as organizações que encampam o tema da soberania alimentar, citam-se o Movimento dos Sem Terra – MST e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN

<sup>156</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 451-452.

<sup>157</sup> Nesse sentido, destacam-se as conclusões do IBGE alcançadas por meio da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018) Análise da Segurança Alimentar no Brasil, publicada em 2020, as quais indicam uma relação entre a insegurança alimentar e as desigualdades sociais: “A POF 2017-2018 revela que o sexo da pessoa de referência do domicílio tem forte relação com o acesso aos alimentos. Assim, nos domicílios classificados como em situação de SA, 61,4% deles tem os homens como pessoa de referência, sendo de apenas 38,6% a frequência de mulheres nesta condição. Essa relação, no entanto, vai ser invertendo na medida que se passa da situação de SA para os diferentes níveis da IA, indicando maior vulnerabilidade a baixo acesso aos alimentos nos domicílios onde a mulher é a pessoa de referência (51,9%). Quando o foco de comparação muda para a cor ou raça da pessoa de referência, aqueles domicílios cuja pessoa de referência se declarou parda são os que apresentaram os maiores percentuais em todos os níveis de IA. Enquanto nos domicílios com AS eles representaram 36,9%, em todos os níveis de IA os percentuais de domicílios com pessoa de referência parda ficaram acima de 50% (50,7% para IA leve, 56,6% para IA moderada e 58,1% para IA grave). As diferenças na distribuição de frequência de pessoas de referência autodeclaradas pretas nos domicílios classificados em SA/IA grave também são significativas, em torno de 5,8 pontos percentuais”. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 38. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021. Nesse mesmo sentido, ver: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa nacional por amostra de domicílio: segurança alimentar 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

<sup>158</sup> HAYES, Cassidy R; CARBONE, Elena T.. Food justice: what is it? Where has it been? Where is it going?. *Journal of Nutritional Disorders & Therapy*, v. 5, n. 4, 2015.

<sup>159</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 452.

O conceito de justiça alimentar se alinha aos objetivos da justiça social, que exigem o reconhecimento dos direitos humanos, oportunidades iguais e tratamento justo<sup>160</sup>. Nesse sentido, também carrega preocupações com o acesso aos alimentos, em linha com as preocupações de segurança alimentar (*food security*)<sup>161</sup>. A justiça alimentar, assim como a segurança alimentar e a soberania alimentar, reivindica o direito à alimentação como uma ferramenta para promover seus preceitos<sup>162</sup>.

Como já explicitado, assim como o direito à alimentação não se satisfaz pela mera ingestão de uma quantidade calórica diária mínima, o ato de alimentar-se carrega em si um componente cultural muito forte<sup>163</sup>, o qual interfere essencialmente na forma como são percebidos a produção e o consumo dos alimentos<sup>164</sup>. Assim, em especial nos países desenvolvidos, há uma tendência de que os consumidores não se pautem apenas na qualidade física dos alimentos como critério de compra, mas também se preocupem com a dimensão ética de sua produção (pedra de toque no caso dos alimentos orgânicos, em relação aos quais o método produtivo é tão relevante quanto o produto final)<sup>165</sup>.

Recentemente, no Brasil, discutiu-se a aprovação do Selo ARTE para a identificação de produtos artesanais. Também nesse caso, há preponderância de preocupações com relação ao sistema alimentar, no sentido de que o método produtivo deve se pautar por técnicas

---

<sup>160</sup> HAYES, Cassidy R; CARBONE, Elena T.. Food justice... *op. cit.*

<sup>161</sup> MEALS, Kate. Nurturing the seeds of food justice: unearthing the impact of institutionalized racism on access to health food in urban African-American communities. *The Scholar*, v. 15, 2012, p. 111-114.

<sup>162</sup> MEALS, Kate. Nurturing the seeds of food justice... *op. cit.*, p. 114-116

<sup>163</sup> O componente cultural do alimento evidenciou-se, na história recente do Brasil, durante a pandemia de COVID-19, quando o aumento de preços do arroz no mercado interno (uma alta de preços de 57,4% entre novembro/2019 e outubro/2020) levou o Comitê-Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex) a zerar a tarifa do imposto de importação como forma de garantir a oferta do produto, dada sua essencialidade na dieta dos brasileiros e os consequentes desgastes sofridos pelo governo em meio à crise econômica relacionada à pandemia. Sobre o tema, ver: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/10/26/internas\\_economia.1198252/entenda-a-alta-do-preco-do-arroz-motivo-de-irritacao-para-bolsonaro.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/10/26/internas_economia.1198252/entenda-a-alta-do-preco-do-arroz-motivo-de-irritacao-para-bolsonaro.shtml); [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/09/09/internas\\_economia.1183927/governo-federal-zera-aliquota-do-imposto-de-importacao-do-arroz.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/09/09/internas_economia.1183927/governo-federal-zera-aliquota-do-imposto-de-importacao-do-arroz.shtml); <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/09/08/por-que-o-arroz-esta-tao-carro-saiba-os-motivos-da-alta-do-preco-da-cesta-basica>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

<sup>164</sup> “Notwithstanding the industrialization of food, the act of eating has never been nor likely ever will be a simple exercise of satisfying a basic physiological need. Culture has always mattered. The governance of food is shaped by cultural, political, and sociological norms articulated by consumers and communities, the force of which has intensified with growing concerns about the modern food system”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 5.

<sup>165</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 385. Para informações sobre crescimento do consumo de produtos orgânicos e as características do perfil do consumidor, ver: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2019/04/mercado-brasileiro-de-organicos-fatura-r-4-bilhoes>>. Acesso em: 05 mar. 2021. Para mais informações sobre o crescimento do mercado de orgânicos no Brasil, ver: <<https://organis.org.br>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

prioritariamente manuais e os produtos devem ser de fabricação individualizada, de modo a manter as características tradicionais, culturais ou regionais<sup>166</sup>.

A perspectiva dos sistemas alimentares reposiciona o papel do consumidor<sup>167</sup> ao partir de uma abordagem atrelada aos valores culturais dos alimentos. Assim, para além das categorias tradicionais de normas do direito alimentar (comércio, segurança, marketing e nutrição), esses valores contemplam a construção da ideia de comunidade, a conexão com as fontes de alimentos, bem como práticas sustentáveis. Daí decorre a importância das informações sobre os alimentos e os *claims* de rotulagem associados, por exemplo, a bem-estar animal ou práticas ambientais específicas.<sup>168</sup>

As pressões sobre a legislação para regular os sistemas alimentares são fortes e as lacunas na regulamentação administrativa, somada à dinamicidade das próprias discussões relacionadas aos sistemas alimentares, dão origem a ferramentas jurídicas adicionais, como aquelas de caráter privado<sup>169</sup>.

## 2.7 NORMAS ALIMENTARES DE CARÁTER PRIVADO

Embora o termo direito alimentar privado (*private food law*) possa contemplar todas as normas de “direito privado” (em oposição à concepção de “direito público”), abrangendo por exemplo, regras de direito civil, sua concepção concentra-se nas estruturas normativas decorrentes de autorregulação – eventualmente tratadas sob os nomes de standards privados, padrões voluntários, códigos de conduta ou esquemas de certificação – as quais, independentemente da denominação escolhida, têm em comum sua origem: trata-se de regras criadas por atores privados, utilizando, igualmente, instrumentos de direito privado para regular a conduta dos negócios envolvidos na cadeia produtiva alimentar.<sup>170</sup>

Nesse sentido, o *private food law* refere-se a padrões privados que estabelecem requisitos a serem cumpridos pelas empresas a fim de atingir determinadas características (padrão) do produto, as quais podem estar relacionadas, por exemplo à segurança,

---

<sup>166</sup> <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/producao-animal/selo-arte/selo-arte>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>167</sup> “This emphasis on the consumer does not negate the role of the farmer in the food system; instead, it reflects the affects of the consumer preference on farmers. Three examples illustrate this point: (1) concerns over animal cruelty have led to consumer rejection of animal products; (2) negative impacts to the environment have caused consumers to choose foods they believe are environmentally friendly; and (3) ethical concerns concerning agriculture and big business cause consumers to choose foods that they believe speak out against unethical practices”. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 386.

<sup>168</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 8-9.

<sup>169</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 5 e 384.

<sup>170</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law: the emergence of a concept... *op. cit.*, p. 30.

sustentabilidade, conformidade com as demandas religiosas. Esses diferentes aspectos podem ser agrupados sob o título “qualidade”, esta entendida como qualquer forma de conformidade com os desejos dos consumidores.<sup>171</sup>

Dessa forma, o direito alimentar privado, embora fundamentalmente distinto do direito alimentar de origem cogente, no sentido de ser produzido por agentes não estatais, também podem endereçar questões relacionadas ao comércio, à segurança sanitária, à rotulagem, à qualidade nutricional e ao sistema de produção dos alimentos a partir de estruturas da própria cadeia produtiva.

De outro lado, pela própria natureza global e descentralizada das cadeias produtivas e da característica multi ou transnacional das corporações do setor alimentar, como será detalhado no capítulo 4, o *private food law* não tem uma orientação geográfica. Na prática, pode ser muito internacional e muito independente, mas frequentemente tem que cumprir requisitos obrigatórios de várias camadas do direito público.<sup>172</sup>

## 2.8 DIREITO ALIMENTAR E DIREITO À ALIMENTAÇÃO

À luz do conceito de direito à alimentação desenvolvido e o conteúdo temático do direito alimentar, nota-se certa correspondência entre as questões objeto de regulação e as características associadas ao conteúdo desse direito. Assim, em um primeiro momento, considerando os objetivos primários das principais áreas temáticas em que se classificam as normas de direito alimentar (e ignorando a interseccionalidade de determinadas questões), pode-se traçar a seguinte correspondência sobre como o direito alimentar influencia na garantia do direito à alimentação:

<b>Área temática do <i>food law</i></b>	<b>Aspectos do direito à alimentação afetados pela regulação</b>
Segurança alimentar	Acesso aos alimentos em termos quantitativos
Comércio	Acesso aos alimentos em termos quantitativos
Segurança sanitária	Qualidade sanitária dos alimentos
Marketing	Comunicação ao consumidor sobre características do alimento relacionadas ao comércio, segurança, nutrição e sistemas alimentares

<sup>171</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law... *op. cit.*, p. 37.

<sup>172</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law... *op. cit.*, p. 34.

Nutrição	Qualidade nutricional dos alimentos
Sistemas alimentares	Adequação e aceitação dos alimentos do ponto de vista social e cultural

Por outro lado, a partir da análise das diferentes temáticas que envolvem o direito alimentar, é possível concluir pela existência de uma grande inter-relação e eventual convergência de objetos entre as diferentes temáticas regulatórias.

Nesse sentido, considerando as normas internacionais relacionadas ao comércio de alimentos, nota-se que, muito embora tais acordos tenham como enfoque o *fair play* entre os agentes econômicos que atuam no comércio global de alimentos, a regulação, ainda que da perspectiva de barreiras ao comércio, trata de questões que tangenciam outros temas do direito alimentar e do direito à alimentação: garantia de segurança sanitária dos alimentos (SPS), prevenção do engano de consumidores quanto às características dos alimentos (TBT), garantia de acesso aos alimentos (AA). Do ponto de vista do marketing, as informações veiculadas na rotulagem dos alimentos dizem respeito a diversas categorias de preocupações, que vão desde a segurança sanitária (a exemplo da identificação da presença de alergênicos), passando epl a representação de sistemas alimentares (como a qualidade de produto orgânico ou vegano). Há, ainda, uma preocupação preponderante de que os consumidores recebam informações adequadas para uma tomada de decisões consciente quanto aos alimentos.

Dessa forma, ao analisar as normas de direito alimentar, pode-se traçar um correspondente paralelo com os preceitos que compõem o direito à alimentação. Assim, ao analisar as condutas relacionadas à adulteração e à fraude de alimentos desde uma perspectiva do direito alimentar, além de construir uma percepção interdisciplinar, que tangencia as diferentes temáticas regulatórias, abre-se espaço à construção de uma abordagem do problema mais alinhada à percepção do direito à alimentação como um direito fundamental.

## 2.9 *FOOD LAW* EM DIFERENTES JURISDIÇÕES: PERSPECTIVAS NOS ESTADOS UNIDOS, NA UNIÃO EUROPEIA, NA ALEMANHA E NO BRASIL

A fim de estabelecer parâmetros mínimos para compreensão dos incidentes de fraudes alimentares que serão analisados no capítulo 3, necessário também compreender alguns conceitos essenciais originários do direito alimentar, a fim de viabilizar a análise quanto às implicações hipotéticas de cada um desses casos nas diferentes jurisdições objeto

desta análise. Assim, serão analisados os conceitos de alimento e adulteração, à luz das principais legislações de cada um dos países, destacando-se as competências regulatórias de cada um de seus principais órgãos<sup>173</sup>.

Embora o conteúdo do direito alimentar varie em termos materiais, espera-se que, por questões históricas e comerciais, todas as jurisdições analisadas deem especial enfoque à regulação sanitária em detrimento dos demais aspectos contemplados pelo direito à alimentação, com preocupações essencialmente voltadas à proteção do consumidor contra riscos à saúde.

Interessa-nos, nesse ponto, compreender se e como houve uma evolução do direito alimentar para endereçar preocupações com as fraudes alimentares (com esclarecimentos sobre as fraudes alimentares detalhados no capítulo seguinte), a fim de subsidiar a investigação quanto à existência ou não de diferenças substanciais dos tipos penais relacionados à adulteração de alimentos em relação ao que essas jurisdições consideram como *food fraud*, especialmente quanto à centralidade do dano à saúde pública para configuração do delito e à motivação econômica da conduta.

### 2.9.1 Direito alimentar nos Estados Unidos

Historicamente, as primeiras leis alimentares nos Estados Unidos foram editadas com o objetivo preponderante de proteger os compradores de fraudes e, apenas no final dos anos 1800, com a conscientização pública sobre os riscos à saúde na indústria de alimentos, houve uma demanda por mais regulamentação.<sup>174</sup>

A regulamentação de alimentos nos Estados Unidos é composta por leis federais, estaduais e locais. Em âmbito federal, em resposta às preocupações com a segurança,

---

<sup>173</sup> Nesse ponto, ressalta-se que as regulações específicas de cada um dos países sobre temas sensíveis ao direito alimentar não serão analisadas, uma vez que a comparação entre as normas nacionais não será relevante para a análise da opção legislativa adotada no Brasil para sanção das fraudes alimentares. A análise pontual de elementos do direito alimentar servirá essencialmente para embasar a análise de casos, em especial, no momento de transposição da conduta perpetrada em determinado incidente ao ordenamento brasileiro. É dizer, para determinar se um incidente sancionado fora do país também seria objeto de *enforcement* no Brasil, independentemente de similaridades entre os ordenamentos. A esse respeito, destaca-se, por exemplo, que, nos Estados Unidos, o direito à alimentação sequer é reconhecido como um direito fundamental (cf. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 445), mas suas estratégias legislativas relacionadas às fraudes alimentares podem se mostrar mais protetivas ao direito à alimentação, tal como reconhecido no Brasil comparativamente ao modelo nacional atual. A comparação, portanto, não se destina a uma transposição de institutos, mas à análise da opção legislativa relacionada à fraude alimentar sempre à luz do direito constitucional ao alimento dado pelo ordenamento brasileiro.

<sup>174</sup> Para informações sobre o contexto histórico relacionado, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 78 e ss.

integridade e qualidade dos alimentos, citam-se: o 1906 *Pure Food and Drug Act* – PFDA, o 1938 *Food, Drug and Cosmetic Act* – FDCA, o 1907 *Federal Meat Inspection Act* – FMIA e o 1957 *Poultry Products Inspection Act* – PPIA<sup>175</sup> (todas as legislações sanitárias incorporam critérios de segurança sanitária na definição de adulteração).

Comparativamente à legislação que o antecedeu (o *Pure Food and Drug Act* – PFDA de 1906), o FDCA ampliou o escopo da regulamentação federal e definiu adulteração para incluir bactérias ou produtos químicos potencialmente prejudiciais e ampliou as competências da FDA para permiti-la inspecionar instalações de fabricação e processamento de alimentos, monitorar o uso de medicamentos em animais de criação, além de ter proibido a venda de alimentos preparados em condições não higiênicas e ter autorizado padrões obrigatórios para alimentos. Desde a sua aprovação, o PFDA foi alterado diversas vezes, aumentando substantivamente a autoridade da FDA<sup>176</sup>.

Outra normativa relevante é o *Food Safety Modernization Act* – FSMA, aprovado no contexto de aumento da dependência dos Estados Unidos em relação à importação de alimentos. A legislação introduziu um novo regime de regulação federal da segurança sanitária de alimentos, voltado a uma atuação preventiva<sup>177</sup> e ao incentivo ao *compliance* voluntário por parte das empresas.

Sob a égide do FSMA, a FDA se tornou responsável por atividades de: análise de perigos e controles preventivos baseados em risco; esclarecimento de atividades que sujeitam uma propriedade rural aos requisitos de registro de instalação, padrões mínimos com base científica para a produção e colheita segura de frutas e vegetais, proteção contra adulteração intencional, transporte sanitário de alimentos, verificação de fornecedor estrangeiro, e padrões para auditorias de terceiros.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity: recommended legal & policy strategies to eradicate economically motivated adulteration (food fraud)*. White Paper. 2016. p. 7. Disponível em: <[https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES\\_PUB%20fraud%20report.ashx/?filedownload=1](https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES_PUB%20fraud%20report.ashx/?filedownload=1)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

<sup>176</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 80. Em termos de competência normativa, o protagonismo da FDA e do USDA (que se estende até os dias atuais) data do começo do século XX, quando, após constatada na ineficiência da regulação estadual e municipal face às relações interestaduais de produção e abastecimento pela indústria, foram editados o PFDA, em 1906, e o *Federal Meat Inspection Act* – FMIA, em 1907, os quais deram início à era moderna da regulamentação de segurança sanitária (*food safety*) dos Estados Unidos. Ambas as normas já proibiam a adulteração e rotulagem incorreta (*misbranding*) dos alimentos. Sobre o tema, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 16 e 79.

<sup>177</sup> DUNSTER, Carly. *Introduction to food law and policy in the United States and Canada... op. cit.*, p. 697 e 701-702.

<sup>178</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 80-81; DUNSTER, Carly. *Introduction to food law and policy in the United States and Canada... op. cit.*, p. 701-702.

Atualmente, os principais agentes regulatórios em termos de *food law* são *Food and Drug Administration* – FDA; *US Department of Agriculture* – USDA); e *Environmental Protection Agency* – EPA<sup>179</sup>.

A FDA é uma agência do *U.S. Department of Health and Human Services* – DHHS e seus fundamentos de atuação estão relacionados à proteção da saúde pública e à garantia de que os alimentos sob sua alçada sejam “seguros, saudáveis, higiênicos e devidamente rotulados”. O principal instrumento legal sob o qual opera é FDCA, sendo os alimentos regulamentados no capítulo IV, 21 U.S.C. § 341 e segs.<sup>180</sup>

O USDA regulamenta os produtos pecuários, carnes e aves, incluindo alguns produtos derivados de ovos e conduz atividades de supervisão agrícola, tendo como preocupação central a segurança de safras para o cultivo. Nesse sentido, o USDA é uma autoridade essencialmente voltada a agricultores, não consumidores.<sup>181</sup>

Por fim, a EPA exerce seu poder normativo sobre questões ambientais, biodiversidade e espécies ameaçadas, pesticidas e poluição da água e do ar, as quais guardam forte relação com a agricultura e a produção de alimentos.<sup>182</sup>

Dentre as principais autoridades regulatórias, a FDA é um órgão técnico científico, cuja atuação é preponderante aos demais órgãos e entidades, no que tange à proteção dos consumidores. Atualmente, a estratégia regulatória da agência concentra-se na utilização de guias (*guidelines*), os quais passaram a ser utilizados em substituição ao *informal notice-and-comment procedure*<sup>183</sup>, instrumento este que se assemelharia a um procedimento de consultas públicas e, até então, seria o formato dominante para edição de normas (*rulemaking*). A opção regulatória pelas *guidelines* reflete a consolidação da opção por procedimentos menos formais, iniciado já pela predileção das consultas públicas (*informal rulemaking*) em relação aos mecanismos de adjudicação administrativa (*administrative adjudications*) e de exercício formal do poder normativo (*formal rulemaking*)<sup>184</sup>.

---

<sup>179</sup> DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 696-697. Uma lista completa de órgãos e entidades responsáveis pelo controle de alimentos nos Estados Unidos, com análise de suas competências pode ser consultada em: JOHNSON, Renée. *The federal food safety system: a primer*. Congressional Research Service, RS22600, 16 dez. 2016. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22600/52>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>180</sup> DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 696.

<sup>181</sup> DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 696-697.

<sup>182</sup> “With such a broad mandate, the EPA essentially overlooks agricultural and food practices and environmental safety”. DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 697.

<sup>183</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States*... *op. cit.*, p. 22-24.

<sup>184</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States*... *op. cit.*, p. 20-22.



Diversamente do procedimento de *rulemaking*, os guias não representam uma regulamentação vinculante, seja para as empresas, seja para a própria administração. Ou seja, as *guidelines* consolidam uma interpretação atual da FDA e podem ser evocadas em processos administrativos ou judiciais para ilustrar standards considerados aceitáveis, mas não constituem requisitos legais. Os guias são, portanto, instrumento com efeitos semelhantes aos instrumentos normativos, na medida em que indicam como se dará a implementação de normas ou programas pela Agência, mas não apresentar caráter vinculante e são produzidos a partir de procedimentos distintos.<sup>185</sup>

Além de regular questões de segurança e qualidade, o governo também estabelece políticas públicas e programas que regulam a distribuição assistencial de alimentos, a educação nutricional dos consumidores e vários aspectos dos sistemas alimentares. Esses temas são substancialmente tratados pelo USDA<sup>186</sup>. Diferentemente do Brasil, nos Estados Unidos não há uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. O documento mais próximo nesse sentido, é o *US Farm Bill*, renovado pelo Congresso a cada cinco anos<sup>187</sup>.

Além disso, o *US Code of Federal Regulations*<sup>188</sup> apresenta em seu Título 21<sup>189</sup> os requisitos de rotulagem dos alimentos. Da leitura da Seção 101.18 (*Misbranding of food*), nota-se que a rotulagem de um alimento pode ser considerada enganosa, entre outras hipóteses, nos casos em que seja feita uma representação falsa ou enganosa sobre outro alimento, quando um alimento for designado por um nome que inclui ou sugere o nome de parte, mas não de todos os seus ingredientes, se for utilizada qualquer representação que expresse ou implique uma origem geográfica não verdadeira do alimento ou de seus ingredientes.

Relativamente às adulterações, o FDCA estabelece em sua Seção 402(a)(1) que, para fins sanitários, o simples fato de um alimento conter uma substância venenosa ou deletéria não implica que ele necessariamente seja adulterado. A existência de adulteração é

---

<sup>185</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 22-23. Sobre outros instrumentos regulatórios utilizados pela FDA ou à sua disposição de acordo com a legislação, nomeadamente, ver páginas 15-25.

<sup>186</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 27.

<sup>187</sup> Para mais informações sobre o Farm Bill, ver: DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 699-700.

<sup>188</sup> O *US Code* é uma consolidação e codificação por assunto das leis gerais e permanentes dos Estados Unidos preparada pelo Conselho de Revisão da Legislativa (*Law Revision Counsel*) da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos.

<sup>189</sup> Disponível em: <https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfcr/CFRSearch.cfm?CFRPart=101>. Acesso em: 19 dez. 2021.

condicionada à natureza da substância. Em se tratando de uma substância adicionada<sup>190</sup>, adota-se o critério *may-render-injurious* (se o alimento pode se tornar prejudicial), isto é, a prova da adulteração recai na possibilidade de dano, levando-se em consideração grupos vulneráveis, como jovens ou idosos, ou indivíduos alérgicos. Caso a substância seja inerente, utiliza-se o critério *ordinarily-injurious-to-health* (se o alimento normalmente é prejudicial à saúde), o qual se pauta nas probabilidades dos efeitos, exigindo alguma certeza de dano, ao considerar o uso habitual desse alimento para a população consumidora de alimentos em geral (sem considerar, portanto, grupos vulneráveis). Para ambos os critérios, a quantidade, e não a qualidade, de uma substância provavelmente determinará se a substância pode ser prejudicial.<sup>191</sup>

Especificamente em relação às fraudes alimentares (enquanto espécie do gênero adulteração), como será detalhadamente trabalhado no capítulo 3, os Estados Unidos concentram sua regulação nas chamadas adulterações economicamente motivadas (*economically motivated adulteration* – EMA), as quais contemplam a adição, diluição e substituição de produtos alimentícios para fins de ganho econômico, que podem ou não comprometer a segurança do produto.<sup>192</sup>

Embora sejam signatários da DUDH, nos Estados Unidos, o direito à alimentação não é tratado como um direito fundamental e, do ponto de vista de direitos humanos, há apenas o reconhecimento de sua dimensão negativa, isto é, da obrigação do Estado de respeitar e não interferir nos meios pelos quais as pessoas adquirem alimentos.<sup>193</sup>

O conceito de alimento, por sua vez, não está associado às funções fisiológicas humanas, mas contempla, de maneira mais genérica, tudo aquilo que é compreendido como comida ou que constitui um componente/ingrediente desta. O fato de a goma de mascar estar expressamente incluída no conceito de alimento pelo FDCA decorre de uma percepção cultural do alimento que, ao dar cada vez mais importância ao sabor como característica,

---

<sup>190</sup> Para mais detalhes sobre substâncias adicionadas, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 85-86.

<sup>191</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 84.

<sup>192</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 39.

<sup>193</sup> MEALS, Kate. Nurturing the seeds of food justice... *op. cit.*, p. 114-116; ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 445. Nesse mesmo sentido: “In 2009, the U.S. joined consensus on Resolution L.30, Rev. 1—the Right to Food,<sup>59</sup> a non-binding declaration that called for the human right to adequate food, for the first time. Joining consensus on this Resolution did not change international law or impose any obligations on the U.S. to feed its own citizens, or provide food aid, other than those that already existed. It was largely a symbolic gesture, albeit one that the U.S. had never agreed to before. Hence, there is also no legal or constitutional guarantee of the right to food in American law”. DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada... *op. cit.*, p. 708.

passou também a contemplar condimentos e confeitaria dentro dessa definição<sup>194</sup>. A definição é dada pela Seção 321(f) do FDCA de 1938.

Grande parte das normas de direito alimentar norte americanas está compilada no Título 21 do US Code (*Food and Drugs*). Destaca-se abaixo algumas legislações referentes aos alimentos, considerando seu conteúdo de maneira mais específica:

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
<i>Federal Food, Drug, and Cosmetic Act – FDCA</i>	Confere à FDA competências para fiscalizar a segurança de alimentos, medicamentos e cosméticos.
<i>Food Safety Modernization Act – FSMA</i>	Estabelece requisitos de garantia da qualidade e segurança de alimentos
<i>Federal Meat Inspection Act – FMIA</i>	Regulamenta condições sanitárias de abate e processamento da carne
<i>Poultry Products Inspection Act – PPIA</i>	Regulamenta condições sanitárias de abate e processamento de aves
<i>Egg Products Inspection Act</i>	Regulamenta regras gerais para inspeções de ovos
<i>Fair Packaging and Labeling Act</i>	Estabelece requisitos de rotulagem dos alimentos
<i>Food Quality Protection Act</i>	Estabelece os limites tolerados de contaminantes em alimentos
<i>Organic Foods Production Act</i>	Cria a Programa Nacional de Orgânicos e estabelece sua competência para fiscalizar produtos agrícolas vendidos, rotulados ou representados como orgânicos.

<sup>194</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 10-11. Esse conceito geral comporta algumas subclassificações, seja em decorrência de normas regulatórias, seja em razão de desenvolvimento tecnológico ou de demanda do mercado consumidor. Entre essas subclasses, destacam-se: (i) suplementos alimentares (vitaminas, minerais, ervas, produtos botânicos e aminoácidos geralmente vendidos na forma de comprimido, cápsula, líquido ou pó, cf. *Dietary Supplement Health and Education Act – DSHEA* de 1994); (ii) alimento medicinal, formulado para ser consumido ou administrado por via enteral sob supervisão médica e que se destina ao manejo alimentar específico de uma doença ou condição para a qual requisitos nutricionais distintos, com base em princípios científicos reconhecidos, são estabelecidos por avaliação médica (cf. 1983 *Orphan Drug Act*); (iii) alimentos destinados à alimentação especial, relacionada a condições de saúde específicas, como doença celíaca, intolerância à lactose ou obesidade (sem definição regulatória); (iv) alimentos funcionais, os quais estão relacionados ao oferecimento de benefícios à saúde além do aspecto nutricional básico (sem definição regulatória); (v) aditivos alimentares, consistentes em qualquer substância, cujo uso pretendido resulta ou pode resultar, em um componente do alimento ou em uma alteração de suas características, excluídos agrotóxicos, corantes e suplementos alimentares (cf. FDCA); (vi) alimentos orgânicos, os quais estão sujeitos a processos de produção, manejo e certificação específicos (cf. *Organic Food Production Act*); (vii) natural, termo frequentemente utilizado pela indústria, sem definição regulatória e, diferentemente dos alimentos orgânicos, não sujeito a um programa nacional uniforme em termos de processo produtivo; (viii) alimentos transgênicos (OGM), cuja composição genética foi alterada através da inserção de um gene de um organismo diferente (cf. OMS). A esse respeito, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.* p. 13-15. Sobre a possibilidade de sobreposição entre o conceito de alimento e medicamento para fins regulatórios, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.* p. 11-12.

## 2.9.2 Direto alimentar na União Europeia

Como se sabe, a União Europeia constitui um bloco com integração de 27 países relativamente aos níveis económico, político, de segurança e monetário, cujo embrião remonta ao contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cujo objetivo seria ampliar a cooperação económica entre os países fundadores do grupo (Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda). Mais tarde, em 1957, o Tratado de Roma criou a Comunidade Económica Europeia – EEC, com estabelecimento de um mercado comum. Mais tarde, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (também conhecido como Tratado da União Europeia), a CEE deu lugar à União Europeia, com a adoção do Euro como moeda comum entre os países do bloco. O mais recente tratado comunitário consiste no Tratado de Lisboa (e que deu origem ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFEU<sup>195</sup>), o qual estabeleceu os valores e objetivos da UE, bem como delimitou as competências da União e dos Estados-Membros.<sup>196</sup>

O próprio TFEU constitui uma fonte do direito alimentar europeu, permitindo às instituições comunitárias legislar sobre diversos temas que afetam o setor de alimentos<sup>197</sup>. Dessa forma, a legislação alimentar europeia foi harmonizada nos últimos anos principalmente através de Regulamentos que, por sua aplicação imediata a todos os Estados-Membros, permitem assegurar uma abordagem abrangente (*from farm to fork*) em todo o setor alimentar<sup>198</sup>.

<sup>195</sup> Para maiores informações sobre o TFEU, incluindo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301854>

<sup>196</sup> Para um panorama histórico quanto às origens da União Europeia, ver: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en)>; <[https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_en](https://europa.eu/european-union/law/treaties_en)>. Todos com acesso em: 05 mai. 2021.

<sup>197</sup> “[...] almost all English food law now comes directly from EU initiatives, then we can say that the very first place to look for a source of this is the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). This includes a range of provisions, such as those on the free movement of goods, the protection of consumers and the protection of human health, which are the basis for the development of new EU laws in a range of areas”. MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 2.1). Nesse mesmo sentido, ver capítulos 1.3 e 2.2.

<sup>198</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 671. Destaca-se que, via de regra, as normas comunitárias em termos de legislação alimentar são introduzidas por meio de Regulamentos e Diretivas (cf. MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (vide capítulos 1.3 e 2.2) e O’ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 554). Um Regulamento é um ato legislativo vinculativo, aplicável em todos os seus elementos em todos os países da EU. Nesse sentido, Regulamentos distinguem-se das Diretivas, as quais, em princípio, devem ser internalizadas por cada Estado Membro para dar cumprimento ao objetivo geral estabelecido na norma comunitária. Cf.: <[https://europa.eu/european-union/law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt)>. Acesso em: 11 mar. 2021. Nesse mesmo sentido, ver: art. 288 do TFEU; MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p., em especial, capítulos 1.4 e 2.2; e O’ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 554-555.

Atualmente, existem requisitos harmonizados relativos, entre outros temas, à apresentação e rotulagem de alimentos e suplementos alimentares, embalagem, higiene, publicidade e marketing, ingredientes, aditivos, aromatizantes e enzimas, procedimentos de autorização, boas práticas de fabricação, avaliação de segurança, limite de produtos, alimentos funcionais, dupla utilização, alegações nutricionais e de saúde, gestão de risco do produto, informação ao consumidor, bem como vigilância do mercado<sup>199</sup>.

Quando existem normas europeias harmonizadas, seus respectivos objetos são normalmente excluídos dos poderes legislativos dos Estados-Membros, de modo que a legislação alimentar nacional passa a ser considerada como um complemento à legislação alimentar comunitária em todos os domínios em que o legislador europeu (ainda) não adotou regras uniformes<sup>200</sup>.

Naturalmente, a evolução da organização econômica e jurídica da União Europeia teve seus reflexos na conformação do direito alimentar<sup>201</sup>. Dessa forma, a criação de um mercado europeu comum, com a livre circulação de mercadorias significou a necessidade de que a regulação da produção e da comercialização de alimentos fosse feita a nível comunitário, por meio da adoção de regras harmonizadas a serem aplicadas pelos Estados Membros, facilitando, assim, a livre circulação<sup>202</sup>. O caso Cassis Dijon representa o caso paradigmático nesse sentido, por meio do qual foi fixado o princípio do reconhecimento mútuo, segundo o qual os produtos legalmente produzidos e comercializados em um Estado-Membro não podem ter sua comercialização impedida em outro Estado-Membro por não cumprirem as leis nacionais deste<sup>203</sup>. Tanto assim que, originalmente, a legislação alimentar europeia, estruturada com base na criação de legislações verticais, isto é, normas elaboradas de modo específico para cada produto, teve como principal objetivo assegurar a livre circulação de gêneros alimentícios no mercado comunitário<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> SACHS, Gunnas. Introduction to European food law and regulation. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 410.

<sup>200</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 672.

<sup>201</sup> Para mais detalhes sobre a evolução do direito alimentar europeu, considerando jurisprudências relevantes e eventos históricos antes do escândalo da carne de cavalo, ver: MEULEN, Bernd van der. The structure of European food law. *Laws*, v. 2, n. 2, abr. 2013, p. 69–98. Também sobre o desenvolvimento do direito alimentar europeu, ver: COUTRELIS, Nicole. EU ‘new approach’ also for food law?. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011, p. 381-383.

<sup>202</sup> Sobre as normas de livre circulação: “EU law prescribes that free movement requirements usually take precedence over domestic initiatives designed to improve or maintain the value, integrity or quality of food.” MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (capítulo 1.4).

<sup>203</sup> MEULEN, Bernd van der. The structure of European food law... *op. cit.*, p. 74-75.

<sup>204</sup> MEULEN, Bernd van der. The structure of European food law... *op. cit.*, p. 80-81.

Apenas de forma gradativa houve uma mudança de orientação em relação ao *food law*, o qual passou a focar na formulação de legislações horizontais (regras gerais comuns e aplicáveis a uma ampla gama de produtos) e de rotulagem<sup>205</sup>, e a contemplar preocupações quanto à proteção dos consumidores e da saúde pública, neste segundo caso, especialmente após a crise sanitária desencadeada pela doença da vaca louca (*BSE crisis*)<sup>206</sup>, que é considerado um evento de concentração de esforços legislativos em torno do direito alimentar<sup>207</sup>, o que ocorreu especialmente em relação a questões sanitárias, em detrimento de outros temas como a fraude alimentar<sup>208, 209</sup>.

De outro lado, o TFEU estabelece competência compartilhada entre a União Europeia e os Estados Membros para legislar sobre temas relacionados à proteção dos consumidores e segurança sanitária relacionada a preocupações comuns de saúde pública. Nesse caso, as normas comunitárias serviriam de complemento às legislações nacionais, ao invés de operar como sua substituta.<sup>210</sup>

No caso da legislação alimentar, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 (*General Food Law Regulation* – GFLR) é a norma europeia que estabelece os princípios gerais de *food law* aplicáveis de maneira vinculante a todos os Estados Membros<sup>211</sup>, bem como o conceito de alimento (cf. art. 2º), o qual, de forma abrangente, compreende qualquer substância ou produto destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser.

<sup>205</sup> MEULEN, Bernd van der. The structure of European food law... *op. cit.*, p. 75 e 81.

<sup>206</sup> O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, 2016, p. 542-546.

<sup>207</sup> “[...] the number of legislative proposals adopted in the food area has increased immeasurably since the BSE crisis days in the late 1990s. In 1995, there were just five EU food laws; that number rose to 21 in 1996 and was at 117 in 2012. In 2013 alone, the EU adopted 130 food laws”. Cf. O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 556.

<sup>208</sup> “Indeed, in relation to earlier crises involving BSE and dioxin (the contamination of food products, mainly eggs and chickens in Belgium with polychlorinated biphenyls (PCB) and dioxin), ‘[i]t was a widely expressed concern ... that, as a result of economic globalisation and trade liberalisation, the EU would advance powerful industry interests at the expense of public health and consumer interests’. The revised regulatory regime introduced in the wake of the scandal was never originally intended to deal with the issue of fraudulent adulteration. Although it is perhaps too early to tell, it is difficult to escape the conclusion that the new scheme may ultimately fail to prevent fraud on the scale that occurred during the horsemeat scandal. It is now clear that, although EU free movement rules may contribute to creating the problem, EU food law does not adequately address the problem due to the continued over-emphasis on safety as opposed to fraud”. BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders: the horsemeat scandal, EU law and multi-level enforcement. *The Cambridge Law Journal*, v. 76, n. 01, março de 2017, p. 119-122.

<sup>209</sup> Destaca-se que o caso Cassis Dijon e o incidente da BSE resultaram em alterações substanciais na percepção sobre o direito penal alimentar na UE e em seus Estados-Membros. Sobre o tema, ver: NIETO MARTÍN, Adán. Introduction. In: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016, p. 7.

<sup>210</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (ver capítulo 1.4).

<sup>211</sup> Para mais informações sobre GFLR, ver: BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 119-122.

Os objetivos gerais estabelecidos pela GFLR como sendo aplicáveis a toda a legislação alimentar europeia<sup>212</sup> consistem em: (i) garantir a proteção da vida e da saúde humanas e a proteção dos interesses dos consumidores, incluindo práticas justas no comércio de alimentos, levando em consideração a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o meio ambiente; (ii) visar a livre circulação de alimentos fabricados e comercializados na UE, em conformidade com o GFLR; (iii) facilitar o comércio global de alimentos saudáveis e seguros, considerando padrões e acordos internacionais ao desenvolver a legislação da UE, exceto quando isso possa comprometer o elevado nível de proteção do consumidor perseguido pela UE.<sup>213</sup>

A respeito do tema, Bernd van der Meuler aponta que o cumprimento de tais objetivos seria condicionante à finalidade, de modo que apenas os alimentos em conformidade com a legislação sanitária e demais normas de proteção dos interesses dos consumidores poderiam ser submetidos à livre circulação. Em linha com a interpretação do art. 5º do GFLR, ao eleger alternativas à garantia dos interesses dos consumidores, deve-se optar preferencialmente por aquelas que sejam favoráveis à saúde e ao bem-estar animal, à saúde vegetal e ao meio ambiente<sup>214</sup>.

Especificamente quanto ao objetivo de proteção dos interesses dos consumidores, o art. 8º do GFLR estabelece que a legislação alimentar dos países membros deve visar a prevenção de práticas fraudulentas ou enganosas, de adulteração dos alimentos e quaisquer outras práticas que possam induzir em erro o consumidor.

O conceito de “práticas fraudulentas”, “práticas enganosas”, “adulteração”, ou “práticas que possam induzir em erro” não é dado pelo Regulamento, ficando sua definição, portanto, a cargo de cada uma das legislações nacionais.

A ideia de proteção dos consumidores contra práticas enganosas já estava presente na Diretiva n.º 13/2000, a qual visava a harmonização a nível comunitário das normas de

---

<sup>212</sup> “This provision does not give the objectives of (just) the General Food Law itself (those objectives are in Article 1) but of food law in general”. MEULEN, Bernd van der. The function of food law: on the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account. *European Food and Feed Law Review*, n. 2, 2010, p. 85.

<sup>213</sup> Cf. <[https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/principles\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/principles_en)>. Acesso em: 11 mar. 2021. Nesse mesmo sentido, MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 5.5.1, item “General Principles of Food Law”).

<sup>214</sup> MEULEN, Bernd van der. The function of food law... *op. cit.*, p. 85. Importante notar que o autor destaca a ausência de menção aos interesses da indústria: “While food legislation in the vast majority of cases addresses food business operators, it is outside the legal scope of this legislation to serve their interests, or even to take their interests into account”.

rotulagem, apresentação e publicidade de gêneros alimentícios<sup>215</sup>. A Diretiva foi revogada pelo Regulamento (CE) n.º 1169/2011<sup>216</sup>, que compilou as regras de rotulagem e informação nutricional em um único instrumento legislativo, introduzindo a obrigatoriedade de exibição de informações nutricionais nos alimentos processados e a rotulagem obrigatória sobre a origem da carne não processada de suínos, ovinos, caprinos e aves<sup>217</sup>.

O Regulamento (CE) n.º 1169/2011 visa garantir que os consumidores recebam informações mais claras, abrangentes e precisas sobre o conteúdo dos alimentos<sup>218</sup>. Nesse sentido, em seus “considerandos”, o Regulamento aponta a garantia da informação adequada como forma de proteção da saúde e do direito à informação dos consumidores (a fim de prevenir ações enganosas e omissões de informação enganosas) e pondera que as escolhas dos consumidores quanto aos alimentos podem ser influenciadas por questões de saúde, econômicas, ambientais, sociais e éticas<sup>219</sup>.

Dessa forma, o Regulamento (CE) n.º 1169/2011 representa uma mudança de percepção da legislação alimentar europeia quanto ao papel da rotulagem, anteriormente concebida a partir de um princípio de não indução do consumidor em erro e, posteriormente, tratada como uma forma de auxiliar o consumidor na tomada de decisão informada (art. 3(1))<sup>220</sup>, fixando parâmetros para práticas leais na apresentação das informações (art. 7(1)), com destaque às características referentes a “natureza, identidade, propriedades, composição, quantidade, durabilidade, país de origem ou local de proveniência, método de fabrico ou de produção” dos alimentos.

---

<sup>215</sup> Dessa forma, segundo o art. 2º da Diretiva, a rotulagem, a apresentação e a publicidade de alimentos não devem induzir em erro o comprador quanto às características ou efeitos de um produto, nem atribuir a ele propriedades de prevenção, tratamento ou cura de uma doença humana (exceto águas minerais naturais e alimentos especiais, sobre os quais existam disposições comunitárias específicas). Diretiva (CE) 13/2000 está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0013&from=PT>. Acesso em: 19 abr. 2021.

<sup>216</sup> Regulamento (CE) n.º 1169/2011 está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1169&from=pt>. Acesso em: 19 abr. 2021.

<sup>217</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 135.

<sup>218</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 136.

<sup>219</sup> Vide considerandos (4) e (5) do Regulamento (CE) n.º 1169/2011.

<sup>220</sup> O’ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 544-545. Nesse mesmo sentido: “According to the Commission, although food fraud can take various forms, such as adulteration or substitution, the new rules will ensure that, when a food is not exactly what it appears to be, relevant information is to be provided to prevent consumers from being misled by a certain presentation or appearance. When some ingredients, normally expected to be in the food, have been replaced by others, the substitute ingredients are to be labelled prominently on the package and not only in the list of ingredients. For foods implying or indicating a false origin, the new rules set certain criteria to ensure that voluntary origin indications do not mislead consumers. Operators who make origin claims are required to provide further information so that people know where the characterising ingredient of the food actually comes from and not just the last country where the food was processed”. BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 136.



O Regulamento (CE) n.º 1169/2011, em seu art. 39, estabelece, ainda, que, adicionalmente às informações de rotulagem obrigatórias, os Estados Membros poderão estabelecer requisitos adicionais, desde que fundamentados na proteção da saúde pública, na defesa dos consumidores, na prevenção da fraude, ou ainda na proteção de direitos de propriedade industrial e comercial, de indicações e denominações de origem, e prevenção da concorrência desleal.

No âmbito comunitário, a Comissão Europeia – CE desempenha um papel central na elaboração das legislações. A CE propõe ao Parlamento e ao Conselho Europeus<sup>221</sup> normas relacionadas a segurança sanitária, rotulagem e nutrição, entre outros temas, contando, para tanto, com o *Directorate-General for Health and Consumers* – DG SANCO<sup>222</sup> e com o *Standing Committee on the Food Chain and Animal Health*<sup>223</sup> (composto por representantes dos Estados Membros) para elaborar suas propostas legislativas relacionadas a segurança sanitária, rotulagem, nutrição, bem-estar animal e proteção de culturas (*crop protection*).<sup>224</sup>

Especificamente sobre o processo de elaboração normativa, a GFLR estabelece a necessidade de que as legislações comunitárias alimentares sejam criadas mediante um processo de consulta pública (direto ou por meio de órgãos representativos), salvo nos casos em que a urgência não o permita<sup>225</sup>, bem como com o desenvolvimento de análises de risco, as quais incluem processos de verificação, gestão e comunicação de riscos sanitários<sup>226</sup>. No

---

<sup>221</sup> A maior parte da legislação europeia relacionada ao setor alimentar é submetida ao procedimento legislativo ordinário, pelo qual a CE submete propostas legislativas ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, submetidas a leituras, com possibilidade de revisão. Importante notar que, na elaboração e implementação de políticas, a CE legisla, ainda, de forma delegada (*comitology*), submetendo sua proposta a um comitê composto por representantes dos Estados Membros. Nesse caso, há dois procedimentos possíveis: *examination* – pelo qual o Comitê poderá não se manifestar sobre a proposta ou apresentar posicionamento positivo ou negativo (neste último caso, a proposta, necessariamente deve ser revisada – ou *advisory* – pelo qual a Comissão apenas deverá levar em consideração as opiniões expressas pelo Comitê (para mais detalhes, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. – ver capítulo 2.2.1, especialmente item “*Comitology*”).

<sup>222</sup> “DG SANCO is split into six areas: general affairs; consumer affairs; public health and risk assessment; animal health and welfare; safety of the food chain; and food and veterinary office”. MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 2.2.1). Importante notar que a transferência de competência do direito alimentar para a DG SANCO se deu no contexto pós crise da vaca louca, em que os interesses dos consumidores se passaram a ter prioridade sobre o tema do mercado único que, até então, dominava as preocupações. Sobre o tema, ver: COUTRELIS, Nicole. EU ‘new approach’ also for food law?... *op. cit.*, p. 386.

<sup>223</sup> “The Committee is organised into eight sections, dealing with general food law; biological safety of the food chain, toxicological safety of the food chain; controls and import conditions; animal nutrition; genetically modified food and feed and environment risk; animal health and animal welfare; and phytopharmaceuticals.” MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 2.2.1).

<sup>224</sup> Para competências da Comissão Europeia e procedimentos legislativos, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 2.2.1).

<sup>225</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 5.5.1, item “Public Consultation in Devising Food Laws”).

<sup>226</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 5.5.1, item “General Principles of Food Law”). Sobre avaliação de riscos, ver: O’ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 551.

entanto, nem todas as normas alimentares têm ou precisam ter uma base científica sólida. As exceções incluem a legislação alimentar relativa à informação do consumidor e à prevenção de práticas enganosas<sup>227</sup>.

Ainda quanto ao papel da Comissão relativamente à legislação alimentar do bloco, destaca-se que a CE tem poderes de *enforcement* relativamente a infrações praticadas por Estados-Membros, podendo, nessa esfera de atuação, propor uma ação perante o Tribunal de Justiça Europeu. Embora apenas a minoria das infrações investigadas pela CE seja submetida ao Tribunal (6%), muitas das decisões mais importantes sobre os princípios da legislação alimentar da UE resultaram justamente de um procedimento para apuração de infrações (tais como, tributação de alimentos e bebidas importados, a livre circulação de alimentos e rotulagem e alegações de saúde)<sup>228</sup>. Esse papel é especialmente desempenhado nos casos em que são identificadas diferenças de *enforcement* pelos diferentes Estados-Membros<sup>229</sup>.

Nota-se, contudo, que, em termos de execução (isto é, de aplicação em concreto da legislação alimentar europeia), a responsabilidade incumbe essencialmente aos Estados-Membros. Dessa forma, além de implementarem as legislações nacionais, são os Estados-Membros que têm o poder de executar as normas comunitárias. Por conseguinte, o poder de editar normas de *enforcement* à legislação comunitária, como regra geral, é prerrogativa dos Estados-Membros. Isso se aplica à legislação alimentar, sendo o próprio Regulamento (CE) n.º 178/2002 a determinar (cf. art. 17, parágrafo 2º) que os países membros do bloco deverão aplicar e monitorar a aplicação da legislação alimentar ao longo de toda a cadeia produtiva.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 550-551.

<sup>228</sup> Para procedimentos relacionados ao *enforcement* da legislação comunitária pela Comissão Europeia, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law...* *op. cit.*, n.p (vide capítulo 2.2.1, item "Enforcement Actions").

<sup>229</sup> "However, at least European law, by way of exception, is to be enforced by the bodies of the European Union. This applies particularly when differences in enforcement are to be addressed by a uniform decision. Some examples that may be cited are the participation rights reserved to the European Commission in Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, in Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, in Regulation (EC) No 1924/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods and in Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labeling of organic products". SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 690-691.

<sup>230</sup> "2. Os Estados-Membros porão em vigor a legislação alimentar e procederão ao controlo e à verificação da observância dos requisitos relevantes dessa legislação pelos operadores das empresas do sector alimentar e do sector dos alimentos para animais em todas as fases da produção, transformação e distribuição. Para o efeito, manterão um sistema de controlos oficiais e outras actividades, conforme adequado às circunstâncias, incluindo a comunicação pública sobre a segurança e os riscos dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a

Como critérios, o art. 54 do Regulamento (CE) n.º 882/2004 apenas estabelece que, ao atuar em relação a eventual incumprimento por parte de um fornecedor de alimentos, um Estado-Membro deve considerar a natureza do incumprimento e os antecedentes do fornecedor, podendo adotar medidas que vão desde a imposição de *recall*, a restrição ou proibição da colocação de alimentos no mercado, ou o fechamento de todo ou parte do negócio em questão<sup>231</sup>.

No caso de incidentes sanitários, a legislação europeia adota instrumentos específicos, os quais estabelecem o compartilhamento de informações entre autoridades (especificamente por meio do *Rapid Alert System for Food and Feed* – RASFF), e, como já destacado, a responsabilidade primária dos fornecedores de alimentos pela notificação das autoridades competentes e pela retirada dos produtos do mercado e a atuação das autoridades nacionais e da Comissão Europeia<sup>232</sup>. Também no caso de fraudes alimentares, estruturou-se um sistema específico que será endereçado no tópico próprio.

Além das medidas tomadas pela Comissão contra os Estados-Membros, também a hipótese inversa, isto é, os pedidos de anulação de legislação da EU por Estados-Membros, juntamente com as remessas de cortes ou de tribunais nacionais para esclarecimentos sobre questões do direito da EU, representam a maioria dos casos relativos a aspectos da legislação alimentar levados ao Tribunal.<sup>233</sup>

Por fim, destaca-se que a *European Food Safety Authority* – EFSA foi criada pela GFLR tendo como principal função oferecer aconselhamento científico e suporte técnico e científico para a implementação das normas comunitárias relacionadas à segurança sanitária dos alimentos. Além disso, a EFSA é responsável por coletar e analisar dados para análise de riscos dentro das cadeias de suprimentos alimentícios e pela subsequente notificação de potenciais danos à saúde pública<sup>234</sup>.

---

vigilância da sua segurança e outras actividades de controlo que abrangem todas as fases da produção, transformação e distribuição. Os Estados-Membros estabelecerão igualmente as regras relativas às medidas e sanções aplicáveis às infracções à legislação alimentar e em matéria de alimentos para animais. As medidas e sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas”. Sobre o tema, ver: SACHS, Gunnas. *Food law and regulation in Germany... op. cit.*, p. 679.

<sup>231</sup> MEULEN, Bernd van der. *The structure of European food law... op. cit.*, p. 85.

<sup>232</sup> MEULEN, Bernd van der. *The structure of European food law... op. cit.*, p. 86-88.

<sup>233</sup> Para procedimentos relacionados ao *enforcement* da legislação comunitária pela Comissão Europeia, ver: MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 2.2.2).

<sup>234</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p (vide capítulo 5.5.2); MEULEN, Bernd van der. *The structure of European Food Law... op. cit.*, p. 88-89. Sobre o tema, Bernd van der Meulen destaca a ausência de papel normativo da EFSA: In contrast to what its name suggests, EFSA is not an authority in the legal sense of the word, as EFSA has not been granted the competence to make decisions that are binding on other stakeholders. EFSA’s responsibility is to provide the science, i.e., risk assessment, that forms the basis for decisions, i.e., risk management, to be made by others, namely, the European Commission. At first sight,

Em termos de fraude alimentar, a UE tem buscado a construção de um entendimento comum entre os países e o fortalecimento de uma rede de cooperação entre eles, voltada à identificação das fraudes, a *EU Food Fraud Network* – FFN<sup>235</sup> e, ao mesmo tempo, adotou um sistema de intercâmbio de dados interno das autoridades a nível da EU, o chamado *Administrative Assistance and Cooperation System – Food Fraud* (AAC-FF), que permite comunicação de casos de fraude com informações técnicas<sup>236, 237</sup>

Como será retomado no capítulo [3.2.2 Fraude alimentar na União Europeia](#), referente à fraude alimentar na União Europeia, a criação de tais mecanismos teria surgido ante a insuficiência dos instrumentos legislativos até então vigentes e adotados no contexto da BSE, cujo foco residia na segurança sanitária dos alimentos e não na fraude alimentar<sup>238</sup>.

Assim como nos Estados Unidos e diferentemente do Brasil, a União Europeia não reconhece a garantia de um direito à alimentação em suas normas internas. No caso, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece os direitos fundamentais que são vinculativos para as instituições e os organismos europeus, bem como aos governos nacionais, quando em execução da legislação europeia<sup>239</sup>. Entre os direitos previstos pela Carta não consta o direito à alimentação, cujo reconhecimento, não obstante, pode ser feito individualmente por cada país do bloco<sup>240</sup>.

---

however, the statement that EU food law is to be based on risk analysis raises high expectations. These do, however, meet with some disappointment. An innocent bystander might have expected that, as from the entry into force of the General Food Law, DG Sanco would ask EFSA's opinion on each proposal for new food safety legislation (like the big packages on GM, hygiene and Food Improvement Agents). If Article 6 GFL is to be understood to require the legislature to ask scientific advice in preparing food safety legislation, it may well be the single most infringed upon provision of EU food law. Never does DG Sanco ask EFSA for an opinion on general provisions on food legislation. If we take a closer look at the opinions available on EFSA's website, they virtually all refer to specific substances or food products or to claims made with regard to such substances or food products. Technically speaking, decisions regarding such substances, products and claims are laid down in the form of legislation. By substance, however, they are case-specific decisions rather than general norms. MEULEN, Bernd van der. *The structure of European food law... op. cit.*, p. 88-89.

<sup>235</sup> Ver: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>236</sup> Ver: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas_en)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>237</sup> Após o escândalo da carne de cavalo, em 2013, a União Europeia promoveu alterações legislativas para endereçar a questão da fraude alimentar, sendo que implementação de mecanismos para troca de informações entre os países uma medida para fortalecer o sistema de controle do Bloco. Sobre o tema, ver: BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. *Runners and riders... op. cit.*, p. 135-138.

<sup>238</sup> “While there were significant institutional and logistical failings at the domestic level, the most important factor was the EU's inability to deal with the fraudulent practices that lay at the heart of the horsemeat scandal. The EU's food-control regime was simply not designed to deal with issues of food fraud (authenticity) as opposed to food safety”. BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. *Runners and riders... op. cit.*, p. 131.

<sup>239</sup> Cf. <[https://europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_pt)>. Acesso em: 11 mar. 2021.

<sup>240</sup> Ao que se pode verificar, o reconhecimento do direito à alimentação como direito fundamental pelos países europeus é recente, com a primeira legislação nesse sentido, sendo aprovada na Lombardia (Itália) apenas em 2015 (*Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34 – Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*). Nesse sentido, ver: FERRANDO, Tomaso; SENSI, Roberto. What can we learn from the European Union's first right to food law? *BMJ Global Health*, 20 jan. 2017. Disponível em:

Algumas legislações europeias referentes aos alimentos encontram-se elencadas na tabela abaixo:

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
Regulamento (CE) n.º 178/2002	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 sanitária dos gêneros alimentícios
Regulamento (CE) n.º 852/2004	Estabelece regras de higiene dos alimentos
Regulamento (CE) n.º 853/2004	Estabelece regras específicas de higiene dos alimentos de origem animal
Regulamento (CE) n.º 882/2004	Relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos gêneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais
Regulamento (CE) n.º 396/2005	Relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas em alimentos ou ração animal
Regulamento (CE) n.º 1924/2006	Relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos
Regulamento (CE) n.º 1169/2011	Sobre o fornecimento de informações sobre alimentos aos consumidores (altera, inclusive o Regulamento (CE) n.º 1924/2006)
Regulamento (CE) n.º 625/2017	Estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais para garantir a aplicação da legislação alimentar e animal, regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos

### 2.9.2.1 Direito alimentar na Alemanha

Como mencionado acima, a União Europeia tem adotado uma estratégia legislativa de harmonização das normas alimentares, de modo que os Estados-Membros exercem seus poderes legislativos apenas de maneira remanescente, isto é, complementar. Na Alemanha, a principal legislação alimentar nacional, complementar ao Regulamento n.º 178/2002, consiste no *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch* – LFGB (traduzido livremente por Código Nacional de Alimentos, Bens de Consumo e Rações), juntamente com outras diretrizes, portarias e dispositivos de *enforcement*.<sup>241</sup>

<<https://blogs.bmj.com/bmj/2017/01/20/what-can-we-learn-from-the-european-unions-first-right-to-food-law/>>. Acesso em: 11 mar. 2021. Para a lei italiana, ver: <<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002015110600034>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

<sup>241</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 672-673.

Além de harmonizar a legislação nacional aos conceitos adotados pelas normas comunitárias, o LFGB também o faz em relação a outras normas nacionais, além de incluir produtos cosméticos e produtos de consumo como objeto da regulação (os quais são expressamente excluídos pela norma comunitária)<sup>242</sup>.

Entre os temas abordados pelo LFGB relacionados a alimentos citam-se proibições relacionadas à proteção à saúde<sup>243</sup>, proibições e autorizações de aditivos alimentares, limites de radiação e autorizações de licenciamento, requisitos para herbicidas e para substâncias farmacologicamente ativas, prevenção de fraudes e proibição de publicidade relacionada a doenças, além de questões de autorização, poderes e cooperação, bem como requisitos relativos à importação e exportação de alimentos<sup>244</sup>.

Com relação às estratégias de monitoramento e aplicação (*enforcement*) da legislação alimentar, a LFGB também atua como legislação complementar às normas europeias (nomeadamente, ao Regulamento (CE) n.º 882/2004), que confere aos Estados a responsabilidade por adotar medidas de supervisão<sup>245</sup>, seguindo os requisitos previstos pelo mencionado Regulamento. Tais medidas devem ser reportadas ao *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* – BVL para avaliação pelo *Bundesinstitut für Risikobewertung* – BfR<sup>246</sup>.

Além do LFGB, o legislador alemão também emitiu várias diretrizes e legislações horizontais e verticais que detalham a legislação alimentar nacional e também suplementam a legislação comunitária quanto aos temas que ainda não foram objeto de uniformização.<sup>247</sup>

<sup>242</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 673.

<sup>243</sup> O LFGB proíbe a produção ou o tratamento de alimentos de forma a tornar seu consumo prejudicial à saúde, bem como a colocação de produtos dessa natureza no mercado. Os critérios para avaliação da existência de dano à saúde são harmonizados conforme o Regulamento n.º 178/2002. Essas restrições aplicam-se também aos alimentos destinados à ração animal, sendo considerados tanto o risco para a saúde animal quanto para a saúde humana. SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 674-675.

<sup>244</sup> “The LFGB also contains other provisions dealing with matters of authorization, powers and co-operation as well as requirements relating to the import and export of food. The LFGB also provides for the compiling of guidelines on the production, quality and other properties of food of significance for their fitness for marketing in a “German Food Code” (Deutsches Lebensmittelbuch)”. SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 675-681.

<sup>245</sup> “Monitoring in this regard means a system of repeated observations, measurements and assessments of levels of substances which are undesirable from a health perspective such as herbicides, pharmacologically active substances, heavy metals, mycotoxines and microorganisms in and on such products or livestock, which are performed for early detection of risks to human health using representative samples of individual products or animals, aggregate diet or another aggregate criterion of the same product”. SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 679.

<sup>246</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 679.

<sup>247</sup> SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 682-683. Para detalhes sobre as legislações verticais e horizontais alemãs, ver: SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 681 e ss.

Do ponto de vista das sanções (art. 58 e 59), o LFGB prevê penas por violações à legislação alimentar. Em especial, as sanções criminais aplicam-se a violações: às proibições individuais de proteção à saúde, aos dispositivos da prevenção de fraudes, à regulamentação de ingredientes, à proibição de radiação, aos requisitos para produção e tratamento, bem como a proibições relacionados a ração animal<sup>248</sup>. Naturalmente, o país também conta com legislações verticais de alimentos, como *Lebensmittelspezialitätengesetz*, *Rindfleischetikettierungsgesetz* e *Milch- und Margarinegesetz*.

Recentemente, foi aprovada na Alemanha uma legislação relacionada à violação de direitos humanos nas cadeias de valor, a chamada *Leiferkettengesetz* ou – LkSG. Em linha com as resoluções da AIDP, a LkSG tem alcance extraterritorial, permitindo que empresas sejam sancionadas na Alemanha nos casos em que subsistam violações a direitos humanos em sua cadeia produtiva, ainda que ocorridas em outros países. A legislação estabelece obrigações de *due diligence* com relação a violações de direitos humanos que digam respeito, entre outros, a integridade física e saúde; condições laborais (desde trabalho infantil ou em condições análogas à de escravo e trabalho forçado até questões de segurança no trabalho); liberdade de associação e direito à negociação coletiva; tortura; e meio ambiente. Esses direitos são definidos pelo §2(1) e dizem respeito aos tratados e acordos listados no Anexo da lei, incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (do qual consta o direito à alimentação)<sup>249</sup>. A recente aprovação da legislação, contudo, não permite determinar seus verdadeiros impactos.

No país, a principal autoridade em alimentos é o *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* – BVL, que atua na gestão de riscos sanitários com foco na proteção da saúde do consumidor. O BVL atua, entre outras searas, na coordenação entre os governos federal e estaduais, tornando a comunicação dos riscos mais transparente e gerenciando os riscos antes que se transformem em crises e representa a autoridade alemã responsável pelos contatos no RASFF<sup>250</sup>.

<sup>248</sup> O LFGB também estabelece sanções ao descumprimento de legislações comunitárias diretamente aplicáveis na Alemanha. Para lista das normas europeias, ver: SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 682-683.

<sup>249</sup> Disponível em: <<https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz>>; <<https://www.bmz.de/resource/blob/60000/69fe0aac1e4e7062790db534885e1f5f/faq-lieferkettengesetz>>; <[https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/11/Initiative-Lieferkettengesetz\\_FAQ-English.pdf](https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/11/Initiative-Lieferkettengesetz_FAQ-English.pdf)>.

Todos com acesso em: 19 dez 2021. Para mais informações sobre a lei da cadeia de suprimentos alemã, recomenda-se a apresentação do Prof. Daniel Schönfelder para o Business & Human Rights Working Group, disponível no link: <<https://www.youtube.com/watch?v=gr-H0yM2lno>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>250</sup> Disponível em: <[https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Flyer/nach\\_Themen/18\\_Flyer\\_strategie\\_lebensmittelbetrug.html;jsessionid=93A5856D77A0AB4299C1E3D3D8360402.2\\_cid298?nn=10422054](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Flyer/nach_Themen/18_Flyer_strategie_lebensmittelbetrug.html;jsessionid=93A5856D77A0AB4299C1E3D3D8360402.2_cid298?nn=10422054)>. Acesso em: 21 dez. 2021.

Algumas legislações europeias referentes aos alimentos encontram-se indicadas na tabela abaixo:

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
<i>Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB</i>	Determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar
<i>Öko-Kennzeichengesetz</i>	Estabelece o uso da rotulagem de produtos orgânicos
<i>Lebensmittelspezialitätengesetz</i>	Internaliza a aplicação das normas comunitárias sobre certificados de características específicas de produtos agrícolas e alimentares
<i>Lebensmittelhygiene-Verordnung</i>	Estabelece requisitos de higiene para a produção, manuseio e colocação de alimentos no mercado
<i>Tierische Lebensmittel- Hygieneverordnung</i>	Estabelece requisitos de higiene para a produção, manuseio e colocação de alimentos de origem animal no mercado
<i>Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung</i>	Estabelece normas de rotulagem dos alimentos
<i>Nährwert-Kennzeichnungsverordnung</i>	Estabelece normas sobre alegações nutricionais e rotulagem nutricional de alimentos
<i>Nahrungsergänzungsmittelverordnung</i>	Regulamenta os suplementos alimentares
<i>Kontaminantenverordnung</i>	Estabelece os limites de contaminantes em alimentos
<i>Fleischgesetz</i>	Estabelece critérios de qualidade da carne
<i>Milch- und Margarinegesetz</i>	Estabelece critérios de qualidade do leite e produtos lácteos
<i>Honigverordnung</i>	Estabelece critérios de qualidade do mel

### 2.9.3 Direito alimentar no Brasil

No Brasil, o conceito jurídico de alimento ainda hoje em vigor é anterior à própria Constituição e foi dado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 986/1969, que instituiu as normas básicas sobre alimentos (Decreto de Alimentos). Segundo a definição dada pelo art. 2º, inc. I do DL, alimento é “tôda (sic) substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento”.

A princípio, portanto, nota-se que o conceito de alimento adotado no Brasil está intrinsecamente relacionado à sua necessidade para a manutenção das atividades vitais do



corpo humano. Trata-se, portanto, de uma definição associada a uma concepção finalista e biológica do consumo de alimentos, a qual, nesse sentido, distancia-se dos aspectos culturais que envolvem o ato de alimentar-se a que se remete a interpretação das legislações posteriores sobre o tema, tanto dos tratados internacionais, quanto da LOSAN.

No Brasil, a regulação de alimentos é realizada por três diferentes entidades: o Ministério da Saúde – MS, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, e o Ministério do Meio Ambiente – MMA<sup>251</sup>, com atuação preponderante dos dois primeiros em termos de fiscalização e controle.

O MMA tem suas atribuições relacionadas ao uso sustentável dos recursos ambientais, incluindo-se, por exemplo, questões relacionadas ao uso de agrotóxicos, e ao cultivo e à comercialização de alimentos transgênicos<sup>252</sup>.

O MAPA, por sua vez, “é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor”<sup>253</sup>, com áreas de competência determinadas pelo art. 21 da Lei n.º 13.844/2019. Entre as funções regulatórias relacionadas a alimentos, o MAPA tem como principal competência o controle da qualidade de alimentos de origem animal, além de frutas, legumes, grãos, sementes e ração animal<sup>254</sup>.

Dentro da estrutura organizacional do MAPA, a Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA é quem detém competências normativas e fiscalizadoras relacionadas, entre outros temas, à sanidade animal e vegetal, bem como a inspeção dos diversos produtos de origens animal e vegetal (art. 21 do Decreto n.º 10.253/2020). De outro lado, cabe à Secretaria de Política Agrícola – SPA “formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e a segurança alimentar”, bem como propor ações governamentais voltadas ao setor agropecuário e outras competências relacionadas a questões de comercialização e abastecimento agropecuário (art. 16 do Decreto n.º 10.253/2020).

Antes da reforma administrativa realizada no primeiro ano do Governo Bolsonaro, o MAPA tinha, ainda, dentro da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI,

---

<sup>251</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil... *op. cit.*, p. 122-123. Para mais informações, ver Anexo I do Decreto n.º 10.455, de 11 de agosto de 2020.

<sup>252</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil... *op. cit.*, p. 122-123. Para mais informações, ver Anexo I do Decreto n.º 10.455, de 11 de agosto de 2020.

<sup>253</sup> Cf. site institucional do MAPA: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

<sup>254</sup> Anexo I do Decreto n.º 10.253, de 20 de fevereiro de 2020; Lei n.º 9.972, de 25 de maio de 2000 (institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências) e respectiva regulamentação (Decreto n.º 6.268, de 22 de novembro de 2007); e Lei n.º 1.283, de 18 de dezembro de 1950 (dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal) e respectiva regulamentação (Decreto n.º 9.013, de 29 de março de 2017).

dois outros órgãos, dentro do Departamento de Negociações Não Tarifárias, com atribuições relacionadas a questões de segurança alimentar e o ambiente internacional: a Coordenação-Geral de Disciplinas Não Tarifárias ao Comércio Internacional (art. 26, III, k, do Regimento Interno da SRI, aprovado pela Portaria MAPA n.º 520/2018) e a Coordenação de Negociações Internacionais de Sustentabilidade (art. 27, I, V a XII e XIV do Regimento Interno da SRI, aprovado pela Portaria MAPA n.º 520/2018). Com a reorganização administrativa, a SRI foi extinta e a atual Secretaria de Comércio e Relações Internacionais não conta, nos termos do art. 2º, II, g do Decreto n.º 10.253/2020, com o mencionado Departamento.

Dessa forma, o novo Departamento de Temas Técnicos Sanitários e Fitossanitários ficou incumbido apenas de orientar adidos agrícolas brasileiros localizados no exterior quanto ao tema da segurança alimentar (art. 46, VIII, I do Decreto n.º 10.253/2020). Como não foi possível localizar os regimentos internos da nova estrutura organizacional do MAPA (e a Portaria MAPA n.º 520/2018 encontra-se listada entre os atos normativos do Ministério)<sup>255</sup>, não é possível afirmar que as competências das Coordenações supramencionadas foram direcionadas a outros órgãos.

Igualmente, a reorganização ministerial iniciada em janeiro de 2019, com a edição da Medida Provisória n.º 870, extinguiu o CONSEA. A alteração foi alvo de manifestações sociais denominadas “banquetaço” e também foi objeto de 12% das 541 emendas sugeridas pelos parlamentares ao texto da MP n.º 870/2019. Com a conversão da MP na Lei n.º 13.844/2019, o Congresso reinstaurou o Conselho, que passou a integrar o Ministério da Cidadania. Apesar da restauração formal de seu funcionamento, não estão disponíveis no site do Governo Federal informações sobre a atuação do CONSEA após a migração de suas atividades para o Ministério da Cidadania. Nota-se, inclusive, que o último Plano Nacional de Segurança Alimentar – PLANSAN, elaborado para o período de 2016 a 2019<sup>256</sup>, não foi atualizado para o próximo quinquênio. O PLANSAN apresenta ações do governo federal voltadas à garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar e é o resultado da atuação conjunta da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e do CONSEA.

---

<sup>255</sup> Consulta realizada no site do MAPA (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acao-a-informacao/d10139/atos-normativos-vigentes>) em 27 de maio de 2021.

<sup>256</sup> O II Plano Nacional de Segurança Alimentar (2016-2019) está disponível em: <<https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/05/PLANO-NACIONAL.pdf>>.

Por fim, com relação às competências do MS<sup>257</sup>, destaca-se a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA a quem compete “regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública”, nesse âmbito incluídos alimentos, medicamentos, cosméticos, saneantes, produtos médicos (art. 4º, §1º do Decreto n.º 3.029/1999), sendo que, especificamente com relação aos alimentos, sua atuação engloba também “bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários” (nos termos do art. 8º, §1º, II da Lei n.º 9.782/1999). Dessa forma, a entidade com competência para editar normas sobre rotulagem, propaganda e controle de qualidade de alimentos processados e industrializados<sup>258</sup>.

Os instrumentos de atuação da ANVISA são discriminados no art. 53 de seu Regime Interno – RI (RDC n.º 255/2018). São eles: ata; Agenda Regulatória, Consulta Pública, Audiência Pública, Tomada Pública de Subsídios, Resolução de Diretoria Colegiada – RDC, Instrução Normativa – IN, aresto, súmula, despacho, Plano Estratégico e Plano de Gestão Anual (PGA).

Particularmente no que tange à produção normativa, a agência atua por meio das RDCs (art. 53, VI do RI), Resoluções editadas pelo órgão máximo da agência, a Diretoria Colegiada (art. 15, III da Lei n.º 9.782/1999), com relação às matérias que são de competência da ANVISA, prevendo sanções em caso de seu descumprimento, ou ainda por meio de Instruções Normativas (IN), para fins de detalhamento de regras e procedimentos estabelecidos por meio de RDCs (art. 53, VII do RI)<sup>259</sup>.

Muito embora seja possível arguir pela unificação do controle de produtos de origem animal sob os cuidados da ANVISA<sup>260</sup>, na prática, MAPA e Anvisa atuam de maneira independente, existindo certa sobreposição tanto entre as medidas de fiscalização quanto entre as normas editadas por cada um deles. A ilustrar a duplicidade legislativa, citam-se, a título exemplificativo, a Instrução Normativa (IN) n.º 22/2005, do MAPA, e a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n.º 259/2002, da ANVISA, as quais estabelecem, respectivamente, o Regulamento Técnico para Rotulagem de Produto de Origem Animal

---

<sup>257</sup> Vide: Anexo I do Decreto n.º 9.795, de 17 de maio de 2019.

<sup>258</sup> Vide: Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999 e respectiva regulamentação (Decreto n.º 3.029, de 16 de abril de 1999).

<sup>259</sup> Tanto as bibliotecas temáticas, quanto a planilha com todos os atos normativos da ANVISA estão disponíveis pelo link: <<http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 27 jan. 2021.

<sup>260</sup> Nesse sentido, ver: CARVALHO, Patrícia Borges de. Conflito de competências na fiscalização de alimentos de origem animal no Brasil: uma análise da legislação em vigor no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 5, n. 1, p. 18-39, mar. 2004.

embalado e o Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados. Além de adotarem definições equivalentes para termos como “rótulo” e “embalagem”, as duas normas estabelecem os mesmos princípios gerais (item 3 de ambas as legislações), vedando que os produtos por elas regulados sejam descritos ou apresentem rótulos que:

utilize vocábulos, sinais, denominações, símbolos, emblemas, ilustrações ou outras representações gráficas que possam tornar a informação falsa, incorreta, insuficiente, ou que possa induzir o consumidor a equívoco, erro, confusão ou engano, em relação à verdadeira natureza, composição, procedência, tipo, qualidade, quantidade, validade, rendimento ou forma de uso do alimento; atribua efeitos ou propriedades que não possuam ou não possam ser demonstradas;

destaque a presença ou ausência de componentes que sejam intrínsecos ou próprios de alimentos de igual natureza, exceto nos casos previstos em Regulamentos Técnicos específicos;

ressalte, em certos tipos de alimentos processados, a presença de componentes que sejam adicionados como ingredientes em todos os alimentos com tecnologia de fabricação semelhante;

ressalte qualidades que possam induzir a engano com relação a reais ou supostas propriedades terapêuticas que alguns componentes ou ingredientes tenham ou possam ter quando consumidos em quantidades diferentes daquelas que se encontram no alimento ou quando consumidos sob forma farmacêutica;

indique que o alimento possui propriedades medicinais ou terapêuticas;

aconselhe seu consumo como estimulante, para melhorar a saúde, para prevenir doenças ou com ação curativa.

Além disso, o Brasil conta com leis esparsas relacionadas à concretização dos objetivos estabelecidos pela LOSAN e à garantia de segurança alimentar. Citam-se, a título exemplificativo, atos normativos relacionados ao estabelecimento de políticas públicas de segurança alimentar que integram o SISAN<sup>261</sup>.

No que tange à adulteração de alimentos, o DL n.º 986/1969 traz regras gerais sobre a vedação às fraudes alimentares e ao engano dos consumidores. Nesse sentido, seu art. 12 estabelece a impossibilidade de que a rotulagem dos alimentos permita falsa interpretação ou induza o consumidor a erro quanto à sua origem, natureza ou composição e seu art. 21 reforça essa vedação, acrescentando a impossibilidade de que as informações veiculadas no rótulo atribuam qualidades ou características nutritivas aos alimentos que sejam superiores àquelas que ele realmente possui. Essas redações são praticamente reproduzidas pelas já mencionadas RDC ANVISA n.º 259/2002 e IN MAPA n.º 22/2005 entre seus princípios gerais (item 3 de cada uma das normas específicas).

---

<sup>261</sup> Sobre o SISAN e a PNSAN, ver: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 27 mai. 2021.

Algumas legislações brasileiras referentes aos alimentos encontram-se compiladas na tabela abaixo:

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
Decreto-lei n.º 986/1969	Institui normas básicas sobre alimentos
Lei n.º 9.782/1999	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Decreto n.º 4.680/2003	Regulamenta o direito à informação quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados
Lei n.º 10.831/2003	Dispõe sobre agricultura orgânica
Lei n.º 11.947/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica
Lei 12.512/2011 Decreto 9.221/2017	Cria e regulamenta o Programa de Fomento Rural
Lei n.º 12.873/2013 Decreto n.º 8.038/2013	Cria e regulamenta o Programa Cisternas
Decreto n.º 9.013/2017	Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA
Medida Provisória n.º 1.061/2021	Cria o Programa Alimenta Brasil em substituição ao Programa de Aquisição de Alimentos
Portaria MS 540/1997 (alterada pelas RDCs ANVISA n.º 239/2018 e 466/2021)	Regulamento técnico de aditivos alimentares: definições, classificação e emprego
Instrução Normativa MAPA n.º 11/2000	Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade do Mel
RDC ANVISA n.º 259/2002	Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados
Instrução Normativa (IN) MAPA n.º 22/2005	Regulamento Técnico para Rotulagem de Produto de Origem Animal embalado
RDC ANVISA n.º 26/2015	Rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares
RDC ANVISA n.º 429/2020	Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados
IN ANVISA n.º 75/2020	Estabelece os requisitos técnicos para a declaração da rotulagem nutricional dos alimentos embalados
RDC ANVISA n.º 487/2021	Estabelece os limites máximos tolerados de contaminantes em alimentos

As sanções por inconformidade à legislação sanitária são estabelecidas pela Lei n.º 6.437/1977, cujo art. 10, inciso XXVIII determina que “*fraudar, falsificar ou adulterar alimentos, inclusive bebidas, medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos, correlatos, cosméticos, produtos de higiene, dietéticos, saneantes e quaisquer outros que interessem à*

saúde pública” configura infração sanitária sujeita às penas de advertência, apreensão, inutilização e/ou interdição do produto, suspensão de venda e/ou fabricação do produto, cancelamento do registro do produto, interdição parcial ou total do estabelecimento, cancelamento de autorização para o funcionamento da empresa, cancelamento do alvará de licenciamento do estabelecimento e/ou multa.<sup>262</sup>

Contudo, muito embora o DL n.º 986/1969 faça referência a alimentos adulterados, a legislação não traz uma definição específica sobre sua caracterização. Ao contrário, seu art. 41 remete esse conceito à norma penal, constituindo-se, ao revés, a situação de uma norma administrativa em branco. Veja-se: “Art. 41 Consideram-se alimentos corrompidos, adulterados, falsificados, alterados ou avariados os que forem fabricados, vendidos, expostos à venda, depositados para a venda ou de qualquer forma, entregues ao consumo, *como tal configurados na legislação penal vigente*”. (grifos nossos)

Dessa forma, uma interpretação literal da norma conduz à conclusão de que para fins de legislação alimentar sanitária brasileira, a adulteração de alimentos existiria apenas nas circunstâncias e elementos tipificados pela norma penal. Não obstante, o que se verifica na atuação prática dos órgãos reguladores, como decorrência inclusive da independência entre as diferentes esferas de responsabilização, é inexistência de qualquer condicionamento da fiscalização em relação à existência de persecução penal.

Como se verá a seguir, em princípio, os tipos penais brasileiros relacionados à adulteração de alimentos – os quais estão elencados entre os crimes contra a saúde pública – valem-se da técnica legislativa de crimes de perigo abstrato e, por essa razão, não seria necessária a concretização de qualquer dano à saúde dos consumidores.

#### **2.9.4 Conclusões sobre *food law* e análise comparada**

Apesar de diferenças em termos das formas de produção normativa e do mérito das legislações alimentares dos diferentes países (e.g., adoção ou não do princípio da prevenção), nota-se certo alinhamento entre os diferentes temas de direito alimentar objeto de cada um dos ordenamentos analisados, especialmente no que tange às funções regulatórias considerada mais antigas, primordialmente relacionadas ao comércio de alimentos e à sua segurança sanitária. O *food law*, contudo, tem, de maneira crescente, endereçado questões

---

<sup>262</sup> A despeito de constatada alteração, adulteração ou falsificação, a autoridade sanitária poderá destinar os produtos, desde que não estejam impróprios para o uso ou consumo, a estabelecimentos assistenciais (art. 36 da Lei n.º 6.437/1977).

éticas e culturais, as quais, embora sejam externalizadas e endereçadas por meio de normas sanitárias ou pelo estabelecimento de requisitos de rotulagem, referem-se sobremaneira a ideia de sistemas alimentares, conceito que integra aspectos ambientais, econômicos, e sociais da produção de alimentos.

Nos Estados Unidos, as diversas questões relacionadas aos sistemas alimentares foram trazidas à tona no século XXI por meio do movimento alimentar (*food movement*)<sup>263</sup>, o qual provocou dois tipos de resposta no que tange ao direito alimentar tradicional. De um lado, houve a criação de novas normas (a exemplo do FSMA de 2011) por parte das autoridades governamentais competentes (nomeadamente, FDA, USDA e EPA) e, de outro, também surgiram instrumentos não-regulatórios, referentes a regras de caráter voluntário ou privado, ou ainda legislações municipais relacionadas à produção local de alimentos<sup>264</sup>.

Na União Europeia, o Regulamento (CE) n.º 1169/2011 representa uma mudança de percepção quanto ao papel da rotulagem, a qual passa a ser percebida como uma forma de auxiliar o consumidor na tomada de decisão informada e não apenas como uma apresentação passiva de informações isentas de erros. Nesse caso, as escolhas dos consumidores quanto aos alimentos podem ser influenciadas por questões de saúde, econômicas, ambientais, sociais e éticas<sup>265</sup>.

No Brasil, a despeito do relativo avanço legislativo com relação à internalização do direito à alimentação como direito fundamental, a LOSAN é bastante clara quanto aos aspectos sociais e culturais associados ao direito à alimentação, muito embora o conceito de alimento ainda está bastante condicionado a uma perspectiva funcional ou biológica (“destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento”), que o distancie da perspectiva dos sistemas alimentares.

Também a despeito de suas particularidades, todos os ordenamentos analisados apresentam preocupações semelhantes quanto à correta apresentação das informações sobre alimentos aos consumidores, no sentido de preservá-los contra práticas enganosas ou fraudulentas, demonstrando certa constância com relação à necessidade de endereçamento das fraudes alimentares.

---

<sup>263</sup> POLLAN, Michael. The food movement, rising. *The New York Review of Books*. 10 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.nybooks.com/articles/2010/06/10/food-movement-rising/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>264</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.* p. 7-9.

<sup>265</sup> Vide considerandos (4) e (5) do Regulamento (CE) n.º 1169/2011.

## 2.10 *FOOD LAW* E DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Embora o conceito de alimento delimitado pelo Decreto-Lei n.º 986/1969 esteja fundamentado na função precípua dos alimentos relativamente às funções vitais, como já demonstrado, o direito à alimentação não é concebido ou satisfeito pela mera ingestão de quantidades calóricas mínimas necessárias ao corpo humano.

A própria perspectiva do direito alimentar, nesse sentido, deixa claro (até mesmo a partir de suas categorias organizacionais no que tange às diferentes temáticas regulatórias) que a percepção social sobre os alimentos é muito mais ampla e complexa. Em especial, a perspectiva trazida pelo campo dos sistemas alimentares permite a construção de uma interpretação normativa do alimento bastante alinhada ao conceito de segurança alimentar e nutricional proposto pela LOSAN e, por conseguinte, à definição de direito à alimentação prevista em tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse sentido, a importância do aspecto cultural do alimento e das interações sociais que derivam do ato de alimentar-se pode ser vislumbrada no passado recente quando do episódio em 2017 envolvendo o chamado Allimento, mais conhecido como farinata, consistente em um composto de alimentos próximos do vencimento processados na forma de uma farinha. Embora não tenha sido implementada nenhuma política pública, o produto chegou a ser promovido pela prefeitura de São Paulo como uma alternativa para combater a insegurança alimentar na cidade e cogitava-se sua distribuição a para moradores de comunidades pobres, bem como sua inclusão como parte da merenda escolar<sup>266</sup>. Na época, o então prefeito, João Dória, chamou a farinata de “produto abençoado”. A opinião pública, contudo, não foi tão favorável e chegou a apelidar a farinata de “ração humana”.<sup>267</sup>

Simultaneamente ao encampamento do produto como política de combate à desnutrição, foram resgatados comentários realizados por João Dória em um programa de televisão anos antes, em 2011, nos quais alegava que pessoas pobres não teriam hábitos alimentares. Esses discursos foram veiculados pela imprensa para confrontar o então

<sup>266</sup> Especificamente sobre a questão da farinata e da merenda escolar, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1928300-doria-ignora-secretario-estudos-e-regras-em-anuncio-de-farinata-a-alunos.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

<sup>267</sup> Para informações gerais sobre o episódio envolvendo a divulgação da farinata, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1927601-granulado-de-doria-vira-polemica-antes-de-definicao-sobre-proposta.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2021. <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1926633-doria-promete-distribuir-comida-de-astronauta-para-erradicar-fome-em-sp.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2021. <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1928046-doria-agora-quer-incluir-farinata-na-merenda-de-alunos-da-rede-municipal.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2021.



prefeito, que a princípio negou conhecimento sobre o vídeo. O conteúdo dessa fala foi recuperado por Dom Odilo Scherer, cardeal da Igreja Católica e apoiador da farinata, quem, contudo, procurou ressaltar a fome como sendo uma necessidade premente, de forma que, sob essa perspectiva, o hábito alimentar seria um luxo permitido àqueles com acesso regular a alimentos.<sup>268</sup>

O anúncio da iniciativa pelo governo municipal foi acompanhado de protesto denominado “Banquetaço”, o qual reuniu diferentes membros da sociedade civil, entre agricultores, nutricionistas, ativistas e cozinheiros, que prepararam cerca de duas mil refeições a partir de alimentos salvos do descarte<sup>269</sup>. A iniciativa foi objeto de notas de repúdio pelo Conselho Nacional de Saúde – CNS<sup>270</sup> e pelo Conselho Federal de Nutricionistas – CFN<sup>271</sup>. Ambos os documentos fazem menção à garantia do direito à alimentação pela Constituição Federal, bem como à LOSAN como fundamento à rejeição da proposta.

Esse episódio ilustra de maneira bastante clara duas percepções associadas às distintas dimensões do direito humano à alimentação: (i) a dimensão “estar livre da fome”, admitida no sentido de manutenção das funções vitais pelo suprimento do mínimo nutricional necessário às atividades do organismo, da qual deriva a percepção de que a farinata é uma alternativa ao sustento daqueles que não podem se alimentar com regularidade na garantia da subsistência dos indivíduos; e (ii) a dimensão “alimentação adequada” que rejeita eventual substituição dos alimentos pela farinata, na medida em que concebe a alimentação como um ritual social, que valoriza aspectos imateriais dos alimentos relacionados ao ato de prepará-los e saboreá-los<sup>272</sup>, desde um ponto de vista de valores associados à dignidade humana.

<sup>268</sup> <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1928288-doria-diz-que-pobre-nao-tem-habito-alimentar-e-afirma-desconhecer-video.shtml>>. Acesso em 19 jan. 2021.

<sup>269</sup> Sobre o Banquetaço contra a farinata, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/maragama/2017/11/1936068-banquetaco-da-comida-de-verdade-contra-farinata.shtml>>. Acesso em 19 jan. 2021. <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/11/1934951-pela-defesa-do-ato-de-comer-chefs-oferecem-pratos-com-itens-descartados.shtml>>. Acesso em 19 jan. 2021. <<https://diplomatique.org.br/entenda-o-banquetaco/>>. Acesso em: 21 jan. 2021. Ressalta-se que o formato de mobilização pelo Banquetaço também foi utilizado como forma de protesto contra a extinção do CONSEA em 2019, ocasião em que as manifestações foram realizadas não apenas em São Paulo, mas em várias cidades do país. Sobre o Banquetaço contra a extinção do CONSEA, ver: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/movimentos-sociais/banquetaco-mobilizou-mais-de-40-cidades-pela-alimentacao-saudavel-e-pelo-retorno-do-consea/39816/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>270</sup> Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/mocao/2017/Mocao025.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2021.

<sup>271</sup> Disponível em: <<https://www.facebook.com/notes/cfn-conselho-federal-de-nutricionistas/alimentacao-e-direito-nao-sobras/1623302171048678/>>. Acesso em 24 jan. 2021.

<sup>272</sup> A esse respeito, destaca-se que modos de produção e preparo de alimentos são considerados parte do patrimônio cultural imaterial e estão sujeitos a registro perante o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nesse sentido, a associação da efetivação do direito à alimentação e a adoção de um conceito eminentemente cultural de alimento é claramente exposta na nota de repúdio à farinata divulgada pelo CFN:

Propostas que violam o direito à alimentação e ao acesso aos alimentos afetam frontalmente os princípios da Losan e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e seguem na contramão de todos os avanços alcançados com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Tais medidas são uma distorção do que vem a ser a “comida de verdade”, baseada em princípios da comida como patrimônio imaterial nacional, produzida de forma socialmente justa, variada, equilibrada, moderada e prazerosa.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito constitucional que deve ser garantido a partir de duas dimensões: estar livre da fome e da desnutrição e ter acesso a uma alimentação adequada e saudável que respeite a dignidade, os valores humanos e culturais e que não esteja sujeito aos interesses de mercado.

Para o Conselho Federal de Nutricionistas, o projeto da Prefeitura de São Paulo é um retrocesso sobre a concepção do alimento, da sua dimensão como produto da história e da cultura de um povo, de identidade, de sentimento e de pertencimento social.

Dessa forma, uma interpretação normativa do alimento deve derivar do próprio conceito de direito à alimentação, o que impõe seja adotada uma acepção cultural, que inclui sabor e aroma para além do valor nutricional<sup>273</sup>, sendo esta mediada por inúmeras interações sociais que vão desde sua produção até seu consumo. Trata-se, necessariamente, de uma concepção mais ampla e multidimensional relativamente àquela posta pelo Decreto Lei n.º 986/1969, sob pena de que, por exemplo, ingredientes culinários sem qualidades nutricionais expressivas, mas responsáveis essencialmente pela adição de sabor aos preparos, sejam excluídos dessa acepção.

É nesse sentido que, ao regular diferentes etapas das cadeias produtivas de alimentos, o *food law* integra elementos e critérios mais dinâmicos e alinhados à definição do alimento, enquanto objeto sobre o qual é executada a fraude alimentar e sobre o qual deve recair o engano típico, funcionando, assim, como um *proxy* mais certo para a compreensão das condutas de adulteração e para a construção do tipo penal a elas aplicável.

---

Nacional – IPHAN. O Livro de Registro dos Saberes do IPHAN está disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/496>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>273</sup> *Nutrilab, Inc. v. Schweiker*

### 3 FRAUDE ALIMENTAR: O PROBLEMA DA ADULTERAÇÃO DE ALIMENTOS SOB MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS

Fixado o conceito de direito à alimentação como objeto da tutela penal e analisada a organização das normas extrapenais que se destinam à regulamentação de temas referentes ao direito à alimentação adequada, passa-se, a seguir, a uma análise da fraude alimentar desde a perspectiva de sua perpetração. Trata-se de uma compreensão do tema a partir de informações técnicas sobre a forma de defraudação dos alimentos com o fim de verificar em que medida tais técnicas estão alinhadas às condutas tipificadas nos tipos penais.

Em seguida, realiza-se uma análise dos conceitos de fraude alimentar no Brasil face ao que se entende na Europa e nos Estados Unidos sobre o tema para, em seguida, estabelecer a contraposição entre o entendimento doutrinário sobre os elementos do tipo da fraude e a fraude alimentar.

Feitas as considerações sobre a estrutura dos tipos penais das fraudes alimentares, busca-se avaliar em que medida a tutela penal oferecida por essas normas está de acordo com a garantia do direito à alimentação tal como definido nos capítulos anteriores. Por fim, pretende-se que todas as conclusões alcançadas nas análises anteriores sejam cotejadas aos conceitos centrais e à perspectiva do *food law*, buscando-se, dessa forma, abordar de forma propositiva eventuais discrepâncias entre os tipos penais das fraudes alimentares e a tutela do direito à alimentação.

#### 3.1 MANIFESTAÇÕES DA FRAUDE ALIMENTAR

Práticas relacionadas à adulteração de alimentos não são uma realidade recente. Em verdade, evidências de fraudes alimentares foram reportadas antes de Cristo, pelas civilizações gregas e romanas. Tais condutas eram tão conhecidas que, já no século II d.C., já haviam sido identificados alguns produtos mais sujeitos a adulteração (grãos, especiarias, vinhos e conservantes). Na Idade Média, as condutas de adulteração mais recorrentes relacionavam-se à manipulação de dispositivos de medição, como utilização de ponto central incorreto da trava de equilíbrio nas balanças; utilização de pratos de pesagem mais pesados (feitos com chumbo) ou de pesos muito leves; colocação de pedras em partes ocultas dos produtos; e a adição de água no leite e em bebidas alcoólicas<sup>274</sup>. As práticas fraudulentas

---

<sup>274</sup> NÖHLE, Ulrich. Lebensmittelbetrug – neue Herausforderung oder uralte menschliche Verhaltensweise?. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, v. 12, n. S1, mar. 2017, p. 4.

eram preferencialmente aplicadas em relação a carne, pão e vinho. Por essa razão, já nessa época foram editadas normas de pureza dos alimentos e mecanismos de *enforcement* contra adulteradores<sup>275</sup>.

No rastro da evolução tecnológica da indústria alimentícia, as práticas de adulteração sofisticaram-se a partir do século XIX. Com a revolução industrial, o surgimento de métodos de produção industrial, juntamente com uma “química dos alimentos”, permitiu a criação de novas substâncias e mecanismos de adulteração<sup>276</sup>. Entre as práticas comuns nesse contexto, destacam-se: adição de farinha de beterraba à farinha cereal, adição de gesso ou açúcar à farinha, de areia à farinha de lentilha, mistura de mel fresco com mel estragado, utilização de sangue fresco para colorir carne velha, uso de ácido pícrico para simular gema de ovo, uso de fucsina para adicionar coloração fresca à carne, mistura de farinha de caixa de charuto, e de madeira de cedro ou pó de vidro na canela<sup>277</sup>.

Naturalmente, o incremento da capacidade de detecção das fraudes alimentares foi acompanhado do aprimoramento das possibilidades de fraudes. Atualmente, o novo paradigma da fraude alimentar configura-se a partir de um sistema alimentar global marcado pelo fluxo comercial de uma variedade de produtos alimentícios e ingredientes de vários locais do mundo. A ampliação das fronteiras promoveu um conseqüente aumento das escalas produtivas e esse aumento quantitativo da produção, por sua vez, permitiu que qualquer desvio na especificação permitisse aumentos significativos de lucro em razão do grande volume comercializado.<sup>278</sup>

Ao mesmo tempo, a globalização promoveu uma alteração das relações de consumo, e, nas palavras de Ulrich Nöhle, o consumidor foi se tornando cada vez mais “incompetente”.

<sup>275</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op.cit.*, p. 39. Para mais detalhes sobre as normas no período da Idade Média relacionadas a condutas fraudulentas, ver: GRIMM, Hans-Ulrich. *Information-domination in the European food industry... op. cit.*, p. 7-9.

<sup>276</sup> NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 4.

<sup>277</sup> NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 4. Para mais exemplos sobre formas de perpetração de fraudes alimentares em uma perspectiva histórica, ver: NÖHLE, Ulrich. *Food crime – Lebensmittelkriminalität*. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. 1-4.

<sup>278</sup> “Wurden exemplarisch von einem bestimmten Lebensmittel in den 50er Jahren vielleicht 500 kg pro Jahr erzeugt und ausschließlich in Deutschland verkauft, waren es in den 70er Jahren 5t in der EWG, in den 80ern 50t in der EG, in den 2000ern 500t in der EU und heute geschätzt 5.000t oder mehr in einem globalen Absatzmarkt. Deutschland hat sich zu einer weltweit führenden Exportnation entwickelt und zahlreiche Lebensmittelhersteller exportieren in mehr als 30 Länder weltweit – und beziehen ebenso Rohstoffe aus der ganzen Welt. Diese rein mengenmäßige Expansion – in beiden Richtungen – eröffnet auch neue Felder für Betrug. Bereits kleinste Abweichungen von der Spezifikation lassen bei einer Jahrestonnage von z.B. 20.000t erhebliche Gewinnsteigerungen zu. Weicht der Fettgehalt eines Produktes von z.B. 20% um nur 0,2% absolut bei einem Fettpreis von 2 EUR/kg und einer Jahrestonnage von 20.000t ab, so ergibt sich ein Mehrertrag von 80.000 EUR brutto nur für dieses eine Produkt, bezogen auf einen Parameter und eine Jahrestonnage”. NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 4.

Nesse sentido, o autor ressalta que o consumidor adquire cada vez mais matérias primas desconhecidas e produtos semi ou totalmente acabados até então desconhecidos. Dessa forma, se o consumidor industrial (e no caso de alimentos não processados como peixes, frutas e vegetais, também o consumidor final) não tiver um excelente conhecimento dos produtos e processos de produção, ele pode facilmente se tornar uma vítima potencial de alterações fraudulentas<sup>279</sup>.

A produção em grande escala atrelada ao potencial de economia e a incompetência do consumidor são estudadas já há alguns anos outras motivações relacionadas à fraude alimentar, nomeadamente, a exploração da incerteza de medição analítica, a possibilidade de que reclamações ou denúncias sejam submetidas a processos por infrações administrativas, a probabilidade de que seja iniciado um processo penal ou cível<sup>280</sup>.

### 3.1.2 Concepções atuais de formas de perpetração das fraudes alimentares

Os incidentes relacionados à adulteração de alimentos (gênero) podem pertencer a quatro espécies distintas, a depender do resultado causado e de sua intencionalidade<sup>281</sup>: *food safety* (segurança sanitária dos alimentos), *food fraud* (fraude alimentar), *food defense* (defesa alimentar) e *food quality* (qualidade alimentar).

No caso da fraude alimentar, a conduta é intencional e tem objetivos econômicos (não há, assim, um objetivo direto de provocar riscos à saúde, muito embora eles possam resultar da conduta de adulteração). Já nos incidentes sanitários (*food safety*), tanto ato quanto o dano dele derivados não são intencionais, ao contrário das situações de defesa alimentar (*food defense*), nas quais tanto a adulteração quanto o dano provocado são intencionais<sup>282</sup>. Nas situações de *food quality*, os desvios de produção são intencionais (por

---

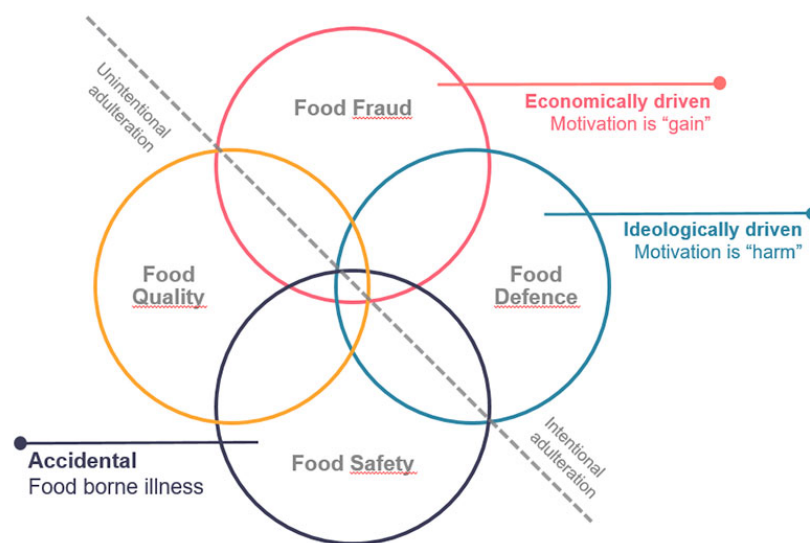
<sup>279</sup> “Als exemplarisches Beispiel mag der Fischeinkauf dienen. Vor 50 Jahren kannte wohl jeder Verbraucher die ganzen (!) Fische Hering, Schellfisch, Rotbarsch, Aal, Forelle und Karpfen. Heute sind die beliebtesten Meeresfrüchte Filets (!) vom Alaska Seelachs, Hering, Lachs, Thunfisch, Pangasius und Tilapia. Welcher Verbraucher und welcher wenig qualifizierte Restaurantchef kann heute ein gefrorenes Filet einer Seezunge von dem eines Pangasius unterscheiden? Nur Facheinka “ufer der jeweiligen Industriebranche verfu“ gen in der Regel u“ ber das notwendige Fachwissen”. NÖHLE, Ulrich. Lebensmittelbetrug... *op. cit.*, p. 5.

<sup>280</sup> NÖHLE, Ulrich. Lebensmittelbetrug... *op. cit.*, p. 5.

<sup>281</sup> Outros critérios de diferenciação são utilizados por Ulrich Nöhle, quem estabelece quadrantes com base na relevância ou não relevância do incidente em termos de saúde pública e no fato de o incidente ser relacionado ao produto ou ao processo, desconsiderando, portanto, a questão da intencionalidade da perpetração do engano. NÖHLE, Ulrich. Lebensmittelbetrug... *op. cit.*, p. 4-5.

<sup>282</sup> SPINK, John; MOYER, Douglas C.. Defining the public health threat of food fraud. *Journal of food science*, [s.l.], v. 76, n. 9, 2011, p. 157.

exemplo, estudo de uma nova fórmula do produto), mas sem que haja intenção de causar danos à saúde ou objetivo econômico mediante engano do consumidor<sup>283</sup>.



Fonte: Comissão Europeia<sup>284</sup>

Resumindo, pode-se dizer que, assim como nem toda fraude alimentar necessariamente provoca um dano ou um risco de dano à saúde pública, não é qualquer dano à saúde pública que decorre de uma fraude alimentar.

Tendo isso em vista, John Spink e Douglas C. Moyer – primeiros autores a definir o conceito de fraude alimentar – consideram como fraude alimentar a substituição, adição, adulteração ou falsa representação de alimentos, ingredientes alimentares ou embalagens; bem como declarações falsas ou enganosas feitas sobre um produto, para ganhos econômicos, a qual pode resultar em danos à saúde pública<sup>285</sup>.

Esse conceito, portanto, contém dois elementos essenciais: a forma de perpetração da fraude (seja por meio da modificação material do produto, seja pela veiculação de informações falsas) e a motivação econômica por trás dessa conduta.

<sup>283</sup> MORIN, Jean-François; LEES, Michèle (ed.). *Food Integrity handbook: a guide to food authenticity issues and analytical solutions*. [s.l.]: Eurofins Analytics France, 2018, p. XIV.

<sup>284</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en)>. Acesso em: 11 mar. 2021.

<sup>285</sup> SPINK, John; MOYER, Douglas C.. Defining the public health threat of food fraud... *op. cit.*, p. 158. Sobre a formalização desse conceito técnico de fraude alimentar: "To be clear, our previous MSU research did not create the food fraud term or research area but did help formalize this as a holistic and all-encompassing discipline. When conducting various projects, our team found that there had not been research on defining the topic or publishing the details of the problem. Those findings provided the motivation for our 2011 journal article "Defining the Public Health Threat of Food Fraud," which was the first research project and article focused on examining and publishing an explicit definition. While there were previously published uses of the food fraud term, critically reviewing the definition and scope was not the focus of a research project but were included as an assumption in the background or introduction section of a scholarly publication". SPINK, John W.. *Food fraud prevention: introduction, implementation, and management*. New York: Springer, 2019, p. xv-xvi.

Ainda segundo John Spink, os incidentes referentes às fraudes alimentares podem ser assim classificados, de acordo com o tipo da conduta relacionada à perpetração da fraude (em tradução livre)<sup>286</sup>:

<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Exemplo</b>
Substância adulterante	Um componente do produto é fraudulento	Adição de melamina ao leite
Adulteração	Produto e embalagem legítimos são usados de forma fraudulenta	Alteração das informações de validade, rotulagem do produto, etc.
Excedente	O produto legítimo é produzido em excesso relativamente aos acordos de produção	Subnotificação de produção
Roubo	O produto legítimo é roubado e passa por produto adquirido de forma legítima	Produtos roubados são misturados com produtos legítimos
Desvio de produto	A venda ou distribuição de produtos legítimos fora dos mercados pretendidos	Alimentos auxiliares redirecionados para mercados onde a ajuda não é necessária
Simulação	O produto ilegítimo é projetado para parecer, mas não exatamente copiar, o produto legítimo	“Knock-offs” de alimentos populares não produzidos com as mesmas garantias de segurança alimentar
Falsificação	Todos os aspectos do produto e embalagem fraudulentos são totalmente replicados	Cópias de alimentos populares não produzidos com as mesmas garantias de segurança alimentar

Uma definição mais genérica de fraude alimentar foi considerada na elaboração do *FoodIntegrity Handbook*, um manual elaborado por vários especialistas em autenticidade alimentar como resultado do projeto de integridade alimentar financiado pela UE. Segundo o documento, a fraude alimentar consiste em uma ação intencional que gera incompatibilidade entre as alegações sobre produtos alimentícios e suas características reais, seja por fazer alegações sabidamente falsas ou deliberadamente omitir alegações que deveriam ter sido feitas<sup>287</sup>. Diferentemente do conceito de John Spink, que se concentra nas formas de perpetração da conduta fraudulenta, a definição elaborada pelo *FoodIntegrity* tem por foco o engano intencionalmente produzido em relação às características dos alimentos.

Nota-se, contudo, que a Comissão Europeia, por sua vez, aponta como tipos de fraudes alimentares<sup>288</sup>:

<sup>286</sup> SPINK, John W.. *Food fraud prevention... op. cit.*, p. 12.

<sup>287</sup> Ver: MORIN, Jean-François; LEES, Michèle (ed.). *FoodIntegrity handbook... op. cit.*, p. XIV.

<sup>288</sup> Cf. <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en)>. Acesso em: 11 mar. 2021.

<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>
Diluição	Mistura de um ingrediente de maior valor com outro de menor valor.
Substituição	Troca de um nutriente, ingrediente, alimento ou parte de um alimento por outro(a) de menor valor.
Dissimulação	Ocultação da baixa qualidade de um produto ou de seus ingredientes.
Aprimoramentos não autorizados	Adição de componentes desconhecidos ou não declarados com a finalidade de aumentar seus atributos de qualidade.
Falsificação	Violação de direitos de propriedade intelectual
Mercado paralelo	Inclui práticas de roubo, desvio de produto e excesso de produção.
Falsa rotulagem	Utilização de <i>claims</i> falsos ou distorção da informação veiculada na embalagem ou rotulagem.

A contraposição entre os conceitos revela certa sobreposição entre eles. No caso dos tipos listados pela Comissão Europeia, nota-se que a diluição, a substituição e os aprimoramentos não autorizados e eventualmente a dissimulação referem-se, na definição de Spink, ao tipo da substância adulterante<sup>289</sup> (no caso da dissimulação, pode-se cogitar também a hipótese de adulteração dada por Spink). Enquanto a falsificação é um tipo comum a ambos, o tipo do mercado paralelo, utilizado pela Comissão Europeia – CE, contempla todas as demais hipóteses de perpetração listadas por Spink, nomeadamente, excedente, roubo, desvio de produção e simulação. A falsa rotulagem (CE), por sua vez, também encontra correspondência no tipo da adulteração (Spink).

<b>Correspondências</b>	
<b>Tipo (Spink)</b>	<b>Tipo (CE)</b>
Substância adulterante	Diluição, substituição, dissimulação e aprimoramentos não autorizados
Adulteração	Dissimulação ou falsa rotulagem
Excedente	Mercado paralelo
Roubo	Mercado paralelo
Desvio de produto	Mercado paralelo
Simulação	Mercado paralelo
Falsificação	Falsificação

<sup>289</sup> Segundo o FoodIntegrity Handbook, esses quatro tipos de fraude consistiriam em espécies do gênero adulteração, o qual contempla (diferentemente da definição dada por Spink) “a adição intencional de uma substância ou elemento estranho ou inferior; especialmente para se preparar para a venda, substituindo ingredientes mais valiosos por ingredientes menos valiosos ou inertes”. MORIN, Jean-François; LEES, Michèle (ed.). *FoodIntegrity handbook... op. cit.*, p. XV.



A Comissão do *Codex Alimentarius*, por sua vez, estabeleceu um grupo de trabalho eletrônico visando o esclarecimento das definições de integridade alimentar, autenticidade alimentar, fraude alimentar e EMA em relação aos textos do *Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems (CCFICS)*, cujas conclusões foram publicadas na forma de um *position paper*<sup>290</sup>.

O conceito adotado pelo documento estabelece que constitui fraude alimentar qualquer ação deliberada, por parte de empresas ou indivíduos, para enganar terceiros em relação à integridade dos alimentos, visando a obtenção de vantagem indevida. Os tipos de fraude alimentar incluem, mas não se limitam, a: adulteração, substituição, diluição, ocultação, falsificação e falsa representação<sup>291</sup>.

Segundo o mesmo documento, a integridade alimentar consiste no status de um alimento que é autêntico, não adulterado ou modificado com relação às suas características esperadas, incluindo segurança, qualidade e nutrição, sendo que a qualidade de autêntico refere-se ao estado de ser genuíno e inquestionado quanto a sua natureza, origem, identidade e alegações, e de atender às propriedades dele esperadas.<sup>292</sup>

Ainda segundo o documento, a fraude alimentar seria identificada por quatro elementos-chave: intenção deliberada, engano, ganho financeiro e apresentação incorreta, relacionando-os aos alimentos, ingredientes e embalagens<sup>293</sup>.

Assim, portanto, a despeito de não haver uma definição uníssona do que seria a fraude alimentar, com a adoção e designações ligeiramente diferentes para identificação de cada um dos tipos de conduta, nota-se que os conceitos abordados se sobrepõem e são coincidentes no que tange aos elementos essenciais: o elemento volitivo intencional da conduta, perpetrada com objetivos econômicos de forma a induzir o consumidor ao engano quanto às características do produto.

Não obstante a ausência de um conceito único de fraude alimentar, Ulrich Nöhle aponta que o termo estaria sendo gradativamente substituído pela expressão “crime alimentar” (*food crime*), o que seria uma forma de sinalizar algo cada vez mais unânime: que a fraude alimentar não é necessariamente um ato isolado, mas muitas vezes consiste na

---

<sup>290</sup> MORIN, Jean-François; LEES, Michèle (ed.). *Food Integrity handbook... op. cit.*, p. XIV-XV.

<sup>291</sup> Ver: CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *Discussion paper on food integrity and food authenticity*. 2018, p. 2. Disponível em: <[http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%2BDocuments%252Ffc24\\_07e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%2BDocuments%252Ffc24_07e.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>292</sup> Ver: CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *Discussion paper on food integrity and food authenticity*. 2018, p. 2.

<sup>293</sup> Ver: CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *Discussion paper on food integrity and food authenticity*. 2018, p. 2.

ação de uma rede de criminosos<sup>294</sup>. Nesse sentido, a fraude alimentar torna-se um crime a partir do momento em que ela deixa de ser uma situação aleatória e se torna uma atividade organizada, levada a cabo por indivíduos e empresas que intencionalmente pretendem enganar e lesar os consumidores<sup>295</sup>.

Todavia, essa perspectiva minimiza as atividades desviantes organizadas por grandes atores corporativos dentro do sistema alimentar, em alguns casos com a conivência do estado e a disfuncionalidade do mercado, que criam oportunidades de fraude, além de sugerir que as fraudes alimentares seriam episódicas e excepcionais, ao invés de práticas sustentadas e incorporadas na indústria alimentar que são prejudiciais no seu conjunto<sup>296</sup>.

Apesar das diferenças entre todas essas abordagens, contudo, pode-se dizer que todos os conceitos de fraude alimentar analisados apresentam em comum a existência de uma conduta intencionalmente direcionada a enganar os consumidores em relação às qualidades do alimento. Não há, portanto, um condicionamento a que a fraude alimentar produza efeitos danosos à saúde pública, ainda que estes possam ser um resultado decorrente da prática fraudulenta.<sup>297</sup>

### 3.2 FRAUDE ALIMENTAR NA PERSPECTIVA JURÍDICA

Assim como do ponto de vista operacional, isto é, das formas de perpetração, a fraude alimentar encontra diferenças conceituais também do ponto de vista jurídico. Como se demonstrará a seguir, embora haja certo consenso entre os países quanto à existência de um engano intencionalmente produzido e a desnecessidade de um dano à saúde para a configuração da fraude alimentar, o tratamento jurídico dispensado às fraudes alimentares acaba por variar bastante.

---

<sup>294</sup> NÖHLE, Ulrich. Vorwort zur 2. Auflage. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. V.

<sup>295</sup> ELLIOTT, Chris. *A national food crime prevention framework*. [s.l.]: Department for Environment, Food & Rural Affairs; Food Standards Agency, 2014. (Elliott review into the integrity and assurance of food supply networks), p. 6. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf)>.

<sup>296</sup> LORD, Nicholas; FLORES ELIZONDO, Cecilia; DAVIES, Jon; et al. Fault lines of food fraud: key issues in research and policy. *Crime, Law and Social Change*, 2021, s.n. Disponível em: <<https://link.springer.com/10.1007/s10611-021-09983-w>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

<sup>297</sup> A motivação econômica também é apontada com frequência. Não obstante, subsistem críticas à uma percepção da motivação da fraude a partir de uma racionalidade estritamente econômica. Sobre o tema, ver: LORD, Nicholas; FLORES ELIZONDO, Cecilia; DAVIES, Jon; et al. *Fault lines of food fraud... op. cit.*, s.n.

### 3.2.1 Fraude alimentar nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a fraude alimentar é compreendida no direito alimentar como uma questão relacionadas ao comércio de alimentos do ponto de vista da garantia de sua integridade e do sistema alimentar no qual é produzido<sup>298</sup>. Do ponto de vista da segurança sanitária, o marco regulatório para determinar o que constitui alimento seguro é a existência de adulteração.

Em termos históricos, a primeira lei estadunidense relacionada ao controle do processamento de alimentos foi o PFDA. Embora tivesse como objetivo central a segurança sanitária dos alimentos, a estratégia regulatória dos padrões de identidade adotada pelo PFDA (e incorporada pelo FDCA de 1938) também visava a prevenção de fraudes<sup>299</sup>, especialmente aquelas mediante o uso substâncias adulterantes ou por adulteração (na classificação criada por John Spink).

Posteriormente, os padrões de identidade (os quais estabelecem a composição de um alimento e podem determinar um método de produção ou formulação) como instrumentos para prevenção da chamada adulteração com motivação econômica ou adulterações economicamente motivadas (*economically motivated adulteration* – EMA) foram substituídos pela FDA pela regulação da rotulagem dos alimentos como forma de evitar o engano dos consumidores.<sup>300</sup>

A esse respeito, cumpre notar que a questão da EMA foi levada a consulta pública pela FDA após o episódio envolvendo a adição de melamina ao leite (tratado com mais detalhes no item [3.4.2 Escândalo da melamina](#)). Na ocasião, o grupo de trabalho da FDA definiu EMA como sendo a substituição ou adição fraudulenta e intencional de uma substância a um produto com a finalidade de aumentar seu valor aparente ou reduzir o custo de sua produção, ou seja, para ganho econômico:

*fraudulent, intentional substitution or addition of a substance in a product for the purpose of increasing the apparent value of the product or reducing the cost of its production, i.e., for economic gain. EMA includes dilution of products with increased quantities of an already present substance (e.g., increasing inactive ingredients of a drug with a resulting reduction in strength of the finished product, or watering down of juice) to the extent that such dilution poses a known or*

<sup>298</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 39.

<sup>299</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 47.

<sup>300</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 41. Sobre o tema, ver posicionamento da FDA, disponível em: <<https://www.fda.gov/food/compliance-enforcement-food/economically-motivated-adulteration-food-fraud>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

*relative health risk to consumers, as well as the addition or substitution of substances in order to mask dilution.*<sup>301</sup>

Essa segue sendo a única definição apresentada pela FDA<sup>302</sup> e, embora tenham existido iniciativas legislativas direcionadas a fraudes alimentares em produtos específicos (a exemplo do mel e do azeite de oliva), não foi aprovada uma legislação que trate de maneira abrangente a fraude alimentar<sup>303</sup>.

O conceito de EMA deriva da definição de “adulteração” dada pelo FDCA. No que tange ao gênero adulteração de alimentos, o FDCA estabelece em sua Seção 402 (codificada no Título 21 do U.S.C. § 342) o que seriam os alimentos adulterados, incluindo definições que permitiriam englobar as quatro espécies de adulteração (*food fraud, food defense, food safety e food quality*)<sup>304</sup>. “Adulteração”, portanto, é um termo jurídico amplo que inclui questões de segurança, qualidade, estética e autenticidade<sup>305</sup>.

A EMA, dessa forma, é apenas uma das formas de adulteração, que, segundo a Seção 342(b) do FDCA (U.S.C.), pode ocorrer: por omissão total ou parcial de componentes do alimento (p.e., por meio de diluição); pela substituição total ou parcial de substâncias; pela ocultação de danos ou características inferiores do produto; pela adição (não autorizada) de substância capaz de aumentar o volume ou peso do produto, de reduzir sua qualidade ou força, de fazê-lo parecer melhor ou de maior valor do que é<sup>306</sup>. As formas de perpetração da EMA, portanto, seriam substituição, adição, omissão, diluição e ocultação<sup>307</sup>.

Assim, muito embora a Seção 342(b) (U.S.C.) não utilize expressamente o descritor “adulteração economicamente motivada”, prevalece o entendimento de que ela implicitamente prevê que os atos enumerados na seção – substituição, adição, omissão, diluição e ocultação – visam ganho econômico<sup>308</sup>.

É dizer, o FDCA não estabelece uma definição específica e expressa da EMA. Em vez disso, a legislação estabelece os componentes críticos da EMA na definição geral de

<sup>301</sup> Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2009-04-06/pdf/E9-7843.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

<sup>302</sup> Essa definição foi adotada de maneira semelhante pelo FMIA e pelo PPIA. cf. ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity...* op. cit., p. 8-11.

<sup>303</sup> JOHNSON, Renée. *Food fraud and “economically motivated adulteration” of food and food ingredients*. Congressional Research Service, jan. 2014, p. 39.

<sup>304</sup> Ressalta-se que nenhum dos itens da norma referente a adulteração contempla a possibilidade de perpetração da adulteração por meio de informações falsas ou enganosas. No caso, o FDCA dedica sua Seção 343 aos alimentos mal rotulados (*misbranded food*), na qual estabelece violações regulatórias por falsa representação de alimentos ou declarações falsas ou enganosas a seu respeito.

<sup>305</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States...* op. cit., p. 82.

<sup>306</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States...* op. cit., p. 43-44.

<sup>307</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity...* op. cit., p. 9-10.

<sup>308</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity...* op. cit., p. 8.

“adulteração” encontrada na Seção 342(b) (U.S.C.). São eles: os atos ou os métodos de adulteração e a motivação ou incentivos da adulteração<sup>309</sup>.

Em comparação à definição de *food fraud* elaborada pela literatura, a EMA corresponde a espécie de conduta relacionada à perpetração da fraude alimentar: a substância adulterante (cf. John Spink)<sup>310</sup> e, portanto, não contempla a possibilidade de perpetração da conduta fraudulenta por meio de informações falsas ou enganosas. Essa circunstância é, em termos regulatórios, estabelecida na Seção 343 (U.S.C), exclusivamente dedicada aos alimentos mal rotulados (*misbranded food*)<sup>311</sup>, uma relação que não é clara em relação à EMA<sup>312</sup>.

De outro lado, a EMA não está condicionada à existência de risco à saúde<sup>313</sup>, a qual é pressuposta nas outras formas de adulteração reguladas pela Seção 342(a) do FDCA (U.S.C.)<sup>314</sup>. Portanto, nos casos em que adulteração economicamente motivada de alimentos sob a jurisdição do FDA cause problemas de segurança sanitária, subsistiria uma violação tanto à Seção 342 (a) (que considera como sendo adulterados os alimentos que contiverem substância que possa representar risco à segurança ou substância não aprovada por lei ou pela FDA) quanto (b)<sup>315</sup>. De toda forma, a FDA tem autoridade para agir mesmo que a EMA não represente nenhum risco conhecido para a saúde pública.<sup>316</sup>

---

<sup>309</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 41.

<sup>310</sup> SPINK, John. *Food fraud prevention... op. cit.*, p. 10.

<sup>311</sup> A seção 403(a) do FDCA proíbe expressamente as declarações de rotulagem “falsas ou enganosas em qualquer particular”. O restante da Seção 403 relaciona em detalhes as circunstâncias sob as quais um alimento será considerado *misbranded*.

<sup>312</sup> “Although the definition advanced by the FDA’s EMA Working group validates that section 402(b) adulteration is in fact economically motivated, it does not delineate the full scope of ema or the nuances between the critical components or even the relationship between ema and mislabeling”. ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 24.

<sup>313</sup> Em sentido divergente, John Spink sustenta que por se tratar de uma espécie do gênero fraude, relacionada exclusivamente às substâncias adulterantes, a EMA poderia ser interpretada como relacionada a um risco à saúde: “A close review of the FDA working definition of EMA, it becomes clear that EMA is a ‘substance’ for economic gain so would be a sub-category of food fraud including only the ‘adulterant-substance’ type. It appears from the scope that this definition only applies the EMA term when there is a ‘known or possible health risk’.” SPINK, John. *Food fraud prevention... op. cit.*, p. 10.

<sup>314</sup> “Notwithstanding the possible concurrent violation of the these two sections, the statutory framework clearly distinguishes EMA, as defined in FDCA’s Section 402(b), from the food safety criteria encapsulated and enumerated in the section 402(a) (as well as in the fmia and ppia for meat and poultry products). ema under section 402(b) focuses on certain actions of economic cheating with the incidental danger to health.30 to illustrate, while the intentional substituting horsemeat for beef for economic gain may be repulsive to the sensibility of many consumers, horsemeat generally was not viewed in the UK as posing a food safety hazard and thus would meet the definition of section 402(b) rather than section 402(a)”. ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 11.

<sup>315</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 10.

<sup>316</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 44-45; ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 22.

Além disso, o FSMA e seus regulamentos de implementação exigem que as empresas implementem controles preventivos contra perigos intencionalmente introduzidos em alimentos com a finalidade de ganho econômico. As regras do FSMA que cobrem esses riscos são separadas da regra de Estratégias de Mitigação para Proteger Alimentos Contra Adulteração Intencional, que abrange atos intencionais destinados a causar danos à saúde pública em grande escala, como atos de terrorismo com foco no abastecimento de alimentos. Não obstante a inserção desse dispositivo que trata da adulteração com motivação econômica tenha sido inicialmente vista como uma rota possível para o FDA desenvolver regras sobre a EMA (a FDA, inclusive, entende que os controles preventivos previstos no FSMA são um dos instrumentos para endereçar o problema das fraudes alimentares<sup>317</sup>), prevalece o entendimento de que o foco dos controles preventivos está nos riscos biológicos à saúde, ou seja, a principal preocupação é com *food safety*, ainda que intencionalmente introduzidos com o propósito de ganhos econômicos<sup>318</sup>.

Pelo que se pode observar da legislação norte americana, conclui-se que a EMA: (i) assim como conceito de fraude alimentar elaborado pela literatura especializada, prescinde da existência de risco à saúde para sua configuração; (ii) não contempla todas as formas de perpetração de adulterações que caracterizam as fraudes alimentares, referindo-se, portanto, a um grupo mais restrito de condutas; (iii) não é propriamente perpetrada mediante a mera veiculação de informações falsas ou enganosas sobre os produtos, ainda que a inexatidão de informações na rotulagem do alimento constitua uma forma de ocultar a conduta de adulteração, contribuindo ao engano dos consumidores.

A inveracidade de informações constantes da rotulagem, como dito, não se qualifica como EMA na definição da FDA. A hipótese é regulada por norma diversa, constante da §343 do FDCA (U.S.C.), a qual proíbe a rotulagem falsa ou enganosa. A esse respeito, entende-se que um alimento pode ser considerado mal rotulado se qualquer parte de sua rotulagem for falsa ou enganosa, ainda que nenhum requisito regulatório específico seja violado, isto é, as afirmações podem ser tecnicamente verdadeiras, mas ainda assim serem

---

<sup>317</sup> Nesse mesmo sentido: <<https://www.fda.gov/food/compliance-enforcement-food/economically-motivated-adulteration-food-fraud>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>318</sup> “The US Food Safety Modernization Act Produce Safety Final Rule (FSMA-PS) does not directly address Food Fraud (FF) or Economically Motivate Adulteration (EMA) other than referring to the FSMA Preventative Controls rule (FSMA-PC) and the US Food Drug & Cosmetics Act (FD&C). FSMA-PS focuses on biological health hazards only and not physical or chemical contaminants. As such, there are no additional FF/EMA regulatory compliance requirements for FSMA-PS. This Final Rule does provide insight to other FSMA compliance questions”. SPINK, John. *Review: final rules for FSMA ‘third-party certification,’ ‘foreign supplier verification,’ and ‘produce rule’ regarding food fraud and EMA*. 28 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.blog.foodfraudpreventionthinktank.com/review-final-rules-for-fsma-third-party-certification-foreign-supplier-verification-and-produce-rule-regarding-food-fraud-and-ema/>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

consideradas enganosas à luz do entendimento do “consumidor razoável”.<sup>319</sup> Não obstante, é possível que o *enforcement* sobre questões de rotulagem enganosa também possa ser utilizado para endereçar a EMA, especialmente nas relações entre concorrentes<sup>320</sup>. De toda forma, a comercialização tanto de alimentos adulterados quanto mal rotulados é proibida pela §331 (U.S.C.).

Originalmente, a estratégia jurídica para punição de práticas de EMA na vigência do PFDA de 1906 era a persecução penal na forma de contravenções (*misdemeanors*)<sup>321</sup>. Na década de 1920, contudo, os processos criminais sob a égide do PFDA diminuíram gradualmente em razão das novas tecnologias de alimentos (que tornaram a adulteração de alimentos mais difícil de detectar) e dos chamados “produtos imitação” (identificados, por exemplo, como sendo “tipo parmesão”) sobre os quais o *enforcement* foi limitado<sup>322</sup>.

A aprovação do FDCA ocorreu com o objetivo de endereçar essa situação. Assim, como já mencionado, a primeira estratégia regulatória para endereçar a EMA foi a adoção de padrões de identidade (§ 401 do FDCA (U.S.C)), cujo verificação de conformidade seria feita com base na §403(g) do FDCA (U.S.C). Contudo, com o aumento na variedade de produtos alimentícios, o uso de padrões de identidade passou a ser percebido como inadequado e demorado e a FDA reforçou a importância da rotulagem como forma de fornecer ao consumidor informações relevantes sobre os alimentos e evitar confusões sobre suas características<sup>323</sup>.

---

<sup>319</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 211. Nesse mesmo sentido: STRAYER, Sarah Easter; EVERSTINE, Karen; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration of honey: quality control vulnerabilities in the international honey market. *Food Protection Trends*, v. 34, n. 1., jan./fev. 2014, p. 12. Disponível em: <<https://www.foodprotection.org/files/food-protection-trends/Jan-Feb-14-everstine.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

<sup>320</sup> Sobre o tema, ver: ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 20.

<sup>321</sup> “Early enforcement of the 1906 PFDA involved frequent use of criminal misdemeanor provisions related to ema. in *Schraubstadter v. United States*, defendants were convicted and fined \$300 each for three counts of shipping and selling carbonated wine labeled as champagne. In *Union Dairy Co. v. United States*, the defendant was convicted for shipping milk diluted with water. In *Frank v. United States*, the defendants were convicted and fined \$50 for shipping white pepper diluted with ground corn. ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 18.

<sup>322</sup> Não obstante tenham sido alcançadas algumas condenações criminais relacionadas a EMA, especificamente no tocante às “imitações”, os tribunais sustentaram que os novos produtos alimentícios fabricados não eram adulterados, mas sim um produto alimentício separado puro e distinto. Como exemplo, cita-se o caso *United States v. Ten Cases, More or Less, Bred Spred*, no qual se entendeu que o *Bred Spred* não seria uma versão adulterada de geleia (embora o primeiro ostentasse aparência semelhante à segunda, enquanto dotado de metade da quantidade de frutas desta), dada a ausência de padrões que permitissem a comparação entre os produtos e a ausência de declarações enganosas na rotulagem do *Bred Spred*. Sobre o tema, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 45-46; e ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 18.

<sup>323</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 47-49. Ambas as estratégias ainda hoje são reconhecidas pela FDA como associadas à finalidade de coibir fraudes alimentares. Sobre o tema, ver

Não obstante, a §342(b) (U.S.C.) foi pouco reforçada pela FDA e sua aplicação restringiu-se aos casos de fraude evidente, como forma de acomodação da norma às tecnologias de alimentos em desenvolvimento<sup>324</sup>.

Em termos de *enforcement* criminal, todas as espécies de adulteração recebem tratamento semelhante. Sob o FDCA, a maioria das infrações são consideradas contravenções. Entretanto, a FDA pode solicitar uma condenação por crime se a agência puder provar a intenção de fraudar ou enganar, ou se tiver havido uma condenação anterior. Dessa forma, a FDA considerará a aplicação de um processo criminal quando uma empresa ou um representante tiver demonstrado relutância em corrigir uma violação, a despeito de ter recebido uma notificação da agência, ou quando a violação for flagrante, tiver sido cometida intencionalmente ou envolver um risco à saúde que o infrator não tente prevenir ou corrigir. As disposições criminais do FDCA baseiam-se na responsabilidade objetiva (*strict liability*), de maneira que a conduta poderá ser imputada a todos os funcionários da pessoa jurídica que, em virtude de seus cargos, tenham autoridade e responsabilidade para garantir o cumprimento do FDCA e seus regulamentos de implementação.<sup>325</sup>

No caso de contravenções, elas podem atingir o máximo de até um ano de prisão e, no caso em que a ação seja cometida com intenção de fraudar ou enganar, a pena de prisão pode chegar a três anos (cf. § 333 do U.S.C.)<sup>326</sup>.

Embora os processos criminais sejam muito raros, Michael Roberts entende que há uma tendência internacional de persecução das EMAs na esfera penal, a qual poderá interferir nas estratégias de *enforcement* adotadas nos Estados Unidos. Isso porque, conforme aumenta a conscientização sobre a EMA, agências governamentais provavelmente serão pressionadas pelos diferentes *stakeholders*. Assim, a abordagem da EMA pode ser substancialmente alterada, de forma que, ao invés de ser tratada como um tipo de adulteração cujo risco pode ser baixo, a EMA eventualmente pode ser vista como uma atividade criminosa na qual a fiscalização é mais robusta.<sup>327</sup>

---

posicionamento da FDA, disponível em: <<https://www.fda.gov/food/compliance-enforcement-food/economically-motivated-adulteration-food-fraud>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>324</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 46.

<sup>325</sup> Para o PPIA e o FMIA qualquer violação envolvendo a distribuição ou tentativa de distribuição de um alimento adulterado é crime e a eles também se aplica a responsabilidade objetiva. ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 169.

<sup>326</sup> A § 333 estabelece ainda penas de multa de até US\$ 1.000 pela contravenção ou US\$ 10.000 pelo crime. Não obstante, Michael Roberts aponta que as multas são fixadas nos limites de US\$ 100.000,00 – aplicável a pessoas físicas – e US\$ 200.000,00 – para pessoas jurídicas, no caso de contravenção ou, no caso de crime, até US\$ 250.000,00, para indivíduos, e até US\$ 500.000,00, para pessoas jurídicas. Nesse sentido, ver: ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 169.

<sup>327</sup> ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 43 e 169.



### 3.2.2 Fraude alimentar na União Europeia

Até a detecção da presença de carne de cavalo em alimentos rotulados como contendo carne bovina, a fraude alimentar não era considerada uma preocupação regulatória em âmbito comunitário<sup>328</sup>, de modo que o caso foi um grande catalisador para alterações legislativas e institucionais, como visto no item [2.9.2 Direto alimentar na União Europeia](#) acima.

Embora o conceito de fraude alimentar seja objeto de estudo da FFN desde 2013 e o Parlamento Europeu tenha reconhecido a importância de uma definição clara e harmonizada sobre seu conteúdo<sup>329</sup>, representa ainda hoje uma definição preliminar, na medida em que não houve a incorporação desses termos em um instrumento jurídico cogente<sup>330</sup>. É dizer, em termos legislativos, a União Europeia segue sem a edição de um regulamento ou diretiva que estabeleça um conceito harmonizado de *food fraud* aplicável aos seus Estados-Membros, os quais, portanto, seguem livres para endereçar a questão da fraude alimentar dentro de suas próprias jurisdições.

Não obstante, a questão foi tratada indiretamente no Regulamento (CE) n.º 625/2017 (*Official Control Regulation – OCR*), que estabelece regras específicas de organização dos controles oficiais para garantir a aplicação da legislação alimentar e animal, regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos. Diferentemente do Regulamento (CE) No. 882/2004, cujo foco era a garantia de segurança sanitária, o OCR também levou em consideração os incidentes de fraudes alimentares. Dessa forma, a apuração da fraude alimentar não se restringe apenas aos casos que constituem risco à saúde de humanos, animais ou plantas, mas inclui uma possível violação de regras por meio de

---

<sup>328</sup> Nesse sentido, no “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) produzido em dezembro de 2013 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, após o escândalo da carne de cavalo, o Parlamento Europeu: “1. Lamenta que o combate à fraude no setor alimentar seja uma questão relativamente nova na agenda europeia e que, até à data, nunca tenha constituído uma prioridade essencial em termos de elaboração e aplicação da legislação a nível nacional e da UE”. p. 7. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021. Da mesma forma, o parecer emitido pela Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores e constante do Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) “5. Considera inadequada a referência a práticas fraudulentas na diretiva-quadro em matéria alimentar [no caso, a GFLR] e que omite os casos de fraude que não colocam riscos à segurança alimentar ou à saúde pública; solicita à Comissão que proponha uma definição de fraude que inclua o fim lucrativo e a intenção de práticas fraudulentas”

<sup>329</sup> Vide Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo, p. 17. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>330</sup> NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 5.

fraude ou engano (carecendo, contudo, de definição clara do que exatamente deve ser processado como práticas fraudulentas ou enganosas)<sup>331</sup>.

Nesse sentido, o art. 9º determina que as autoridades competentes, ao conduzirem suas fiscalizações, devem considerar a possibilidade de indução do consumidor a erro quanto às qualidades do alimento e a violações intencionais da legislação alimentar europeia:

1. As autoridades competentes realizam regularmente controlos oficiais de todos os operadores, com base no risco e com uma frequência adequada, tendo em conta: [...]
  - b) Quaisquer informações que apontem para a probabilidade de os consumidores poderem ser induzidos em erro, nomeadamente quanto à natureza, identidade, propriedades, composição, quantidade, durabilidade, país de origem ou local de proveniência, método de fabrico ou de produção de géneros alimentícios; [...]
2. As autoridades competentes realizam controlos oficiais regularmente, com a frequência apropriada determinada com base no risco, a fim de identificar eventuais infrações intencionais às regras a que se refere o artigo 1º, nº 2, cometidas por meio de práticas fraudulentas ou enganosas, [...]

Assim, de acordo com o entendimento esboçado pela Comissão Europeia, a fraude alimentar refere-se a ações intencionais em violação às regras referidas no art. 1(2) do Regulamento (UE) 625/2017<sup>332</sup>. As hipóteses elencadas no dispositivo são bastante amplas e relacionam diversos temas de direitos alimentar:

2. O presente regulamento é aplicável aos controlos oficiais realizados para verificar o cumprimento das regras, quer sejam estabelecidas ao nível da União quer sejam adotadas pelos Estados-Membros, destinadas a aplicar a legislação da União nos domínios relativos:
  - a) Aos géneros alimentícios e à segurança, integridade e salubridade dos mesmos, em qualquer fase da produção, transformação e distribuição dos géneros alimentícios, incluindo regras destinadas a garantir práticas leais no comércio e a proteger os interesses dos consumidores e a sua informação, bem como o fabrico e a utilização dos materiais e objetos destinados a entrar em contacto com os alimentos;
  - b) À libertação deliberada no ambiente de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) para efeitos de produção de géneros alimentícios e de alimentos para animais;
  - c) Aos alimentos para animais e a segurança dos mesmos, em qualquer fase da sua produção, transformação e distribuição, e a utilização de alimentos para animais, incluindo regras destinadas a garantir práticas leais no comércio e a proteger a saúde e os interesses dos consumidores e a sua informação;
  - d) Aos requisitos de saúde animal;
  - e) À prevenção e redução ao mínimo dos riscos para a saúde humana e animal decorrentes de subprodutos animais e produtos derivados;
  - f) Aos requisitos em matéria de bem-estar animal;
  - g) Às medidas de proteção contra pragas dos vegetais;
  - h) Aos requisitos relativos à colocação no mercado e utilização de produtos fitofarmacêuticos, e à utilização sustentável de pesticidas, com exceção do equipamento de aplicação de pesticidas;
  - i) À produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos;

<sup>331</sup> WISNIEWSKI, Aline; BUSCHULTE, Anja. Dealing with food fraud – part 1. *European Food and Feed Law Review* (EFFL), v. 14, n. 1, 2019, p. 12.

<sup>332</sup> Cf. <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

j) À utilização e à rotulagem das denominações de origem protegidas, das indicações geográficas protegidas e das especialidades tradicionais garantidas.

Não obstante a ausência de um conceito legal de fraude alimentar, a União Europeia dedica uma área de seu site exclusivamente ao tema, na qual aponta haver quatro critérios operacionais principais que, se preenchidos, seriam utilizados para determinar a existência de um caso de fraude alimentar, distinguindo-o da mera inconformidade com a regulação.

Estes critérios orientam a comunicação de suspeitas de fraudes em âmbito comunitário. São eles: (i) a existência de violação às regras da UE em matéria de cadeia agroalimentar, conforme referido no art. 1(2) do Regulamento (UE) 625/2017; (ii) o engano dos consumidores, seja por exemplo pela alteração da coloração ou dos rótulos, que apenas mistificam a verdadeira qualidade ou natureza de um produto, seja pela apresentação de um risco para a saúde pública em decorrência da ocultação das propriedades reais do produto (como alergênicos não declarados); (iii) a existência de vantagem indevida (a fraude alimentar deve trazer alguma forma de vantagem econômica direta ou indireta para o autor do crime); e, por fim, (iv) a intenção, demonstrando que certas não conformidades não acontecem por acaso (como a substituição de um ingrediente de alta qualidade por outro de qualidade inferior).<sup>333</sup>

Dessa forma, a UE tem adotado várias iniciativas para a identificação e combate às fraudes nas cadeias de produção de alimentos<sup>334</sup>. Desde 2015, os membros da FFN trocam informações por meio do AAC-FF<sup>335</sup>, um sistema de compartilhamento de informações sobre suspeitas de fraudes alimentares, visando a cooperação entre seus Estados-Membros relativamente à condução de investigações e consequente aplicação de sanções nessa seara<sup>336</sup>. A criação da FFN e do AAC-FF ocorreu em resposta do bloco ao escândalo da carne de cavalo (*Horsegate*), como forma de revisar o regime regulatório introduzido na sequência da crise da vaca louca e da contaminação de produtos alimentícios por bifenilos

---

<sup>333</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report*. Publications Office, 2020, p. 8. Disponível em: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/ff\\_ffn\\_annual-report\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/ff_ffn_annual-report_2019.pdf). Acesso em: 10 mai. 2021.

<sup>334</sup> Sobre as iniciativas, ver: GRUBE, Markus. *Rechtliche Grundlagen und Sanktionierung von Vorgängen als Food Fraud*. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. 10-11.

<sup>335</sup> A princípio, a EU previa que o AAC-FF fosse totalmente integrado ao Sistema de Alerta Rápido para Alimentos e Rações (iRasff) até o final de 2020. Este o iRasff permite o compartilhamento eficiente de informações, bem como uma reação rápida quando riscos para a saúde pública e outras não conformidades são detectados na cadeia alimentar. Até o momento, contudo, não foi possível verificar se essa integração efetivamente ocorreu.

<sup>336</sup> Para um resumo da estrutura do sistema de comunicação e inter-relação entre autoridades de diferentes países, ver: NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 6.

policlorados e dioxinas (especialmente ovos e galinhas), o qual, por seu foco nas questões de segurança sanitária, nunca teve a intenção de lidar com a questão da adulteração fraudulenta<sup>337</sup>.

Na época do escândalo, no “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) produzido em dezembro de 2013 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, o Parlamento Europeu inclusive já havia reconhecido a existência de fraudes alimentares em outras cadeias produtivas<sup>338</sup>.

Contudo, até 14 de dezembro de 2019, as notificações quanto a suspeitas de fraudes transfronteiriças eram de caráter voluntário. A obrigatoriedade dessa comunicação foi imposta apenas com o Regulamento (CE) n.º 1715/2019 (Regulamento IMSOC), o qual detalha as novas regras para o funcionamento do sistema AAC-FF no sistema geral de gestão da informação para os Controles Oficiais, ampliando o rol de áreas cobertas pelos Controles Oficiais<sup>339</sup>. Cabe, todavia, aos Estados-Membros envolvidos a responsabilidade pelo acompanhamento dessas informações<sup>340</sup>. Dessa forma, um país da UE pode contatar de forma segura as autoridades competentes de outro Estado-Membro e conduzir processos e sanções administrativo e/ou judiciais.<sup>341</sup>

Por outro lado, a CE, a pedido dos Estados-Membros (ou por sua própria iniciativa), também pode acompanhar os casos suspeitos de fraude alimentar transfronteiriças<sup>342</sup>,

<sup>337</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. *Runners and riders...* *op. cit.*, p. 135 e 143.

<sup>338</sup> “7. Consta que os recentes casos de fraude no setor alimentar revelaram diferentes tipos de fraude neste setor, tais como a substituição de ingredientes essenciais através de alternativas mais económicas ou de qualidade inferior, a rotulagem incorreta das espécies animais utilizadas em produtos à base de carne e em produtos do mar, a rotulagem incorreta do peso, a venda de géneros alimentícios comuns como biológicos, a utilização indevida de logótipos de qualidade em termos de origem ou de bem-estar dos animais, a rotulagem de peixe de aquicultura como peixe capturado em ambiente selvagem, a comercialização de peixe de uma variedade inferior com o nome de uma categoria superior ou de uma espécie mais cara e a contrafação e a comercialização de produtos alimentares depois de expirada a data-limite de consumo; 8. Realça que entre os géneros alimentícios que são frequentemente objeto de atividades fraudulentas se incluem o azeite, o peixe, os produtos biológicos, os cereais, o mel, o café, o chá, as especiarias, os vinhos, certos sumos de fruta, o leite e a carne”. p. 7-8. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>339</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report...* *op. cit.*, p. 25.

<sup>340</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report...* *op. cit.*, p. 10.

<sup>341</sup> Ver: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas_en)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>342</sup> “At the request of one or more Member States or on its own initiative, the Commission can coordinate cases of suspicion of food fraud within the framework of Article 40 of Regulation 882/2004 on official controls. The key criteria applied to determine whether there should be a coordinated action are whether several Member States are involved, the involvement of third countries and whether the case presents either a public health risk and/or a significant socio-economic risk (including consumer confidence). Other criteria taken into account include the seriousness of the risks, media attention/public sensitivity to the issue, reliability of the information available and similarity to previous occurrences”. EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for

fornecendo análises de dados aos Estados-Membros, coordenando a comunicação no âmbito da FFN e, se necessário, solicitando investigações administrativas e transferindo o caso para a Europol para investigação policial. A CE também notifica países externos ao bloco, solicitando informações adicionais, ações corretivas ou investigações nas instalações dos estabelecimentos, no caso em que as solicitações envolvam produtos importados de origens não comunitárias. Em caso de riscos graves, a Comissão pode recusar o acesso ao mercado da UE, impor condições especiais de importação ou intensificar os controles de mercadorias específicas.<sup>343</sup>

O AAC-FF classifica as notificações recebidas pelo sistema em cinco categorias principais de não conformidades: (i) documentos (relacionadas à ausência ou à falsificação de documentos); (ii) tratamentos e/ou processos não aprovados; (iii) substituição, diluição, adição ou remoção; (iv) má rotulagem; e (v) violação de direitos de propriedade intelectual. Segundo dados do Relatório Anual de 2019, a maioria das notificações indica mais de um tipo de não conformidade por solicitação. Assim, em 2019, a partir das 292 solicitações de cooperação realizadas, foram computadas 431 violações, sendo a má rotulagem a categoria mais comum, representando 47,3% do total de violações, seguida por 20% de violações por substituição, diluição, adição ou remoção.<sup>344</sup>

Com relação às orientações aos Estados-Membros, o Parlamento Europeu, no “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic), produzido após o escândalo da carne de cavalo, chamou atenção para a necessidade de que os países do bloco sancionassem as fraudes alimentares com penas de carácter económico e, nos casos em que houvesse risco à saúde pública ou que envolvessem produtos destinados a consumidores vulneráveis, também sanções de natureza penal<sup>345</sup>.

---

Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the system for Administrative Assistance and Cooperation – Food Fraud: Annual Report 2018*. Publications Office, 2020, p. 12. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/ff\\_ffn\\_annual-report\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/ff_ffn_annual-report_2018.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2021.

<sup>343</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report*. Publications Office, 2020, p. 16-17.

<sup>344</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report... op. cit.*, p. 12-13.

<sup>345</sup> “63. Saúde a proposta da Comissão de reforçar as sanções a fim de, pelo menos, neutralizar as vantagens económicas esperadas com as infrações, mas considera que esta medida não é suficientemente dissuasiva; entende que os Estados-Membros devem fixar sanções a aplicar às fraudes no setor alimentar que correspondam, pelo menos, ao dobro do montante previsto da vantagem económica resultante da atividade fraudulenta; considera necessária, enquanto elemento dissuasor adicional, a fixação de sanções ainda mais pesadas pelos Estados-Membros, nomeadamente de natureza penal, para os casos de fraude que coloquem deliberadamente em risco a saúde pública e os casos de fraude com produtos destinados a consumidores vulneráveis; propõe, além disso, que, em caso de reincidência, o registo do operador de uma empresa do setor

### 3.2.2.1 Fraude alimentar na Alemanha

Assim como na União Europeia, na Alemanha, o tema da fraude alimentar tem estado em debate desde o escândalo da carne de cavalo em 2013. A *Verbraucherschutzministerkonferenz* – VSMK, entidade que reúne representantes responsáveis pela proteção dos consumidores provenientes dos governos estaduais<sup>346</sup>, tratou mais de uma vez sobre a questão da fraude alimentar. Ela, inclusive, chegou a estabelecer um grupo de trabalho para vigilância alimentar (objetivando um trabalho conjunto e estruturado para esse tipo de delito) e a pedir ao *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* – BMEL que fosse desenvolvido um sistema de alerta precoce que permitisse identificar os “incentivos materiais para o engano do consumidor”, utilizando-se de técnicas de monitoramento, análise de dados internacionais, monitoramento e avaliação de novas tecnologias e parecer de especialistas.

O BMEL direcionou essa última tarefa ao *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* – BVL e, de seu lado, criou o *Expertenbeirat für Lebensmittelbetrug*, um conselho consultivo integrado por institutos de pesquisa de órgãos do governo relacionados a investigações criminais. Os governos estaduais, por sua vez, implementaram sistemas de denúncias anônimas e, assim como o BVL, criaram uma página na internet com essa finalidade<sup>347</sup>.

Reconhecendo a complexidade das condutas que envolvem a perpetração das fraudes alimentares, o país estabeleceu um grupo de trabalho sobre crimes alimentares (*food crime*), o qual, em 2018, recomendou que houvesse uma atuação conjunta e coordenada entre as autoridades investigativas alemãs, sob pena de ineficácia de suas atuações em separado<sup>348</sup>. Não se pode confirmar, contudo, se a recomendação surtiu efeitos práticos em termos de organização e cooperação entre as diferentes autoridades dos Estados-Membros. No caso alemão, o Relatório Anual da FFN e do AAC demonstra que a Alemanha foi o país que mais realizou pedidos de assistência e cooperação na União Europeia em 2019, contabilizando,

---

alimentar seja anulado” p. 14. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>346</sup> Para mais informações sobre o VSMK, ver: <[www.verbraucherschutzministerkonferenz.de](http://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de)>. Acesso em: 18 mai. 2021.

<sup>347</sup> NÖHLE, Ulrich. *Lebensmittelbetrug... op. cit.*, p. 7.

<sup>348</sup> NÖHLE, Ulrich. Vorwort zur 2. Auflage. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. V.

sozinha, 76 notificações<sup>349</sup>. Historicamente, o país tem utilizado o sistema com maior frequência, comparativamente aos demais membros do bloco<sup>350</sup>.

Não obstante as mudanças recentes em relação ao enfrentamento da fraude alimentar em termos investigativos, não há no ordenamento alemão (em linha com o que ocorre na União Europeia) uma definição jurídica da fraude alimentar. Segundo a definição recomendada pelo *Bund-Länder-Arbeitsgruppe* – BLAG, a fraude alimentar consiste na substituição ou adição intencional ou não autorizada, na falsificação ou falsa representação de alimentos, componentes de alimentos ou embalagens de alimentos ou nas declarações enganosas sobre um produto com a intenção de obter lucro econômico. Trata-se de conceito bastante alinhado àquele em que se fundamenta a União Europeia, na medida em que faz alusão à colocação deliberada de alimentos no mercado, cuja natureza concreta não corresponde ao que pretende, sendo que tal engano intencional visa a obtenção de uma vantagem financeira ou econômica por parte do perpetrador. Além disso, prevalece a percepção de que a fraude alimentar pode, mas não obrigatoriamente deve ser, um risco para a saúde dos consumidores<sup>351</sup>.

Quanto ao sistema de sanções, além do Regulamento (CE) n° 178/2002 e do Regulamento (CE) n° 1169/2011, são dois os dispositivos do ordenamento alemão aplicáveis às fraudes alimentares: o § 11 do LFGB e o § 263 do *Strafgesetzbuch* – StGB<sup>352</sup>.

Como já destacado no item [2.9.2.1 Direito alimentar na Alemanha](#), o LFGB é a principal legislação alimentar alemã, sendo responsável pela harmonização interna relativamente às normas nacionais anteriores e ao Regulamento (CE) n.º 178/2002, funcionando como legislação complementar a este último<sup>353</sup>.

Relativamente ao tema da fraude, em seu § 11 (1) e (2), o LFGB incorpora as proibições previstas no art. 7º do Regulamento (CE) n° 1169/2011. Assim, é proibida a

<sup>349</sup> EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Health and Food Safety. *The EU Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System: 2019 Annual Report...* *op. cit.*, p. 8.

<sup>350</sup> Para demais relatórios estão disponíveis na página do ACC no site da União Europeia: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas_en)>. Acesso em: 17 mai. 2021.

<sup>351</sup> Disponível em: <[https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01\\_Lebensmittel/03\\_Verbraucher/16\\_Food\\_Fraud/02\\_Was%20ist%20Lebensmittelbetrug/Was%20ist%20Lebensmittelbetrug\\_node.html](https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/16_Food_Fraud/02_Was%20ist%20Lebensmittelbetrug/Was%20ist%20Lebensmittelbetrug_node.html)>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>352</sup> Cf. GRUBE, Markus. Normen und Gesetze. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. 5-8.

<sup>353</sup> “[...] the LFGB supplements the European basic Regulation (EC) n.º 178/2002 according to which in general the labeling, advertising and presentation of food or feed, including their shape, appearance or packaging, the packaging materials used, the manner in which they are arranged and the setting in which they are displayed, and the information which is made available about them through whatever medium, may not mislead consumers”. SACHS, Gunnar. *Food law and regulation in Germany...* *op. cit.*, p. 677.

colocação no mercado de produtos sob rótulo, declaração ou apresentação enganosos a respeito do alimento, particularmente no que diz respeito sua à natureza, condição, composição, quantidade, conservação, origem, proveniência ou tipo de manufatura ou produção. Além disso, considera-se enganoso sugerir que um alimento tem efeitos cuja verificação não seja respaldada por evidências científicas suficientes, que o alimento possui características especiais quando, na verdade, todos os produtos semelhantes têm as mesmas características, ou que o alimento seja apresentado como um produto farmacêutico<sup>354</sup>.

Ainda com o objetivo de prevenir fraudes, o LFGB proíbe a colocação no mercado de produtos impróprios para o consumo e que contenham informações falsas ou enganosas. Também são proibidos os alimentos falsificados e a comercialização de produtos que diferem em sua natureza do uso comercial e das expectativas do consumidor e, portanto, são de menor valor nutricional ou são deturpados para obter uma aparência melhor do que os produtos genuínos realmente têm.

Como já destacado, o LFGB estabelece as sanções penais aplicáveis em caso de violação a seus dispositivos. De acordo com os §§ 58 e 59 do LFGB, podem ser aplicadas as penas de multa ou restritiva de liberdade. No caso da primeira, os valores podem chegar até € 20.000, € 50.000 ou € 100.000, a depender da violação em questão.

Já a pena de prisão é fixada em até 3 anos para violações previstas no § 58 (que incluem, por exemplo, a colocação no mercado de produtos que causem riscos à saúde), podendo ser aumentada para até 5 anos se presentes circunstâncias agravantes, isto é, caso a infração coloque em risco a saúde de grande número de pessoas ou envolva o risco de morte ou sérios danos à saúde ou, ainda, se os perpetradores, agindo em interesse próprio, obtêm ganhos pecuniários para si ou para outrem em grande escala.

Para violações previstas no § 59 (entre as quais estão as violações ao § 11 do LFGB), a pena de reclusão pode ser aplicada por até 1 ano. No caso em que a prática da infração seja motivada por interesses econômicos ou ocorra de maneira reiterada o limite da pena aumenta para 2 anos (§ 59(4)).

Dessa forma, as fraudes alimentares poderão ter pena de até 1 ano (por força do § 59(1)1 e 2), sempre que não provoquem danos à saúde, ou de até 5 anos, nos casos em que, por motivos econômicos, os alimentos sejam colocados no mercado com risco à saúde dos consumidores (§58(1)).

---

<sup>354</sup> SACHS, Gunnar. Food law and regulation in Germany... *op. cit.*, p. 676-677.



As formas culposas de violação ao §11 recebem apenas pena de multa (cf. § 60(1)1 do LFGB).

Além disso, a fraude alimentar também pode ser uma infração penal (*Betrug*) prevista no §263 do StGB<sup>355</sup>. O tipo penal do estelionato na Alemanha, em tradução livre, determina que “aquele que, com a intenção de obter para si ou para terceiros um benefício material ilegal, danifica a propriedade de outrem, causando ou mantendo um erro ao fingir fatos falsos ou distorcer ou suprimir fatos verdadeiros, está sujeito a pena de prisão não superior a cinco anos ou multa”. Os elementos objetivos do tipo são: engano, erro, disposição patrimonial e dano patrimonial, entre os quais deve haver uma relação de causalidade<sup>356</sup>. A pena de prisão pode chegar a até cinco anos e é alternativa à multa.

No centro da discussão sobre o estelionato está a questão do engano relevante. Isso porque todo erro de rotulagem é potencialmente capaz de provocar um equívoco que pode ser capaz de induzir a erro. Contudo, como a tipicidade do estelionato requer um ato de disposição patrimonial, é necessário avaliar se a informação errônea costuma ser percebida pelo consumidor e faz parte da base para a tomada de decisão de compra. É dizer, apenas um engano relevante que leve a uma decisão de compra que de outra forma não teria sido tomada é manifestamente enganoso. Dessa forma, é importante distinguir entre engano intencional (e, portanto, fraudulento) e engano negligente, que deve ser descriminalizado<sup>357</sup>.

O § 263, contudo, não contempla a maioria dos casos de fraude no que diz respeito a alimentos, uma vez que, entre os elementos do tipo, subsiste a necessidade de que seja causado um prejuízo financeiro para a vítima, o que não ocorre na maioria dos casos de fraude alimentar<sup>358</sup>.

### 3.2.3 A fraude no ordenamento jurídico brasileiro

Na doutrina penal brasileira, os estudos referentes à fraude no âmbito do direito penal são majoritariamente atribuídos a Nelson Hungria. Muito embora datada de 1934, e,

<sup>355</sup>

Disponível

em:

<[https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Flyer/nach\\_Themen/18\\_Flyer\\_strategie\\_lebensmittelbetrug.html;jsessionid=93A5856D77A0AB4299C1E3D3D8360402.2\\_cid298?nn=10422054](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Flyer/nach_Themen/18_Flyer_strategie_lebensmittelbetrug.html;jsessionid=93A5856D77A0AB4299C1E3D3D8360402.2_cid298?nn=10422054)>. Acesso em: 21 dez. 2021.

<sup>356</sup> GRUBE, Markus. Rechtliche Grundlagen und Sanktionierung von Vorgängen als Food Fraud. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, p. 13.

<sup>357</sup> GRUBE, Markus. Rechtliche Grundlagen und Sanktionierung von Vorgängen als Food Fraud... *op. cit.*, p. 11-12.

<sup>358</sup> GRUBE, Markus. Rechtliche Grundlagen und Sanktionierung von Vorgängen als Food Fraud... *op. cit.*, p. 16.

portanto, anterior à entrada em vigor do Código Penal vigente, sua obra intitulada “Fraude penal” ainda é a principal referência nacional no estudo da fraude, juntamente com seus nove volumes de “Comentários ao Código Penal”.

Segundo Hungria, o termo fraude tem várias acepções jurídicas. Em sentido amplo, a “fraude corresponde o engano doloso, ou o malicioso induzimento em erro, tendente à consecução ou facilitação de um fim ilícito”<sup>359</sup>. Em termos penais, ela seria um elemento típico do estelionato, sendo concebida no mesmo sentido de fraude contratual<sup>360</sup>.

Ao longo do tempo, os avanços dos estudos internacionais sobre o tema, entretanto, incorporaram outros elementos ao estudo da fraude no direito penal. A depender do ordenamento jurídico analisado, pode ou não haver uma distinção entre fraude e estelionato. No sistema alemão, por exemplo, em que o conceito de engano é aplicado em sentido amplo, os dois termos estão contidos na ideia de *Betrug*<sup>361</sup>. Essa diferenciação ocorre somente em alguns ordenamentos latinos nos quais o engano é compreendido restritivamente: enquanto o estelionato corresponderia a formas de comportamento ativo, acompanhadas de uma certa *mise en scène*, a fraude abordaria a ideia de deslealdade ou a frustração de expectativas de comportamento<sup>362</sup>.

Desse modo, podem ser identificados dois modelos delitivos contidos na ideia de fraude. O primeiro refere-se à proteção da Fazenda Pública, por meio de tipos penais desvinculados do crime de estelionato, cujo cometimento não decorre somente do engano, mas também da infração de deveres perante a Administração (é o caso da fraude fiscal, por exemplo). Esse primeiro modelo, mais amplo e punitivo que o do estelionato, pode ser denominado fraude (em sentido estrito)<sup>363</sup>. O segundo modelo derivado da ideia de fraude é o estelionato, que se aplicaria às relações privadas, incluindo aquelas entre cidadão e Estado,

---

<sup>359</sup> HUNGRIA, Nelson. *Fraude penal*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1934, p. 17-18.

<sup>360</sup> HUNGRIA, Nelson. *Fraude penal... op. cit.*, p. 18.

<sup>361</sup> Sobre as acepções da palavra fraude, Nelson Hungria salienta que “[...] o termo fraude é usado para designar a própria locupletação ilícita *per fraudem*. Na legislação penal de vários países encontram-se mesmo vocábulos correspondentes ou equivalentes servindo ao *nomen juris* do crime de lesão patrimonial por meio do engano (*Betrug, trufa, estafa, burla, Bedrog, Bedraeger*, respectivamente, nos Códigos alemão, italiano, espanhol, português, holandês e sueco)”. HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao Código Penal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. v. 7, p. 170

<sup>362</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coord.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006, p. 231-232.

<sup>363</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 232-233.

quando este não figure como Fazenda Pública. Esse modelo é mais restritivo, pois a tipicidade da conduta limita-se ao engano<sup>364</sup>.

Posto que o presente capítulo pretende realizar uma análise da relevância penal das adulterações de alimentos, e considerando que sua perpetração de se dá no seio de relações privadas, a análise das fraudes alimentares terá como parâmetro a fraude no tipo penal do estelionato, buscando-se assim uma contraposição da fraude, no estelionato, com aquela dos tipos penais que tipificam condutas de modificação da qualidade dos alimentos, nomeadamente os art. 272 e 275 do Código Penal.

### **3.2.3.1 Formas de perpetração da fraude alimentar: elementos do tipo penal**

No Brasil, são dois os crimes no Código Penal que mais diretamente contemplam as formas de perpetração da fraude ora descritas. São eles a “falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios” e o “Invólucro ou recipiente com falsa indicação”, previstos nos art. 272 e 275 do Código Penal respectivamente.

Não obstante, há ainda previsões no Código de Defesa do Consumidor e na Lei de crimes contra as relações de consumo que também se relacionam às formas de perpetração de fraudes alimentares.

Dentre os crimes contra as relações de consumo (art. 7º), citam-se quatro dispositivos cujas previsões relacionam-se à fraude alimentar: inciso II (“vender ou expor à venda mercadoria cuja embalagem, tipo, especificação, peso ou composição esteja em desacordo com as prescrições legais, ou que não corresponda à respectiva classificação oficial”), inciso III (“misturar gêneros e mercadorias de espécies diferentes, para vendê-los ou expô-los à venda como puros; misturar gêneros e mercadorias de qualidades desiguais para vendê-los ou expô-los à venda por preço estabelecido para os demais mais alto custo”), inciso VII (“induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária”) e inciso IX (“vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo”).

---

<sup>364</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 233.

Como será demonstrado nos tópicos a seguir, não há, contudo, um alinhamento entre os tipos penais ora descritos e a própria definição doutrinária dada às fraudes alimentares – que considera a indução do consumidor em erro quanto às características dos alimentos, acarretando-lhe potenciais danos à saúde<sup>365</sup>. Isso porque tais previsões, em verdade, prescindem da análise da conduta do consumidor, o que afasta esses tipos penais tanto do tipo do estelionato quanto do conceito doutrinário.

### 3.2.3.2 Elementos da fraude

Em geral, o delito de estelionato é concebido para situações em que o titular de um patrimônio, em estado de erro, toma uma decisão econômica que lhe é prejudicial, sendo outro o sujeito responsável pelo fato de que a decisão tenha sido tomada mediante tais condições<sup>366</sup>. A tipificação do crime de estelionato passa pelo enfrentamento de alguns aspectos dogmáticos: a definição do injusto, mais especificamente o bem jurídico a ser tutelado pela norma penal, a determinação e a definição dos elementos do tipo, a delimitação do engano típico e, por fim, a determinação de tipos especiais de fraude<sup>367</sup>.

Com relação ao bem jurídico penal, concebem-se três posicionamentos doutrinários (patrimônio, liberdade de disposição e ambos), sendo a corrente majoritária no sentido de que o crime de estelionato tutela o bem jurídico patrimônio. Assumida essa premissa, o conceito de patrimônio poderá ser definido desde uma perspectiva jurídica ou econômica, objetiva ou subjetiva<sup>368</sup>.

Definido o bem jurídico a ser tutelado pela norma penal, é necessário delimitar os elementos que compõem a descrição do tipo. Em todos os ordenamentos jurídicos dos países da União Europeia, o crime de estelionato corresponde a uma estrutura sequencial muito semelhante: engano, erro, disposição patrimonial e prejuízo. O conteúdo desses elementos,

---

<sup>365</sup> Segundo Carla Esquivel, as fraudes alimentares correspondem às “condutas destinadas a enganar os consumidores, levando-os ao erro quanto à natureza, características e apresentação das substâncias ou produtos alimentícios, em vista, sobretudo, de vantagens indevidas do fornecedor em face da saúde do consumidor”. ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 23.

<sup>366</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coor.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006, p. 264.

<sup>367</sup> Com relação à criação de tipo penal no âmbito do direito comunitário europeu: PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 258.

<sup>368</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 263.

entretanto, é distinto em cada um dos países, podendo seguir definições objetivas (normativas) ou subjetivas<sup>369</sup>.

Ainda que essas questões não possam ser totalmente dissociadas, privilegia-se a análise quanto à tipicidade penal do engano, dada sua essencialidade à tipificação da conduta, na medida em que o erro<sup>370</sup> e a disposição patrimonial (da qual decorre o prejuízo) são resultados intermediários, que não afetam o desvalor do comportamento do autor<sup>371</sup>.

### 3.2.3.3 Tipificação do estelionato e elementos do tipo

Muito embora os elementos do tipo do estelionato (engano, erro e prejuízo patrimonial) sejam semelhantes entre os ordenamentos dos diversos países, seu conteúdo poderá ser distinto, conforme os critérios adotados. Nesse sentido, a teoria pessoal do patrimônio corresponde a um critério subjetivo, enquanto a econômica torna objetivo o dano<sup>372</sup>. Em um modelo subjetivo, o engano é concebido desde que provoque um erro, enquanto no modelo objetivo exige-se que ele recaia sobre circunstância relevante<sup>373</sup> ou restrinja-se a partir de comportamentos pautados em operadores econômicos razoáveis. A partir da combinação desses elementos, têm-se os possíveis modelos legislativos do tipo do estelionato<sup>374</sup>.

Um primeiro modelo legislativo absolutamente normativo ou objetivo seria caracterizado pela adoção de um padrão de racionalidade. Nesse modelo, o binômio engano-erro é enfatizado em seu primeiro elemento, uma vez que o engano representa a síntese da tensão dialética entre os deveres de veracidade e autoproteção das partes existente no mercado. O erro, enquanto elemento genuinamente subjetivo, é um resultado intermediário

<sup>369</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 237-238.

<sup>370</sup> Nas palavras de Nelson Hungria, “Entende-se por erro a falsa ou nenhuma representação da realidade concreta, funcionando como vício do consentimento da vítima”. HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. Comentários ao Código Penal... *op. cit.*, p. 209.

<sup>371</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 424.

<sup>372</sup> Especificamente sobre a definição do conceito de patrimônio no direito penal, recomenda-se SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. *Direito penal e propriedade privada: A racionalidade do sistema penal na tutela do patrimônio*. 2013. 352 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

<sup>373</sup> A esse respeito, Nuria Pastor Muñoz ressalta que a relevância deve ser avaliada desde um ponto de vista da relação econômica. Vide: PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 268.

<sup>374</sup> VOGEL, Joachim. Eurodelito de estafa. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coord.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006, p. 37.

entre a conduta típica e o resultado final, o dano ao patrimônio. O patrimônio, por sua vez, também é concebido economicamente, do ponto de vista do modelo objetivo<sup>375</sup>. Nesse sentido, o patrimônio resulta lesionado quando há diminuição do valor patrimonial, sem que a isso corresponda um motivo jurídico ou contraprestação equivalente<sup>376</sup>.

Em sentido oposto, o modelo personalizado ou subjetivo do estelionato considera a vítima em concreto, com todas as suas características pessoais. Esse modelo tem como catalisador normativo os interesses da vítima, visando a extrema proteção de sua liberdade de disposição patrimonial. O patrimônio também é conceituado de maneira pessoal, de modo que o prejuízo é aferido pessoalmente e não com base em critérios de mercado<sup>377</sup>. Ou seja, configura-se o prejuízo quando a vítima realiza a disposição patrimonial sem alcançar os fins econômicos que pretendia em relação a seu patrimônio<sup>378</sup>. Esse conceito, portanto, permite a tutela da liberdade de disposição patrimonial<sup>379</sup>.

Da combinação engano-erro e prejuízo patrimonial surgem dois modelos legislativos mistos: um que subjetiva a relação engano-erro e objetiva o prejuízo patrimonial (teoria subjetiva-objetiva), e outro que, contrariamente, subjetiva o prejuízo patrimonial e objetiva a relação engano-erro (teoria objetiva-subjetiva). A teoria subjetiva-objetiva considera as características pessoais da vítima, mas concebe o prejuízo patrimonial nos termos da teoria econômica de patrimônio. Assim, reduzem-se as hipóteses de relevância penal do engano e do erro, conquanto a tipicidade decorra de enganamentos que afetem circunstâncias que influam no valor de mercado dos bens. Em contraste, a partir da teoria objetivo-subjetiva, o conceito de engano considera os deveres de autoproteção e a capacidade da vítima, concebida desde um ponto de vista do “homem médio” atuante em cada setor do mercado<sup>380</sup>.

No contexto da União Europeia, a tipificação do estelionato segue, basicamente, dois modelos, o alemão e o francês. No modelo alemão, a conduta típica do tipo básico do estelionato corresponde a um engano que induz a vítima a erro (§263, StGB). Esse engano não precisa ser qualificado, mas deve recair somente sobre fatos<sup>381</sup>. No mesmo dispositivo

---

<sup>375</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 238-239.

<sup>376</sup> VOGEL, Joachim. Eurodelito de estafa... *op. cit.*, p. 38.

<sup>377</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 239.

<sup>378</sup> VOGEL, Joachim. Eurodelito de estafa... *op. cit.*, p. 39.

<sup>379</sup> SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. *Direito penal e propriedade privada... op. cit.*, p. 101-108.

<sup>380</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 240.

<sup>381</sup> Sobre o tema, PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 259-260; FRISCH, Wolfgang. Cuestiones fundamentales del engaño y el error en la estafa. Acerca del llamado derecho a la verdad. *Revista de Derecho Penal e Procesal Penal*. Buenos Aires, 2011.

são previstas qualificadoras e há tipos especiais, tais como fraude informática, fraude de crédito e fraude a seguro. Diferentemente do modelo alemão, o modelo francês é casuístico: não se apresenta um tipo básico de estelionato, mas sim comportamentos constitutivos de *escroquerie*. O conceito de engano é qualificado. Não basta a simples mentira, é necessário que o autor se comporte de modo encenado (*mise en scène*). Além da *escroquerie*, tipificam-se as fraudes de consumo. Em Portugal, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Suécia, Irlanda e Espanha encontram-se tipificações semelhantes ao modelo alemão. O modelo francês, por sua vez, prevalece na Bélgica, em Luxemburgo, na Holanda e na Itália<sup>382</sup>.

Nesse sentido, pode-se dizer que, nos ordenamentos europeus, há unanimidade no sentido de se considerar o engano o ponto de partida do comportamento, que como resultado intermediário deve levar a um erro, a despeito das diversas concepções possíveis a seu respeito<sup>383</sup>.

Novamente, de acordo com o modelo adotado, os limites do engano típico são distintos. No modelo alemão (engano não qualificado) uma simples mentira poderá ser considerada típica<sup>384</sup>. Assim, a delimitação da tipicidade do engano encontra várias teorias, entre as quais citam-se a causalidade, a teoria da adequação, as propostas da vitimodogmática, o critério de autorresponsabilidade da vítima e a infração de um dever de veracidade<sup>385</sup>.

Alguns ordenamentos mencionam a existência do engano como causa, fortalecimento ou utilização de um erro. No direito espanhol, por exemplo, a redação legal prevê um “engano bastante para produzir erro em outrem”<sup>386</sup>. Desde uma perspectiva de causalidade, a relevância típica do engano, portanto, residiria em sua eficácia causal para conduzir a vítima a um erro. Desse modo, a tipicidade do comportamento do autor estaria condicionada às peculiaridades psicológicas da vítima, o que, por sua vez, inviabiliza uma

---

<sup>382</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 259.

<sup>383</sup> VOGEL, Joachim. Estafa en la UE. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coord.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006, p. 46.

<sup>384</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 273.

<sup>385</sup> A concepção causal do engano, entretanto, foi paulatinamente abandonada pela doutrina e jurisprudência da Espanha. Ver: PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 265.

<sup>386</sup> VOGEL, Joachim. Eurodelito de estafa... *op. cit.*, p. 46. Nuria Pastor ressalta, entretanto, que foi operada uma progressiva substituição do critério causalista pelo critério objetivo-subjetivo. A princípio, portanto, o engano deverá ser suficientemente idôneo para enganar uma pessoa mediana (critério objetivo), salvo se, em razão de suas características peculiares, a vítima possa ser considerada débil (critério subjetivo). PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 267.

definição *ex ante* do delito típico<sup>387</sup>. A causalidade, portanto, não serve à definição do comportamento típico, mas somente para o juízo de imputação objetiva do resultado<sup>388</sup>.

A diferenciação entre inverdades típicas e atípicas, portanto, deve se dar com base em critérios normativos<sup>389</sup>. A teoria da adequação surge justamente com esse intuito<sup>390</sup>. Assim, aquele que, por meio de uma fraude, dá causa a um ato de disposição patrimonial prejudicial não necessariamente será penalmente responsabilizado, uma vez que essa causalidade poderá não ter importância para a análise da tipicidade da conduta<sup>391</sup>.

No mesmo sentido, a vitimodogmática elaborou expressamente a existência de responsabilidade da vítima nos crimes de estelionato<sup>392</sup>. Por esse critério, a determinação da responsabilidade do autor, e, de igual modo, a delimitação da tipicidade do engano, devem considerar o comportamento da própria vítima em contribuição ao delito<sup>393</sup>. Nesse sentido, Schünemann sustenta que não haveria tipicidade quando a vítima de estelionato estivesse “consciente da possibilidade de que as afirmativas do autor sejam falsas, ou seja, quando ela não erra, mas apenas duvida”<sup>394</sup>.

Partindo da ideia de autorresponsabilidade da vítima, por um lado, o crime de estelionato foi considerado de autolesão (tipificação da autoria mediata) e, por outro, foram elaborados critérios materiais referentes à noção de autorresponsabilidade<sup>395</sup>. Em contraposição à vitimodogmática, as teorias de autorresponsabilidade consideram que as contribuições da vítima para o feito delitivo não impedem a imputação do resultado ao autor quando este aprecia a medida do risco melhor do que a vítima.

Sob essa perspectiva, a proteção patrimonial contra o estelionato justifica-se somente nos casos em que o engano possa ser objetivamente imputado ao autor do crime, quando, a partir da distribuição dos riscos de orientação, não se poderia exigir que a vítima detectasse

---

<sup>387</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 266.

<sup>388</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 266.

<sup>389</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa. *Doctrina e Jurisprudencia penal*, n. 1, 2010, p. 44.

<sup>390</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa... *op. cit.*, p. 44.

<sup>391</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa... *op. cit.*, p. 43.

<sup>392</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa... *op. cit.*, p. 44.

<sup>393</sup> SILVA SANCHEZ, Jesús-María. La consideración del comportamiento de la víctima en la teoría jurídica del delito. Observaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la “victimo-dogmática”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 9, n. 34, 2001, p. 167 e ss.

<sup>394</sup> SCHÜNEMANN, Bernd. A posição da vítima no sistema de justiça penal: um modelo de três colunas. In: GRECO, Luís; LOBATO, Danilo. *Temas de direito penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 8.

<sup>395</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa... *op. cit.*, p. 44.



o engano<sup>396</sup>. Isso porque o conceito normativo de engano pressupõe que os destinatários sigam deveres de cuidado, isto é, que não confiem cegamente na veracidade dos fatos que lhes são apresentados. A ideia dos “riscos de orientação” é de restrição da punibilidade, uma vez que acentua a autorresponsabilidade do destinatário quanto à aquisição de informações<sup>397</sup>.

Com relação ao julgamento do caso de envio de cartas de oferta semelhantes a cobrança pelo Supremo Tribunal Federal alemão – BGH, Michael Pawlik considerou equivocada a fundamentação da decisão. Isso porque, ao afirmar pela punibilidade da conduta com base no fato de ser a provocação do erro a finalidade pretendida pelo autor do crime, a 4ª turma do BGH teria se valido de um critério subjetivista. Tal critério não apenas dificultaria a separação entre habilidade negocial e engano punível como também estaria em desacordo com a ideia de distribuição do “risco de orientação”<sup>398</sup>. Adotando uma corrente normativista, Pawlik considera que a compreensão do conceito de engano deve se dar a partir da distribuição de competências com base em critérios puramente objetivo-normativos<sup>399</sup>.

Por fim, a conversão do engano em infração de deveres de comunicação é mais coerente com o estelionato por omissão<sup>400</sup>, uma vez que permite a violação omissiva de um dever de veracidade do autor, decorrente de sua posição de garante em relação à vítima<sup>401</sup>. Esse entendimento relaciona-se a uma tendência legislativa quanto à criação de tipos de perigo que prescindem do elemento do prejuízo patrimonial. A legitimação desse modelo fundamenta-se em argumentos semelhantes àqueles das fraudes contra a Fazenda Pública: primeiramente, a existência de um interesse coletivo sobre a veracidade das informações em determinadas instituições econômicas e sobre o direito à informação por parte dos consumidores, e, em segundo lugar, a impossibilidade prática de constatação da sequência causal dos elementos objetivos do tipo tradicional do estelionato<sup>402</sup>.

---

<sup>396</sup> PAWLIK, Michael. Engaño fraudulento por medio del envío de cartas de oferta similares a una facturación?. *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal*. Buenos Aires, 2011, p. 810.

<sup>397</sup> PAWLIK, Michael. Engaño fraudulento por medio del envío de cartas de oferta similares a una facturación?... *op. cit.*, p. 809.

<sup>398</sup> PAWLIK, Michael. Engaño fraudulento por medio del envío de cartas de oferta similares a una facturación?... *op. cit.*, p. 809.

<sup>399</sup> PAWLIK, Michael. Engaño fraudulento por medio del envío de cartas de oferta similares a una facturación?... *op. cit.*, p. 811-812.

<sup>400</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 270.

<sup>401</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa... *op. cit.*, p. 269-270.

<sup>402</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 235.

Partindo-se do pressuposto de que as fraudes alimentares estão diretamente relacionadas à tutela de interesses dos consumidores, passa-se à análise do conceito de fraude alimentar, a fim de, em seguida, analisar sua tipicidade no ordenamento brasileiro.

### **3.2.4 A fraude alimentar e o paradigma da fraude no estelionato: uma comparação doutrinária**

Como dito, as fraudes alimentares correspondem às “condutas destinadas a enganar os consumidores, levando-os ao erro quanto à natureza, características e apresentação das substâncias ou produtos alimentícios, em vista, sobretudo, de vantagens indevidas do fornecedor em face da saúde do consumidor”<sup>403</sup>.

De outro lado, no ordenamento jurídico brasileiro, o art. 171, *caput*, do Código Penal – CP apresenta um tipo básico do estelionato<sup>404</sup>, tipificado nos seguintes termos: “Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa”. Os estudos dogmáticos referentes ao tipo penal do estelionato brasileiro consagram os mesmos elementos do tipo analisados anteriormente. Desse modo, resta considerar se as características da fraude alimentar, nos termos supracitados, tipificam o crime do art. 171 do Código Penal.

Pressupondo que o intento de lucro (*iii*) e a intencionalidade (*ii*) correspondam à vantagem ilícita e ao dolo (descartando, portanto, modalidade culposa), resta analisar em que medida pode-se considerar típico o engano do consumidor no caso de fraudes alimentares. A princípio, a menção a “artifício, ardil” poderia indicar uma tendência legislativa ao engano qualificado, seguindo o modelo francês. Entretanto, a fórmula genérica “outro meio fraudulento” permite compreender a simples mentira ou o silêncio como engano típico<sup>405</sup>, de maneira que a tipificação do estelionato aproxima-se do modelo alemão (em redação semelhante ao §263, do Código Penal Alemão – StGB, inclusive). Nesse sentido, pode-se considerar que a adulteração de alimentos ou a veiculação de falsas informações a seu respeito são suficientes para, a princípio, constituir um engano, sendo, então, necessário analisar os limites de sua tipicidade.

---

<sup>403</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 23

<sup>404</sup> HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao Código Penal... op. cit.*, p. 202.

<sup>405</sup> HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao Código Penal... op. cit.*, p. 204-205 e 209.

Partindo-se da concepção jurídico-econômica de patrimônio, segundo a qual o patrimônio é constituído por valores economicamente apreciáveis reconhecidos ou não negados pelo direito (corrente majoritária)<sup>406</sup>, a tipicidade do engano deve considerar os comportamentos padrões do mercado em relação à disposição patrimonial. Ainda que se considere proteção da liberdade de disposição patrimonial como bem jurídico e, portanto, a referência normativa e a ser adotada, o resultado não é outro. Pela proteção desse bem jurídico, visa-se tutelar conhecimentos essenciais a uma tomada decisão responsável nesse sentido. A liberdade de disposição, entretanto, não deve ser determinada subjetivamente, mas sim a partir da proteção do patrimônio: o engano deve versar sobre circunstâncias que influem no comportamento do operador econômico médio<sup>407</sup>. Assim, a princípio, é necessário considerar os aspectos mercadológicos relativos ao comércio de alimentos, os quais se fundamentam na convicção de que os alimentos colocados à disposição do consumidor são seguros e compostos conforme às especificações que dele constam.

Além disso, a tipicidade do engano deve ser limitada tanto em razão do processo decisional da vítima, quanto pelo grau de diligência dela esperado. Nesse sentido, o engano somente será típico quando recair sobre informações relacionadas ao objeto da relação econômica, considerando-se, ainda, a posição ocupada pela vítima nesta relação. Ou seja, os deveres de veracidade do autor e a responsabilidade da vítima pela averiguação de informações serão variáveis de acordo com a relação econômica em que se encontrarem<sup>408</sup>.

Nas relações econômicas atuais, a vulnerabilidade dos cidadãos decorre de sua incapacidade, seja por questões de tempo, conhecimento ou recursos tecnológicos, de comprovar a veracidade das informações<sup>409</sup>. No caso das fraudes alimentares, a relação econômica é marcada por uma forte assimetria entre consumidor e fornecedor. Atualmente, as cadeias produtivas nas indústrias alimentícias são marcadas pela existência de vários atores, muitas vezes em âmbito global. A relação entre aquele que adquire um produto fraudado e o efetivo autor da fraude pode ser intermediada por uma série de outros atores (os quais podem ou não ter contribuído para o adulterar, alterar ou falsificar determinado alimento). Tendo em vista, ainda, que muitas das fraudes alimentares somente podem ser identificadas por meio de procedimentos técnicos, que, via de regra, requerem instrumentos laboratoriais e conhecimentos dos quais o consumidor final não dispõe, seria possível

---

<sup>406</sup> SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. *Direito penal e propriedade privada... op. cit.*, p. 81-91.

<sup>407</sup> VOGEL, Joachim. *Estafa en la UE... op. cit.*, p. 47.

<sup>408</sup> PASTOR MUÑOZ, Nuria. *La construcción de un tipo europeo de estafa... op. cit.*, p. 268.

<sup>409</sup> NIETO MARTÍN, Adán. *El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... op. cit.*, p. 249.

afirmar pela sua fragilidade do ponto de vista da distribuição dos riscos de orientação, uma vez que, dada a excepcional vulnerabilidade do consumidor, o dever de veracidade por parte do fornecedor prevalecerá na maior parte das vezes.

Em crítica a essa construção, Adán Nieto Martín entende que a tipificação do estelionato deve vincular-se à proteção de patrimônios individuais, desvinculando-se, pois, da tutela de interesses coletivos, cuja proteção requer tipificação específica. A criação de tipos especiais permitiria a personalização do engano, citando-se como exemplo as fraudes alimentares e a publicidade enganosa de alimentos<sup>410</sup>.

Quanto ao erro, repetem-se aqui as considerações sobre a necessidade de uma construção normativa<sup>411</sup>: não qualquer equívoco pode ser considerado penalmente relevante para fins do estelionato, mas somente aquele sobre fatos que deem causa à disposição patrimonial. Para que tais representações sejam consideradas idôneas para motivar a vítima, elas devem apresentar um significado normativo, patrimonialmente relevante do ponto de vista da sociedade<sup>412</sup>.

Com relação ao erro, Nelson Hungria considera que deve acometer pessoa física (“alguém”) determinada. Nesse sentido, o engano dirigido a um número indeterminado de pessoas tipificaria crime diverso, a exemplo do art. 2º, IX, da lei de crimes contra a economia popular<sup>413</sup>. Esse entendimento, entretanto, está em dissonância com os mecanismos de perpetração de fraudes verificadas na realidade (notoriamente em relação às fraudes alimentares) e tampouco se coaduna com a doutrina internacional sobre o tema.

Feitas tais considerações, comparam-se a seguir os tipos penais relacionados às fraudes alimentares, compilados abaixo para fins de comparação entre os tipos penais e suas respectivas penas:

<b>Lei</b>	<b>Artigo</b>	<b>Pena</b>
Código penal	272. Corromper, adulterar, falsificar ou alterar substância ou produto alimentício destinado a consumo, tornando-o nociva à saúde ou reduzindo-lhe o valor nutritivo. § 1º-A - Incorre nas penas deste artigo quem fabrica, vende, expõe à venda, importa, tem em depósito para vender ou, de qualquer forma, distribui ou entrega a	Modalidade dolosa: reclusão de 4 a 8 anos, e multa.  Modalidade culposa: detenção de 1 a 2 anos e multa.

<sup>410</sup> NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE... *op. cit.*, p. 235.

<sup>411</sup> FRISCH, Wolfgang. Cuestiones fundamentales del engaño y el error en la estafa... *op. cit.*, p. 781

<sup>412</sup> FRISCH, Wolfgang. Cuestiones fundamentales del engaño y el error en la estafa... *op. cit.*, p.782-783.

<sup>413</sup> HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao código penal...* *op. cit.*, p. 211.

	<p>consumo a substância alimentícia ou o produto falsificado, corrompido ou adulterado.</p> <p>§ 1º - Está sujeito às mesmas penas quem pratica as ações previstas neste artigo em relação a bebidas, com ou sem teor alcoólico.</p>	
	275. Inculcar, em invólucro ou recipiente de produtos alimentícios, terapêuticos ou medicinais, a existência de substância que não se encontra em seu conteúdo ou que nele existe em quantidade menor que a mencionada.	Reclusão de 1 a 5 anos, e multa.
Código Penal	<p>Forma qualificada</p> <p>Art. 285 - Aplica-se o disposto no art. 258 aos crimes previstos neste Capítulo [<i>Dos crimes contra a saúde pública</i>], salvo quanto ao definido no art. 267.</p> <p>Art. 258 - Se do crime doloso de perigo comum resulta lesão corporal de natureza grave, a pena privativa de liberdade é aumentada de metade; se resulta morte, é aplicada em dobro. No caso de culpa, se do fato resulta lesão corporal, a pena aumenta-se de metade; se resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio culposo, aumentada de um terço.</p>	
Lei de crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo	<p>Art. 7º Constitui crime contra as relações de consumo:</p> <p>II - vender ou expor à venda mercadoria cuja embalagem, tipo, especificação, peso ou composição esteja em desacordo com as prescrições legais, ou que não corresponda à respectiva classificação oficial;</p> <p>III - misturar gêneros e mercadorias de espécies diferentes, para vendê-los ou expô-los à venda como puros; misturar gêneros e mercadorias de qualidades desiguais para vendê-los ou expô-los à venda por preço estabelecido para os demais mais alto custo;</p> <p>IV - fraudar preços por meio de:</p> <p>a) alteração, sem modificação essencial ou de qualidade, de elementos tais como denominação, sinal externo, marca, embalagem, especificação técnica, descrição, volume, peso, pintura ou acabamento de bem ou serviço;</p>	<p>Detenção de 2 a 5 anos, ou multa.</p> <p>Nas hipóteses dos incisos II, III e IX pune-se a modalidade culposa, reduzindo-se a pena e a detenção de 1/3 ou a de multa à quinta parte.</p>

	d) aviso de inclusão de insumo não empregado na produção do bem ou na prestação dos serviços;	
	VII - induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária;	
	IX - vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo;	
Código de Defesa do Consumidor	Art. 64. Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços	Modalidade dolosa: Detenção de 3 meses a 1 ano e multa.  Modalidade culposa: Detenção de 1 a 6 meses ou multa.
	Art. 76. São circunstâncias agravantes dos crimes tipificados neste código: II - ocasionarem grave dano individual ou coletivo; III - dissimular-se a natureza ilícita do procedimento; V - serem praticados em operações que envolvam alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais .	

### 3.2.4.1 Fraude alimentar no Código Penal

Segundo Carla Esquivel, as fraudes alimentares corresponderiam às “condutas destinadas a enganar os consumidores, levando-os ao erro quanto à natureza, características e apresentação das substâncias ou produtos alimentícios, em vista, sobretudo, de vantagens indevidas do fornecedor em face da saúde do consumidor”<sup>414</sup>. Ainda segundo a autora, essas condutas estão previstas nos art. 270 a 277, localizados no Capítulo III do Código Penal, intitulado “Dos crimes contra a saúde pública”, mas, especialmente, do art. 272, a fraude alimentar por excelência<sup>415</sup> e do art. 275, referente às informações sobre o produto.

<sup>414</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 23

<sup>415</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 168. Nesse mesmo sentido, Nelson Hungria afirma que “O Código contempla, nos artigos 272 e segs., uma série de fatos que, sem a nota de perigo à saúde pública, não seriam mais que modalidades de fraude no comércio ou de crimes contra a

Trata-se, portanto, de previsões que visam tutelar bem jurídico supraindividual, a saúde da população em geral, utilizando-se, para tanto, de previsões de crimes de perigo<sup>416</sup> e que, já nesse primeiro momento, diferenciam-se em relação ao tipo do estelionato, cuja preocupação essencial é a existência de dano patrimonial resultante do engano.

O art. 272 tipifica a conduta de “Corromper, adulterar, falsificar ou alterar substância ou produto alimentício destinado a consumo, tornando-o nociva à saúde ou reduzindo-lhe o valor nutritivo”. O tipo em questão é misto alternativo, consumando-se pela realização de quaisquer dos verbos do tipo, desde que o agente, ao corromper (deteriorar, modificar para pior), adulterar (deturpar, deformar), falsificar (reproduzir por meio de imitação) ou alterar (transformar ou modificar) substância ou produto alimentício destinado a consumo de um número indeterminado de pessoas, torne-o nocivo à saúde ou lhe reduza o valor nutritivo. Assim, não é suficiente à tipicidade da conduta que haja modificação da substância ou produto, sendo necessário comprovar que tais atos provocaram a nocividade ou a redução do valor nutritivo (crime de perigo concreto)<sup>417</sup>.

A fraude alimentar tipificada pelo art. 272, portanto, não se pauta por uma conduta economicamente motivada, havendo, inclusive previsão culposa dada pelo parágrafo 2º desse mesmo dispositivo. Nesse sentido, a fraude alimentar contemplaria exclusivamente situações nas quais da adulteração derivem questões sobre a regularidade sanitária dos alimentos, isto é, danos físicos ao consumidor.

Nesse sentido, uma primeira distinção do tipo da fraude alimentar em relação ao tipo do estelionato decorre do bem jurídico tutelado por cada uma das normas. Enquanto no tipo do art. 171 tutela-se um bem jurídico individual, tipificando-se um crime de dano, o art. 272 consiste em um crime voltado à tutela de bem jurídico supraindividual, cuja tendência

---

economia popular”. HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. 9 v, p. 109. Salienta-se que a despeito das alterações legislativas promovidas nos tipos penais contra a saúde pública, não houve modificações significativas no conteúdo dos dispositivos. No caso do art. 272, a redação original utilizava-se da expressão “substância alimentícia ou medicinal” e não contemplava a possibilidade de redução do valor nutritivo, que era prevista em separado, no art. 273.

<sup>416</sup> “Hoje, os crimes contra a saúde pública encontram-se, na lei criminal brasileira, inseridos nos arts. 267 a 285 do CP. Cuidam eles de diversas modalidades criminosas pretensamente deletérias a um bem supraindividual como o é a saúde da população em geral. Ocorre que, para tanto, acabam eles por se valor de previsões de crimes abstratos, em que nenhum resultado danoso ou lesivo é percebido”. SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Novas considerações quanto à proteção penal da saúde pública. In: PRADO, Luiz Regis; DOTTI, René Ariel (org.). *Doutrinas essenciais. Direito penal econômico e da empresa: direito penal do ambiente, consumidor, patrimônio genético e saúde pública* (v. III). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1190

<sup>417</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 178.

consiste na adoção de modelos de perigo, de orientação eminentemente preventiva<sup>418</sup>. Desse modo, não é necessário que o alimento chegue a ser comercializado ou consumido: basta a comprovação pericial quanto a sua nocividade positiva (capacidade de causar dano à saúde) ou negativa (redução do valor nutritivo ou da eficácia conservadora ou restauradora da saúde)<sup>419</sup>.

A fraude alimentar tipificada pelo art. 272, portanto, não perpassa pela verificação da idoneidade do engano para induzir em erro o consumidor. Assim, falsificações grosseiras, que, embora de teor nutricional inferior ao produto original, não teriam o condão de enganar o consumidor, são consideradas típicas, uma vez que a nocividade é aferida *a priori*, independe do efetivo consumo. Por outro lado, se um agente, durante a produção de alimento industrializado, utiliza-se de leite de vaca temperado com água (reduzindo, portanto, a qualidade do produto), mas compensa a perda nutricional com outra substância não nociva à saúde, a conduta seria atípica, ainda que esse engano possa induzir o consumidor a erro quanto às características do produto.

Nesse segundo caso, poderia haver tipificação nos termos do art. 275 (invólucro ou recipiente com falsa indicação), cuja redação prevê a conduta de “inculcar, em invólucro ou recipiente de produtos alimentícios, terapêuticos ou medicinais, a existência de substância que não se encontra em seu conteúdo ou que nele existe em quantidade menor que a mencionada”. Nesse caso, o núcleo do tipo “inculcar” refere-se ao induzimento do consumidor a erro quanto às características do produto<sup>420</sup>, de modo que há, tal como no estelionato, uma conduta fraudulenta. Por outro lado, trata-se de crime de perigo abstrato, de maneira que o comportamento da vítima também é prescindível à tipicidade do delito<sup>421</sup>.

Importante notar, ainda, que a tipificação de incidentes de fraudes alimentares pelo art. 272 envolve divergências e dificuldades práticas em relação à conduta do perpetrador e a interpretação restritiva aplicável aos tipos penais. A título exemplificativo, no caso de adulterações destinadas a mascarar produtos impróprios para consumo, por vezes a fraude não implicará em alterações do ponto de vista dos nutrientes encontrados no alimento. De outro lado, por se tratar de produto, *a priori*, impróprio para o consumo, a nocividade à saúde

---

<sup>418</sup> Sobre a tutela de bens jurídicos supraindividuais e as modificações do direito penal clássico provocadas nesse sentido, ler: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal supra-individual: interesses difusos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

<sup>419</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 176.

<sup>420</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 217.

<sup>421</sup> “Consuma-se o delito com a falsa indicação, independentemente da ciência por parte do consumidor, de seu efetivo consumo, de ser ou não nocivo, ou de qualquer outro resultado”. ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 218.



é pré-existente. Dessa forma, a conduta, em si, não tem o condão de tornar o alimento danoso (ele já o é). Eventual tipificação da conduta, nessa hipótese, exigiria discussões quanto ao incremento do dano pela conduta.

Outra situação fática problemática que foge à tipificação penal é o caso de produtos falsamente rotulados como orgânicos. Além das dificuldades em relação aos elementos objetivos do tipo do 272 (dado que as condutas descritas na norma não se associam à falsa representação de rotulagem, especificamente do selo), é certo que os alimentos tradicionais não se tornam nocivos à saúde apenas por não ostentarem a característica “orgânica” em seu processo produtivo. A princípio, tampouco subsistem diferenças em termos nutricionais entre essas duas categorias de alimentos. Dessa forma, a tipificação pelo 272 do CP não seria pertinente.

Igualmente, a conduta não pode ser tipificada pelo art. 275 do CP, ao menos em relação aos produtos *in natura*, porquanto a qualidade de “alimento orgânico” deriva mais precisamente de um modo de produção do alimento, não se tratando, portanto, de uma substância passível de não estar presente no alimento ou existir em menor quantidade, nos termos do CP.

Considerando a separação entre a tutela da saúde e a proteção contra a fraude<sup>422</sup>, pode-se inferir que a tipicidade penal das fraudes alimentares se legitima independentemente de dano à saúde pública. No Código Penal Brasileiro, entretanto, o bem jurídico tutelado pelas fraudes alimentares corresponde precisamente à saúde pública. Em decorrência disso, utiliza-se a técnica legislativa de tipos perigo, afastando-se da concepção da fraude como decorrente do engano do consumidor.

Parece-nos, nesse sentido, que a tipificação dada pelo Código Penal se aproxima mais dos conceitos de *food defense* (adulteração dolosa do alimento com o fim específico de provocar danos à saúde) e *food safety* (adulteração do alimento de forma acidental ou intencional da qual podem decorrer riscos à saúde) do que propriamente da fraude (adulteração por razões econômicas, da qual podem ou não resultar danos à saúde).

Notam-se, portanto, diferenças substanciais em relação ao conceito de fraude alimentar apresentado supra, no qual a adulteração era fundamentalmente relacionada a uma

---

<sup>422</sup> Destaca-se que a distinção entre riscos à saúde e engano já marcavam preocupações regulatórias no Reino Unido desde que constatados os resultados do *enforcement* da alteração promovida em 1872 no *Adulteration of Food or Drink Act* de 1860: “The Select Committee reported that consumers were being ‘cheated rather than poisoned’ by adulteration, and that most food manufacturing was perfectly safe. The focus of regulation should therefore, it was stated, be on retailers who tampered with goods in an active attempt to mislead or deceive consumers”. MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law... op. cit.*, n.p. (vide capítulo 1.2.1 – *Aspects of Early Food Law*).

conduta de finalidade econômica, cujos efeitos sobre a saúde pública eram prescindíveis, prevalecendo, portanto, a importância do engano.

Nesse sentido, a estrutura do tipo penal distancia-se sobremaneira do contexto atual de produção de alimentos, isto é, da existência de verdadeira indústria alimentícia, dotada de tamanhos, proporção, abrangência e poder econômico capazes de alimentar indivíduos em escala global. Não se trata de conferir pouca importância à questão da qualidade sanitária dos alimentos. Entretanto, entende-se que, do ponto de vista produtivo, essa preocupação já está internalizada na própria empresa, a qual, ao atuar na busca pela maximização do lucro, poderá, indiretamente, provocar danos à saúde pública.

Em outras palavras, a estrutura da fraude alimentar no Código Penal não contempla a essência da forma de produção de alimentos, qual seja, a existência de uma relação de consumo, da qual deriva grande interesse econômico por parte do fornecedor. Assim que, a despeito da importância da tutela da saúde pública pelo direito penal alimentar, tal como exposto por Dannecker, os tipos ora tratados mostram-se bastante frágeis quanto à tutela da fraude propriamente dita, desde o ponto de vista da relação econômica que predomina no cenário atual de produção de alimentos.

Por essa razão, analisa-se a seguir as tipificações dos crimes contra as relações de consumo para verificar em que medida elas contemplam, ou não, a complexidade da fraude alimentar na atual cadeia de suprimentos.

### **3.2.4.2 Fraude alimentar na Lei de crimes contra as relações de consumo**

A Lei n.º 8.137/90 define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo<sup>423</sup>. Dentre os crimes contra as relações de consumo (art. 7º), citam-se

---

<sup>423</sup> Não se deixa de destacar aqui a relação desta lei com o Código de Defesa do Consumidor, entre cujas disposições encontram-se os crimes contra as relações de consumo, e a eventual dificuldade criada à proteção do consumidor em decorrência da sobreposição normativa. Nesse sentido: “A Lei n. 8.137/1990 traz no artigo 7º outros crimes que têm como objeto jurídico as relações de consumo. Importante anotar que essa lei também sofreu severas críticas por parte de estudiosos ante o argumento de que os crimes nela definidos são, na verdade, uma extensão do rol de crimes previstos no CDC e que, nesta parte, seria de todo desnecessária, devendo ambos os diplomas legais ser um só. Alegam ainda que, seguindo a lógica, o legislador – no ano de 1990 (ano da entrada em vigor tanto dessa lei como do CDC – deveria ter criado um único diploma regulando a mesma matéria, pois da maneira com que busca “proteger” o consumidor de práticas criminosas consegue o efeito inverso ao pretendido, pois a diversidade e a confusão de diplomas legais regulando o mesmo tema apenas dificulta – muitas vezes até impede – a efetiva proteção do consumidor (diga-se, comando de índole constitucional)” BOSCH, Marcia Helena. *Crimes contra as relações de consumo: uma teoria a partir da jurisprudência*. 2016. 155 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016, p. 99. Ver também: BORGES, Fabiana Oliveira. A tipicidade penal dos produtos impróprios ao consumo

cinco dispositivos cujas previsões podem se relacionar à adulteração de alimentos: inciso II (“vender ou expor à venda mercadoria cuja embalagem, tipo, especificação, peso ou composição esteja em desacordo com as prescrições legais, ou que não corresponda à respectiva classificação oficial”), inciso III (“misturar gêneros e mercadorias de espécies diferentes, para vendê-los ou expô-los à venda como puros; misturar gêneros e mercadorias de qualidades desiguais para vendê-los ou expô-los à venda por preço estabelecido para os demais mais alto custo”), inciso IV, *a* e *d* (“a) fraudar preços por meio de alteração, sem modificação essencial ou de qualidade, de elementos tais como denominação, sinal externo, marca, embalagem, especificação técnica, descrição, volume, peso, pintura ou acabamento de bem ou serviço; d) aviso de inclusão de insumo não empregado na produção do bem ou na prestação dos serviços”), inciso VII (“induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária”) e inciso IX (“vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo”).

Diferentemente dos tipos do CP, que tratam expressamente da adulteração do alimento, a previsão do art. 7º, da Lei n.º 8.137/90 não se limita a esse tipo de bem, podendo, em verdade, ser aplicável a qualquer tipo de mercadoria objeto de uma relação de consumo.

Considerando-se, entretanto, a hipótese em que o bem mencionado pela lei se trate de um alimento, as penas podem ser agravadas de 1/3 (um terço) até a metade (art. 12, III da Lei 8.137/90), por se tratar de um bem essencial à vida ou à saúde. Dessa forma, passa-se à análise de cada um dos incisos acima mencionados, à luz do conceito técnico de fraude alimentar anteriormente apresentado.

No que tange ao art. 7º, inciso II, os elementos objetivos do tipo parecem exceder o escopo das fraudes alimentares em circunstâncias específicas. No caso, quando se pensa na atual configuração do mercado consumidor de alimentos, caracterizado pela comercialização de produtos industrializados e pré-medidos por meio de redes varejistas de supermercados, é certo que “embalagem, tipo, especificação, peso ou composição” serão características do produto sobre as quais, em regra, o varejista não tem qualquer ingerência.

Dessa forma, considerando que o dispositivo estaria essencialmente voltado à venda de produtos a granel, a tipificação do ato da venda do produto ou de sua mera exposição à

venda representaria, relativamente à grande maioria dos estabelecimentos que comercializam gêneros alimentícios, verdadeira assunção de responsabilidade por ato de terceiro, cuja conduta, por sua vez, pode até mesmo não estar associada à fraude alimentar.

De outro lado, eventual inconformidade do produto pode decorrer de falha no processo produtivo, sem qualquer motivação econômica e sem que gere danos ao direito à alimentação (ou mesmo à saúde) do consumidor. Seria, por exemplo, a hipótese de comercialização de um produto com uma nova formulação sem indicação quanto a essa característica, isto é, como se “original” fosse.

Vai sem dizer que a lei não define os conceitos de “embalagem, tipo, especificação”. Dessa forma, considerando a diferenciação estabelecida pela legislação sanitária (art. 2º, inc. XII e XIII do DL n.º 986/69<sup>424</sup>) quanto aos conceitos de embalagem e rótulo, em razão da interpretação restritiva aplicável à norma penal, o tipo estaria adstrito a inconformidades relacionadas exclusivamente à qualidade do recipiente, o que, em última instância, significaram apenas as violações às normas sobre produtos em contato com os alimentos (Resolução Anvisa n.º 105/1999). Do ponto de vista da fraude alimentar, portanto, a norma é inócua.

Ainda que assim não o fosse, é importante notar que inconformidades de rotulagem por descumprimento de normas administrativas podem não afetar a percepção do consumidor quanto às características do produto e, portanto, ser irrelevantes do ponto de vista de uma tomada de decisão informada. A título exemplificativo, basta notar que a RDC n.º 259/2002 estabelece que o prazo de validade para produtos congelados deve ser estabelecido de acordo com as diferentes temperaturas de acondicionamento. No caso de um sorvete, por exemplo, pela própria natureza do produto, o descumprimento de tal exigência legal não seria suficiente para alterar a percepção do consumidor quanto às suas características e a forma de armazenamento necessária à manutenção de suas qualidades.

As ressalvas feitas quanto à aplicação do inciso II relativamente ao contexto do atual mercado consumidor repetem-se em relação ao inciso III. De outro lado, este último ainda apresenta uma reduzida aplicabilidade também quanto aos produtos alimentícios atualmente comercializados (e aos mais sujeitos à ocorrência de fraudes alimentares), na medida em que a tipificação remete, em princípio, às adulterações na comercialização de produtos a granel,

---

<sup>424</sup> “XII - Rótulo: qualquer identificação impressa ou litografada, bem como os dizeres pintados ou gravados a fogo, por pressão ou decalcação aplicados sobre o recipiente, vasilhame envoltório, cartucho ou qualquer outro tipo de embalagem do alimento ou sobre o que acompanha o continente; XIII - Embalagem: qualquer forma pela qual o alimento tenha sido acondicionado, guardado, empacotado ou envasado”.

sendo que o elemento objetivo do tipo, “misturar”, estaria associado somente à fraude por adição, não contemplando, portanto, todas as outras formas de perpetração.

A exigência de que a precificação seja feita com base no produto de maior valor, por outro lado, aproxima-se à tipicidade do estelionato, mas não propriamente no sentido da motivação econômica do autor, senão no sentido de prejuízo econômico ao consumidor.

Não se pode esquecer, contudo, que a perpetração da fraude alimentar pode estar associada a uma postura de aquisição de vantagem competitiva indevida, caso em que a precificação poderá ocorrer a preço inferior. É dizer o valor de comercialização do produto “adulterado” que é adquirido pelo consumidor pode estar de acordo com aquele que seria seu “valor de mercado”, isto é, em proporcionalidade ou conformidade com suas qualidades inferiores. A fraude do mel é um exemplo disso<sup>425</sup>.

É dizer, muito embora a precificação do alimento fraudado possa constituir uma prova quanto à motivação econômica da conduta de adulteração em sentido amplo, o critério de “prejuízo econômico” para o consumidor não pode ser analisado com predominância sobre a capacidade de engano e indução em erro. Nessa hipótese, portanto, embora possa subsistir o engano dos consumidores quanto às características do produto, é possível que a venda seja feita por preço estabelecido abaixo do “de maior valor”.

O inciso VII (“induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária”) guarda redação extremamente semelhante à do art. 66 do CDC, que será analisado no tópico seguinte, de forma que as considerações feitas a esse dispositivo também lhe são aplicáveis. Registra-se, contudo, que a amplitude semântica dos termos “natureza” e “qualidade”

Por fim, no caso do inciso IX, a noção de adulteração, expressa no conceito internacional de fraude alimentar e no Código Penal, decorre da complementação do sentido da norma do inciso IX (“imprópria para consumo”), pelo teor do art. 18, §6º, II do Código de Defesa do Consumidor, do qual se depreende serem impróprios ao consumo os alimentos “deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados,

---

<sup>425</sup> Sobre o tema, ver: ROBERTS, Michael. *A 'food systems thinking' roadmap for policymakers and retailers to save the ecosystem by saving the endangered honey producer from the devastating consequences of honey fraud* (August 1, 2019). UCLA School of Law, Public Law Research Paper nº 20-02. 1 ago 2019. p. 19-21. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3466477>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação”.<sup>426</sup>

À semelhança do conceito internacional e diferentemente da tipificação do Código Penal, não se exige que a conduta coloque em perigo a saúde pública. De outro lado, assim como no Código Penal, trata-se de crime de perigo. Há controvérsia, contudo, quanto à necessidade ou não de demonstração da lesividade da conduta (perigo abstrato ou concreto), face ao caráter “impróprio” do alimento.

A princípio, o tipo foi concebido pelo Supremo Tribunal Federal como sendo de perigo abstrato, de modo que a mera colocação do produto à venda ou manutenção em depósito seria suficiente à tipificação da conduta<sup>427</sup>. Entretanto, o entendimento jurisprudencial sobre o tema foi alterado para se exigir a comprovação da nocividade do produto<sup>428</sup>, aproximando-se, portanto, de um crime de perigo concreto.<sup>429</sup>

Ressalta-se que, não obstante o CDC seja referenciado para a complementação do sentido da norma do inciso IX, o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos

<sup>426</sup> Importante notar que o inciso IX contém disposição semelhante ao art. 62 do CDC que foi vetado sob a justificativa de que a redação dar norma não seria precisa e determinada o suficiente para atender ao princípio da legalidade. A manutenção do inciso IX, dessa forma, está respaldada justamente na existência de revisão expressa, pelo CDC quanto ao conteúdo do “produto impróprio”. Sobre o tema da norma penal em branco e, ver: BORGES, Fabiana Oliveira. A tipicidade penal dos produtos impróprios ao consumo na sociedade de risco... *op. cit.*, p. 74-75.

<sup>427</sup> BOSCH, Marcia Helena. *Crimes contra as relações de consumo... op. cit.*, p. 123-124: “RECURSO DE HABEAS CORPUS INTERPOSTO CONTRA DECISÃO DENEGATÓRIA PROFERIDA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PRETENSÃO AO TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL POR INFRAÇÃO AOS ARTS. 7º, IX, DA LEI Nº 8.137/90 C/C O ART. 16, § 6º, DA LEI Nº 8.078/90. EXPOSIÇÃO À VENDA DE MERCADORIA COM PRAZO DE VALIDADE VENCIDO. A tipificação da figura penal definida no art. 7º, IX, da Lei nº 8.137/90, por ser norma penal em branco, foi adequadamente preenchida pelo 124 art. 18, § 6º, I, do Código de Defesa do Consumidor, que define como impróprio ao uso e consumo produto cujo prazo de validade esteja vencido. A exposição à venda de produto em condições impróprias ao consumo já configura o delito, que é formal e de mera conduta, consumando-se com a simples ação do agente, sendo dispensável a comprovação da impropriedade material. Recurso de Habeas Corpus improvido” Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 80.090-4 de São Paulo. 1ª Turma. Rel. Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF. Julgamento 09/05/2000.

<sup>428</sup> A esse respeito, destacam-se os seguintes comentários de Marcia Helena Bosch: “A conduta delitiva é, pois, caracterizada como: crime de forma livre, instantâneo nas modalidades ‘vender e entregar’ e permanente na modalidade ‘ter em depósito e expor à venda’. É crime comissivo e formal porque independe do efetivo prejuízo ao consumidor com a aquisição e o consumo da mercadoria ou matéria-prima imprópria, não obstante a jurisprudência venha exigindo prova (pericial) de que a mercadoria ou matéria-prima utilizada ou consumida pelo consumidor faria mal à saúde dele ou causaria outra espécie de prejuízo. Ademais, é crime de perigo abstrato e admite tentativa, embora de difícil configuração. É norma penal em branco porque precisa ser complementada por outras que especifiquem quais são as condições impróprias para o consumo [...] Contudo, no dia 17 de junho de 2008, no julgamento do Habeas Corpus n. 90.779-2 do Paraná, o Ministro Carlos Britto (1ª Turma-STF), revendo seu posicionamento, decidiu que para o caso do crime do inciso IX do artigo 7º da Lei 8.137/1990, quando complementado pela hipótese do inciso II do parágrafo 6º do artigo 18 do CDC206, ao titular da ação penal cabe a ‘comprovação da impropriedade do produto para uso. Pelo que imprescindível, no caso, a realização de exame pericial para aferir a nocividade dos produtos apreendidos’” (grifos nossos). BOSCH, Marcia Helena. *Crimes contra as relações de consumo... op. cit.*, p. 101 e 126.

<sup>429</sup> Sobre as mudanças na jurisprudência, ver: BORGES, Fabiana Oliveira. A tipicidade penal dos produtos impróprios ao consumo na sociedade de risco... *op. cit.*, p. 76-81.

de Origem Animal – RIISPOA (Decreto n.º 9.013/2017) também estabelece hipóteses expressas em que os alimentos de origem animal serão considerados impróprios para o consumo de maneira geral (cf. art. 497)<sup>430</sup> e específicas conforme o tipo de produto, e.g. carnes (art. 498), pescados (art. 499), ovos (art. 500), leite cru (art. 501 e 502), mel (art. 503). Dessa forma, ao menos do que tange os alimentos de origem animal, o critério interpretativo do art. 7º, IX deveria ser o quanto disposto no RIISPOA, que oferece critérios mais específicos aos alimentos e, nesse sentido, mais alinhados ao princípio da interpretação restritiva dos tipos penais e a primazia da norma específica sobre a geral.

Cumpra ainda notar que os tipos estabelecidos pelos incisos II, III e IX (cf. art. 7º, parágrafo único) também encontram previsão culposa, o que, a princípio, seria incongruente com a motivação econômica exigida na fraude alimentar, cujo caráter parece-nos ser necessariamente doloso, sob pena de que seja configurado um incidente de *food quality*.

Por fim, nota-se ainda que, embora o dispositivo do inciso IX tenha como núcleo objetivo do tipo “vender, ter em depósito para vender ou expor à venda”, apenas a previsão do art. 7º, inciso III contempla expressamente a motivação econômica do autor, estabelecendo, contudo, que a venda do produto “não puro” deveria ocorrer pelo maior preço.

Essa definição, assim como aquela dada pelo Código Penal, parece, contudo, não contemplar a complexidade da perpetração da fraude alimentar ao longo da cadeia de suprimentos, porquanto limita-se a um único elo, isto é, aquele em contato direto com o consumidor, na qualidade de adquirente do produto adulterado.

---

<sup>430</sup> Art. 497. Consideram-se impróprios para o consumo humano, na forma em que se apresentam, no todo ou em parte, as matérias-primas ou os produtos de origem animal que: I - apresentem-se alterados; II - apresentem-se adulterados; III - apresentem-se danificados por umidade ou fermentação, rançosos, com características físicas ou sensoriais anormais, contendo quaisquer sujidades ou que demonstrem pouco cuidado na manipulação, na elaboração, na conservação ou no acondicionamento; IV - contenham substâncias ou contaminantes que não possuam limite estabelecido em legislação, mas que possam prejudicar a saúde do consumidor; V - contenham substâncias tóxicas ou compostos radioativos em níveis acima dos limites permitidos em legislação específica; VI - Revogado; VII - contenham microrganismos patogênicos em níveis acima dos limites permitidos neste Decreto, em normas complementares e em legislação específica; VIII - revelem-se inadequados aos fins a que se destinam; IX - Revogado; X - sejam obtidos de animais que estejam sendo submetidos a tratamento com produtos de uso veterinário durante o período de carência recomendado pelo fabricante; XI - sejam obtidos de animais que receberam alimentos ou produtos de uso veterinário que possam prejudicar a qualidade do produto; XII - apresentem embalagens estufadas; XIII - apresentem embalagens defeituosas, com seu conteúdo exposto à contaminação e à deterioração; XIV - estejam com o prazo de validade expirado; XV - não possuam procedência conhecida; ou XVI - não estejam claramente identificados como oriundos de estabelecimento sob inspeção sanitária. Parágrafo único. Outras situações não previstas nos incisos de I a XVI podem tornar as matérias-primas e os produtos impróprios para consumo humano, conforme critérios definidos pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal.

### 3.2.4.3 Fraude alimentar no Código de Defesa do Consumidor

As origens do direito do consumidor remontam à mensagem enviada pelo então Presidente John F. Kennedy ao Congresso dos Estados Unidos, em 15 de março de 1962, na qual destacou a necessidade de os legisladores, ao redigir e adotar leis, levarem os consumidores em consideração, atribuindo-lhes direitos *(i)* à segurança (ser protegido contra a comercialização de produtos perigosos para a saúde ou a vida); *(ii)* à informação (ser protegido contra informações, publicidade, rotulagem ou outras práticas fraudulentas, enganosas, e receber os fatos de que precisa para fazer uma escolha informada; *(iii)* de escolha (ter assegurado acesso a uma variedade de produtos e serviços a preços competitivos e, nos setores em que a concorrência não é viável e a regulamentação governamental é substituída, uma garantia de qualidade e serviço satisfatórios a preços justos); e *(iv)* de ser ouvido (garantia de que os interesses do consumidor receberão consideração plena e solidária na formulação da política governamental e tratamento justo e rápido em seus tribunais administrativos.<sup>431</sup>

Como destacado no capítulo

---

<sup>431</sup> O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 552-553.



2 FOOD LAW, o direito alimentar é orientado ao consumidor. Assim, tanto *food law* quanto *consumer law* buscam garantir a segurança dos produtos e assegurar que os consumidores recebam informações suficientes para que possam fazer uma escolha informada a seu respeito. Não obstante essa convergência essencial entre essas duas áreas, importante notar que o direito do consumidor apresenta uma característica adicional, que o diferencia do direito alimentar, que consiste em conferir poderes contratuais ao consumidor, de forma a colocá-lo em pé de igualdade com fornecedor. Dessa forma, no direito do consumidor, há uma predominância muito maior das preocupações quanto ao interesse econômico dos consumidores comparativamente ao direito alimentar.<sup>432</sup>

Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor – CDC no Brasil tem preocupações substanciais quanto à garantia de qualidade e a segurança dos produtos ao consumidor de um lado (cf. Capítulo IV “Da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos”, em especial Seção I “Da proteção à saúde e segurança”) e, de outro, de seus interesses econômicos, sendo vedadas práticas abusivas e enganosas.

Especificamente quanto à questão do engano, cumpre notar que as infrações estabelecidas pelo CDC não se aplicam com exclusividade aos gêneros alimentícios, abrangendo, em verdade, todos os produtos que sejam comercializados, no âmbito de uma relação consumerista, para o consumidor.

Ademais, a respeito da hipótese de aplicação da previsão constante do art. 66 do CDC (“Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços”) de maneira específica aos alimentos (caso, inclusive, em que se aplica a circunstância agravante prevista pelo art. 76, V do CDC), nota-se, ainda, que o tipo admite modalidade culposa (art. 66, §2º do CDC).

Assim, além de estar em desacordo com a motivação econômica da conduta, como anteriormente exposto, o dispositivo poderia contemplar hipóteses de desvio produtivo acidental, resultando em uma responsabilidade omissiva pela “não informação” (a título exemplificativo, cita-se a possibilidade de contaminação de um lote de produtos por contato com substância alergênica diversa daquela declarada no rótulo) que amplia sobremaneira as hipóteses de punição que seriam consideradas para incidentes de fraude alimentar.

De outro lado, o tipo do art. 66 também não estabelece a necessidade de concretização de dano ao consumidor, de modo que a indução do consumidor a erro não

---

<sup>432</sup> O’ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union... *op. cit.*, p. 552-553.

constitui elemento do tipo. Trata-se, uma vez mais, de crime de mera conduta. Portanto, também esse tipo penal está em desacordo com as formas de perpetração das fraudes alimentares.

### 3.3 CONCLUSÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA FRAUDE ALIMENTAR

Embora não se tenha nenhuma definição jurídica sobre o que se considera fraude alimentar, há certo consenso entre os países sobre seu conceito, que, como exposto, contempla a adulteração do alimento, de modo a, intencionalmente, provocar erro quanto às suas qualidades, tendo em vista ganhos econômicos por parte dos perpetradores de referida adulteração<sup>433</sup>.

Na União Europeia, não obstante as preocupações desencadeadas pelo escândalo da carne de cavalo e os esforços do bloco em estabelecer novas redes para detecção e incentivos para a sanção das fraudes alimentares entre os países membros, não há uma definição legislativa sobre o conceito de fraude alimentar.

A ausência de uma definição harmonizada, contudo, não impede a Comissão e os países membros do bloco econômico de tomar medidas coordenadas contra práticas fraudulentas ocorridas na cadeia de suprimentos alimentar, sendo amplamente aceito que a fraude alimentar abrange os casos em que existe uma violação da legislação alimentar da

---

<sup>433</sup> “There is no statutory definition of food fraud or ‘economically motivated adulteration’ or EMA of foods or food ingredients, which is generally considered a subset of food fraud. However, the U.S. Food and Drug Administration (FDA) adopted a ‘working definition’ for an April 2009 public meeting to raise awareness and solicit public input regarding economically motivated adulteration of FDA-regulated products. For the purposes of the workshop, FDA defined ‘economically motivated adulteration’ as the: ‘fraudulent, intentional substitution or addition of a substance in a product for the purpose of increasing the apparent value of the product or reducing the cost of its production, i.e., for economic gain. EMA includes dilution of products with increased quantities of an already-present substance (e.g., increasing inactive ingredients of a drug with a resulting reduction in strength of the finished product, or watering down of juice) to the extent that such dilution poses a known or possible health risk to consumers, as well as the addition or substitution of substances in order to mask dilution’. Other countries generally also do not have established legal definitions of food fraud. A recent European Union (EU) report on food fraud states the EU laws do not provide for a ‘generally acknowledged definition of food fraud’ despite an extensive legislative framework focused on food safety. The only general guideline is found in EU regulations requiring that food labeling, advertising, presentation, and packaging ‘shall not mislead consumers’. However, these requirements reportedly vary among EU member states and food fraud in Europe remains largely undetected, similar to that in the United States. The United Kingdom’s Food Standards Agency (FSA) describes ‘food fraud’ as the deliberate placement on the market, for financial gain, with the intention of deceiving the consumer, covering two main types of fraud. These include the sale of food which is unfit and potentially harmful as well as the deliberate misdescription of food, such as products substituted with a cheaper alternative”. JOHNSON, Renée. *Food fraud and “economically motivated adulteration” of food and food ingredients... op. cit.*, p. 5.

UE, cometida intencionalmente para obtenção de ganho económico ou financeiro através do engano do consumidor<sup>434</sup>.

Trata-se de abordagem utilizada pelo Parlamento Europeu na Resolução de 14 de janeiro de 2014 sobre a crise alimentar, a fraude na cadeia de suprimentos alimentar e o seu controle<sup>435</sup>. Nos termos da Resolução, a fraude alimentar tem três principais características, a saber: (i) desconformidade com a legislação alimentar e/ou engano do consumidor; (ii) realização intencional; (iii) por razões de lucro financeiro ou vantagem competitiva.

Em sentido semelhante, nos Estados Unidos, a fraude alimentar compreende adulterações em sentido estrito e amplo. Em sentido estrito, tem-se a *economically motivated adulteration* (EMA), que consiste na substituição ou adição fraudulenta e intencional de uma substância com o objetivo de aumentar o valor aparente do produto ou reduzir o custo da sua produção. Em sentido amplo, a adulteração consiste também na falsa rotulagem, roubo, desvio, simulação, contrabando e falsificação<sup>436</sup>. A EMA, portanto, seria uma subcategoria de fraude alimentar<sup>437</sup>. Note-se que a EMA, assim como a fraude alimentar na Europa, não tem definição legal específica, mas seus elementos estão contemplados na definição de adulteração dada pelo *Federal Food, Drug, and Cosmetic Act* – FDCA<sup>438</sup>, a qual contempla todas as formas de fraudes alimentares segundo a definição dada por John Spink<sup>439</sup>.

Em ambos os casos, entende-se que as práticas têm motivação específica, isto é, que a conduta tenha sido perpetrada para obtenção de vantagens econômicas. Dessa forma, a fraude alimentar não tem como finalidade precípua causar danos físicos aos consumidores,

<sup>434</sup> Nesse sentido: “There is no EU harmonised definition for ‘food fraud’. However, the lack of a harmonised definition does not prevent the Commission and the EU countries from taking coordinated action against ‘fraudulent practices’ in the food supply chain. It is broadly accepted that food fraud covers cases where there is a violation of EU food law, which is committed intentionally to pursue an economic or financial gain through consumer deception”. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en)>. Acesso em: 10/11/18.

<sup>435</sup> European Parliament resolution of 14 January 2014 on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0011+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 10/11/18.

<sup>436</sup> “The U.S. Food and Drug Administration (FDA) working definition of EMA is the ‘fraudulent, intentional substitution or addition of a substance for the purpose of increasing the apparent value of the product or reducing the cost of its production’. The FDA definition of EMA encompasses food products and products such as dietary supplements, tobacco, cosmetics, pharmaceuticals, and medical devices and equipment. The more general term ‘food fraud’ encompasses EMA and is intended to explicitly include economically motivated misbranding, theft, diversion, simulation, smuggling, and counterfeiting, which may be classified as adulteration under the Food, Drug, and Cosmetic Act but may not involve material addition or substitution”. EVERSTINE, Karen; SPINK, John; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration (EMA) of food: common characteristics of EMA incidents. *Journal of Food Protection*, v. 76, n. 4, 2013, p. 723.

<sup>437</sup> CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *Discussion paper on food integrity and food authenticity*. 2018, p. 3. Disponível em: <[http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%2BDocuments%252Ffc24\\_07e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-24%252FWorking%2BDocuments%252Ffc24_07e.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>438</sup> ROBERTS, Michael T.. *Food Law in the United States...* op. cit., p. 43-44.

<sup>439</sup> SPINK, John W.. *Food fraud prevention...* op. cit., p. 10.

muito embora dela possam resultar riscos à saúde, mas sim os ganhos econômicos resultantes da falsa representação do produto. Por essa ótica, o dano à saúde seria uma possível consequência da fraude alimentar, mas não um requisito à sua configuração. Nesse sentido, as fraudes alimentares podem não resultar em uma crise de saúde pública ou segurança alimentar, mas apenas privar o consumidor do produto que acredita estar adquirindo.

Finalmente, ainda por tais definições, a fraude alimentar não contemplaria condutas culposas, relacionadas a eventuais desvios acidentais no processo produtivo do alimento, muito embora deles possa derivar adulteração não intencional do produto – inclusive com resultados danosos à saúde dos consumidores sem que houvesse a intenção de colocar no mercado produto defraudado.

Considerando a legislação brasileira, a doutrina nacional especializada conceitua as fraudes alimentares como “condutas destinadas a enganar os consumidores, levando-os ao erro quanto à natureza, características e apresentação das substâncias ou produtos alimentícios, em vista, sobretudo, de vantagens indevidas do fornecedor em face da saúde do consumidor”<sup>440</sup>.

Por esse conceito, identificam-se, desde logo, diferenças substanciais dos tipos penais relacionados à adulteração de alimentos em relação ao que a União Europeia e os Estados Unidos consideram como *food fraud*, consistentes na centralidade do dano à saúde pública para configuração do delito e na motivação econômica da conduta.

Essa divergência, cumpre notar, também demonstra certo distanciamento entre a compreensão da conduta da fraude alimentar no âmbito da sua perpetração (em sentido técnico) e sua correspondente percepção jurídica, na medida em que os elementos do tipo (aqui considerando de modo especial o tipo penal do art. 272, a “fraude alimentar por excelência” no ordenamento brasileiro) referentes à existência de risco à saúde e redução do valor nutricional dos alimentos relacionam-se muito mais a um resultado consequencial da adulteração do que ao próprio dolo do autor.

De outro lado, considerando apenas a legislação nacional sobre o tema, notam-se uma distinção marcante entre a fraude alimentar e o estelionato: o bem jurídico tutelado. Inserido nos crimes contra o patrimônio, o estelionato exige a configuração de um resultado material que implique lesão patrimonial à vítima, enquanto a fraude alimentar substitui o dano patrimonial pelo potencial de dano à saúde pública. Igualmente, embora o termo “fraude” esteja associado a uma falsa percepção do consumidor quanto às características do

---

<sup>440</sup> ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública... op. cit.*, p. 23

produto adulterado – no caso, do alimento – as construções legislativas distanciam os tipos penais das fraudes alimentares também desse elemento (o engano).

Por fim, cumpre notar que, no Brasil, há uma proliferação de tipos legais que, embora associados a diferentes tipos de condutas de fraudes alimentares, ostentam elementos (objetivos e subjetivos) distintos, pelo que qualquer tipificação decorrente da adulteração de alimentos necessariamente deverá ser precedida de uma análise sobre o concurso de crimes<sup>441</sup>.

A análise dos incidentes de fraude alimentar que será feita na seção seguinte busca ilustrar a diversidade das formas de perpetração de fraudes alimentares e as dificuldades jurídicas existentes nas abordagens dos diferentes ordenamentos analisados. Para fins dessa análise não serão abordados os pormenores técnicos relativos à perpetração das condutas em termos de procedimentos químicos ou processos produtivos específicos, nem tampouco as dificuldades probatórias sabidamente relacionadas à detecção das fraudes alimentares (por exemplo, mecanismos de identificação de isótopos, DNA, presença de proteínas etc.). A partir de tais casos objetiva-se apenas estabelecer com maior clareza as premissas à análise da fraude alimentar sob o enfoque do *food law*, parte final do capítulo que buscará propor elementos necessários à interpretação da fraude alimentar face à tutela penal do direito à alimentação.

---

<sup>441</sup> Nesse sentido, cumpre notar que, não obstante as diferenças redacionais entre os incisos III e IV e os crimes contra a saúde pública previstos pelo Código Penal há entendimento jurisprudencial no sentido de que os incisos III e IV da Lei 8.137/90 estariam compreendidos na hipótese do art. 272 do CP. Esse é o caso do entendimento consubstanciada na sentença do caso Operação Ouro Branco (analisado no capítulo próprio: “No plano da tipicidade, o crime contra as relações de consumo (Lei 8.137/90, art. 7º, III e IV) se apóia (sic) em plataforma descritiva idêntica àquele imputado concorrentemente (Código Penal, art. 272), mais severamente apenado. A aplicação da *lex gravior*, de descrição mais abrangente e exaustiva, esgota a punição do fato (adulteração de produto destinado a consumo humano, tornando-o nocivo ou reduzindo-lhe o valor nutricional), em ordem a excluir eventual aplicação cumulativa: o concurso de normas é apenas aparente [...] Em suma, na hipótese, concorrendo duas fórmulas incriminadoras na determinação do injusto, a incidência exclusiva é reservada àquele onde exaurido seu conteúdo, mais idônea à preservação do bem jurídico. Definitivamente, no caso vertente, nem em longínqua hipótese, subsistem os pressupostos à configuração de concurso formal. É bem verdade ser possível uma única conduta ensejar dois ou mais resultados, ulcerando duas ou mais objetividades jurídicas, idênticas ou não, de iguais ou diferentes titularidades. Nada obstante, no concurso formal, as várias normas se complementam e, por isto, aplicam-se contemporaneamente, na medida em que cada uma delas compreende apenas uma porção do fato, diferentemente do concurso aparente de normas, onde, repita-se, uma das normas arreda a incidência da outra, porque, por si só, já compreende o fato por inteiro. *In casu*, urge repisar, a lei mais gravosa (Código Penal, art. 272) compreende todo o fato (adulteração de produto destinado a consumo humano, tornando-o nocivo ou reduzindo-lhe o valor nutricional) versado na lei mais tênue (Lei 8.137/90, art. 7º, III e IV): inexistente fragmentação, o resultado se revela incindível e referido a uma única objetividade jurídica”. JFMG – Processo-Crime nº 2008.38.04.001658-2, Vara Federal de Passos, Juiz Federal Elcio Arruda.

### 3.4 ESTUDO DE CASO: INCIDENTES DE FRAUDES ALIMENTARES

A fim de comparar as diferenças na aplicação jurídica dos conceitos de fraudes alimentares apresentados no tópico [3.2 FRAUDE ALIMENTAR](#) supra, relatam-se abaixo casos concretos relacionados a incidentes de fraudes alimentares nacional ou internacionalmente reconhecidos.

Os casos foram selecionados de forma a contemplar diferentes adulterações de um mesmo produto, assim como fraudes relacionadas a questões de rotulagem e processo produtivo. Buscou-se, com isso, contemplar distintas formas de perpetração das fraudes, bem como viabilizar a análise comparativa dos resultados das condutas em termos tipificação, considerando a preponderância da necessidade de risco à saúde pública na legislação penal brasileira. Assim, foram selecionados os seguintes episódios de adulteração:

<b>Incidente</b>	<b>Produto</b>	<b>Consequência sanitária</b>
Operação Ouro Branco	Leite	Não aparente
Operação Leite Compen\$ado	Leite	Não aparente
Escândalo da melamina	Leite	Aparente
Operação Carne Fraca	Carne	Não aparente
Escândalo da Carne de Cavalo ( <i>Horsegate</i> )	Carne	Não aparente
<i>Honey Laundering</i>	Mel	Não aparente
Operação OPSON: Produtos Orgânicos	Produtos orgânicos	Não aparente
Caso Backer (Cerveja Belorizontina)	Cerveja	Aparente

#### 3.4.1 Operação Ouro Branco, Operação Leite Compen\$ado

A Operação Ouro Branco foi deflagrada pela Polícia Federal em 22 de outubro de 2007, motivada por denúncias de cooperativas concorrentes e de ex-funcionários das empresas investigadas. A Cooperativa dos Produtores de Leite do Vale do Rio Grande – Coopervale, em Uberaba, e a Cooperativa Agropecuária do Sudoeste Mineiro – Casmil, em Passos, ambas localizadas em Minas Gerais, foram investigadas pela adição de soda cáustica (hidróxido de sódio) e água oxigenada (peróxido de hidrogênio). Na ocasião da operação, foram cumpridos 27 mandados de prisão preventiva. Meses antes, o MPF havia interceptado duas carretas em Passos com leite cru da Casmil. A análise feita pelo Laboratório Nacional

Agropecuário (Lanagro) confirmou a presença de água oxigenada nos produtos<sup>442</sup>, enquanto laudos do Instituto Nacional de Criminalística (INC) divulgados pela Polícia Federal atestaram a adição de água, açúcar, sal, citrato, soro e outros produtos<sup>443</sup>.

Segundo as investigações, a adulteração afetava apenas o leite longa vida integral e ocorria no momento do beneficiamento, quando era adicionada ao leite uma solução química composta por soda cáustica, ácido cítrico, citrato de sódio, sal, açúcar e água. Além de aumentar o volume do produto, a mistura prolongaria também o prazo de validade e, com isso, incrementava a lucratividade<sup>444</sup>.

Dias após a operação, em 25 de outubro de 2007, técnicos do MAPA e da Anvisa foram até as cooperativas investigadas para apurar os fatos levantados pela Polícia Federal. Após a interdição de nove lotes dos produtos produzidos com leite das cooperativas investigadas, as autoridades encaminharam amostras suspeitas de adulteração ao laboratório de saúde pública do Estado de Minas Gerais.<sup>445</sup>

Em nota conjunta publicada pelas duas entidades, MAPA e Anvisa, destacaram que, muito embora tivessem sido encontradas substâncias químicas nos produtos, estas não estariam presentes em quantidades capazes de causar danos iminentes à saúde. De outro lado, a despeito da inexistência de dano iminente, apontaram a característica econômica da conduta, destacando ser inaceitável qualquer tipo de fraude envolvendo alimentos por configurar violação aos direitos básicos do consumidor e a preocupação na oferta de produtos íntegros:

“Em razão de dúvidas sobre o consumo de LEITE do tipo UAT/UHT e PASTEURIZADO, o MAPA e a Anvisa esclarecem: 1. *Nos níveis encontrados,*

---

<sup>442</sup> <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/331848/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>443</sup> “Laudos do Instituto Nacional de Criminalística (INC) divulgados pela Polícia Federal atestam a adição de água, açúcar, sal, citrato, soro e outros produtos estranhos em doze das treze amostras de leite coletadas em duas cooperativas do triângulo mineiro, acusadas de fraudes na produção, mas em nenhum momento afirmam categoricamente que encontraram vestígios de soda cáustica nas amostras, como vinha afirmando a PF desde a operação Ouro Branco, desencadeada em outubro passado. Em dez delas, foi encontrado elevado teor de alcalinidade, indicando a presença de elementos químicos para mascarar a adição de água e a deterioração do produto pela ação de bactérias. Os laudos dizem que um dos causadores de alcalinidade pode ser a soda cáustica, usada para aumentar o volume, ou o citrato de sódio e outros sais, como o carbonato e o bicarbonato, além de fosfatos e cloreto de sódio. Também não comprovam o uso de água oxigenada, igualmente diagnosticado pela PF com base em análises preliminares” Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral/laudos-afirmam-adulteracao-em-leite-da-operacao-ouro-branco.90494>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>444</sup> <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2012/marco/justica-condena-acusados-de-adulterar-leite-presos-na-operacao-ouro-branco-1>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>445</sup> ANVISA. Relatório anual – ano: 2007 da Gerência Geral de Alimentos – GGALI. 2007. p. 139. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/alimentos/relatorios-de-atividades-ggali/7-2007-relatorio-de-atividades-ggali.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

*as substâncias químicas não oferecem riscos iminentes à saúde do consumidor; 2. Os incidentes registrados em laticínios de Minas Gerais, na semana passada, representam uma fraude de caráter econômico, cujos envolvidos estão respondendo a inquérito criminal e administrativo; 3. Adulterações e fraudes são inaceitáveis, principalmente, quando envolvem alimentos. Além de violação da legislação, ambas se caracterizam em uma afronta aos direitos básicos do consumidor, prejudicando também mais de um milhão de produtores de leite; 4. O MAPA alterou a forma de efetuar a inspeção dos fiscais federais agropecuários nas empresas para reforçar o controle da qualidade do leite e inibir fraudes. Desde 2004, já foram efetuados 10 milhões de análises de amostras pelo sistema laboratorial que avalia a qualidade do leite no Brasil. Diariamente, são realizadas mais de 10 mil análises; 5. A Anvisa, por sua vez, já efetuou a interdição cautelar dos produtos identificados com problemas, recolhendo-os para análise; e 6. A população pode estar segura de que todas as medidas de inspeção e fiscalização, visando a assegurar a oferta de produtos íntegros e de padrões de qualidade nutricional e de inocuidade, estão sendo desenvolvidas em ação conjunta pelo MAPA e Anvisa". (grifos nossos)<sup>446</sup>*

Em novembro daquele ano, com a identificação de não conformidades decorrentes da presença de sódio e sacarose no leite (ingredientes não permitidos pela legislação), a Anvisa interditou cautelarmente novos lotes irregulares. A coleta de amostras motivada após a realização da Operação Ouro constatou que 65,4% do leite UHT estaria irregular.<sup>447</sup>

Como resultado da Operação, foi ajuizada ação penal contra 18 réus perante a Justiça Federal de Uberaba (Autos nº 2008.38.02.002604-0) pela prática de crime contra a saúde pública.

Segundo a denúncia do MPF, a fórmula química seria adicionada ao leite cru na proporção de 8% a 10% de forma a aumentar volume e prazo de validade do leite, resultando em uma diminuição de acidez que não afetava a densidade e o ponto de congelamento do produto, o que ocultava a quantidade de água inserida no leite nos testes de qualidade do produto.

Em 2012, cerca de cinco anos após a Operação, a sentença condenatória considerou que a Copervale teria adulterado o leite com a adição de substâncias estranhas à composição do produto e nocivas à saúde humana (em especial a pessoas hipertensas, com problemas renais, diabéticas ou relacionados à glicemia) e com capacidade de reduzir o valor nutricional do produto (ante a diluição), com a finalidade de aumentar seu volume e prazo de validade e assim auferir maior lucratividade na venda do leite:

Pois bem. O laudo de exame em substância nº 3328/07-INC (fls. 1149/1186), ratificado pelas testemunhas arroladas pela acusação à fl. 2541, comprova que: a) o leite apreendido nos autos encontra-se fora das especificações e que, levando-se em conta o resultado das análises físico-químicas realizadas, as apreciações

<sup>446</sup> ANVISA. Relatório anual – ano: 2007 da Gerência Geral de Alimentos – GGALI. 2007. p. 139.

<sup>447</sup> ANVISA. Relatório anual – ano: 2007 da Gerência Geral de Alimentos – GGALI. 2007. p. 139.



técnicas efetuadas no item IV e o não atendimento aos respectivos regulamentos de identidade e qualidade do leite, as substâncias líquidas contidas em todas as amostras) analisadas *encontram-se impróprias para o consumo em natureza* (fl. 1178); b) *foram detectadas a existência de substâncias estranhas à composição do produto periciado* (fls. 1179/1180), *que o leite foi corrompido (deteriorado), adulterado, falsificado* (fl. 1180), *podendo o mesmo acarretar danos a pessoas hipertensas, com problemas renais, diabéticas ou relacionados à glicemia; c) qualquer tipo de corrupção, adulteração, falsificação ou alteração, no caso de leite, corresponde à prática de procedimentos não controlados, sem garantias, podem expor em riscos, a saúde humana, perdendo o produto sua certificação e confiança como produto saudável* (fl. 1181); d) que o leite é alimento importante na alimentação humana em todas as fases da vida, mais precisamente na fase de crescimento, pois é possível através dele obter boa parte das necessidades diárias de diversos nutrientes e, *a adição de água ao leite das amostras V30, V31, V32, V33, V34 e V35 diluem os nutrientes, reduzindo seu valor nutritivo, pois as concentrações de Cálcio, Fósforo, Magnésio, Potássio, Zinco, vitaminas A, D, B12 e riboflavina, minerais, lipídeos e proteínas de alto valor biológico encontram-se diminuídas* (fl. 1181); e) as proteínas de alto valor biológico presentes no leite contêm aminoácidos essenciais em quantidade e proporção adequadas ad ser humano; f) as amostras V30, V31, V33, V34 e V35 apresentaram baixos teores de proteína; g) as substâncias alcalinas são aquelas possuidoras de caráter básico, utilizadas na neutralização de compostos ácidos. A adição indevida dessas substâncias pode ter como objetivo mascarar a acidez do leite resultante do metabolismo das bactérias lácteas ou corrigir a depressão do ponto de congelamento quando a fraude é feita por adição de água, citando, como exemplo clássico de substância alcalina muito utilizada na indústria, em função de sua eficiência e de seu baixo custo, é o hidróxido de sódio (soda cáustica) (fls. 1181/1182).

Vejo que os laudos de fls. 61/69, 970/1014, 1010/1014, 1021/1044, 1121/1146, 1149/1186, 2228/2250, 2262/2284, e 2303/2330, são provas conclusivas acerca da materialidade delitiva da adulteração do leite.

E mais, segundo o Laboratório Nacional Agropecuário em Pedro Leopoldo/MG—LANAGRO, foram encontradas não conformidades em relação à legislação vigente, Portaria 370, de 04/09/1997, nas amostras do material analisado, o qual se encontrava impróprio ao consumo, conforme disposto no art. 542, do Decreto n.º. 30.691. (fls. 1121/1125).

Assim, conforme ressaltado pelo órgão ministerial, aproximadamente por dois anos (entre 2005/2007), *o leite beneficiado pela COPERVALE foi adulterado, mediante a adição de substâncias nocivas à saúde humana, com capacidade de reduzir o valor nutricional do produto alimentício (leite) destinado ao consumo, com a finalidade de aumentar o volume, total e o prazo de validade do leite, visando auferir maior lucratividade na venda do produto.*

[...]

Da tutela do bem jurídico (art. 272 do Código Penal brasileiro).

A objetividade jurídica tutelada nesta norma legal é a incolumidade pública, em especial a saúde pública. Há fraude e pode ocorrer dano patrimonial, mas o bem jurídico prevalente é a saúde pública.

*Trata-se de crime de perigo comum, concreto e, portanto, depende de demonstração pericial da nocividade (aptidão para fazer mal). A reforma inseriu a expressão “ou reduzir-lhe o valor nutritivo”, o que indica nocividade negativa que, por igual deverá ser comprovada por experts, pois é necessário apurar que o valor nutritivo deveria conter e a sua insuficiência decorrente da conduta proibida.*

Da consumação.

O delito tipificado no artigo 272, caput, do CP, consuma-se com a criação do perigo comum que ocorre quando o produto ou a substância se torna nocivo à saúde ou sofre redução do valor nutritivo.

As provas constantes dos autos, especialmente o laudo de fls. 1149/1186, comprovam que o produto tratado (leite) nos autos é considerado produto alimentício e que, em face da adição de substâncias químicas durante o seu

beneficiamento nas dependências da COPERVALE, o mesmo se tornou nocivo à saúde humana e, ainda, com redução do seu valor nutritivo. Assim, o delito tipificado no artigo 272, caput, do Código Penal brasileiro restou devidamente consumado, eis que presentes todos os elementos de sua definição legal, nos termos do artigo 14, inciso 1, do mesmo diploma legal. (Fls. 3.432/3.443). (Grifos nossos)

Foram condenados o diretor-presidente da Copervale (7 anos, 10 meses e 15 dias de reclusão), o engenheiro químico que criou a fórmula (5 anos e 10 meses de reclusão), o fiscal agropecuário federal responsável pela fiscalização da Cooperativa (5 anos e 5 meses). Outros 14 funcionários, que teriam conhecimento da fraude e participariam da cadeia de atos que resultava na adulteração, receberam os benefícios da delação premiada e foram apenados em 1 ano e 6 meses de prisão<sup>448</sup>.

Em Passos, também foi ajuizada ação penal contra 28 pessoas, das quais 26 foram condenadas em primeira instância pela adulteração do leite praticada pela Casmil (Autos n. 2008.38.04.001658-2). Ambos os processos seguem em trâmite recursal.

Em termos institucionais e de fiscalização, logo após o incidente, em dezembro de 2007, Anvisa, MAPA e Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC fundaram o Centro Integrado de Monitoramento da Qualidade do Leite – CQUALI como forma de fiscalizar de maneira integrada (mediante cruzamento de dados advindos dos diferentes órgãos) a conformidade do leite e dos estabelecimentos produtores e industrializadores. Em um segundo nível, o sistema permitiria ao consumidor receber informações sobre a qualidade do leite<sup>449</sup>.

A princípio, as informações sobre o CQUALI seriam disponibilizadas pelo site do DPDC<sup>450</sup>. Embora o CQUALI conste de relatórios da Gerência Geral de Alimentos – GGALI da ANVISA nos anos posteriores à Operação Ouro Branco, não foi possível encontrar informações atualizadas sobre o CQUALI, nem foi possível apurar se o sistema segue em funcionamento ou mesmo se chegou a ser disponibilizado para acesso pelos consumidores<sup>451</sup>.

<sup>448</sup> O único funcionário da cooperativa que recebeu pena maior foi Fabiano Cunha Rezende, que se recusou a colaborar com as investigações. Fabiano deverá cumprir quatro anos e oito meses de prisão.

<sup>449</sup> Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/consumidor-tera-site-para-acompanhar-qualidade-leite-brasileiro-51463/>>; <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/apresentacoes-em-eventos/audiencias-realizadas-em-2008/23-04-adulteracao-do-leite/Agricultura.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>450</sup> Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/consumidor-tera-site-para-acompanhar-qualidade-leite-brasileiro-51463/>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>451</sup> Não foi possível localizar nenhuma informação nesse sentido pelo site do DPDC e não foram localizadas quaisquer informações em todo o domínio “gov.br” que sejam referentes a esse sistema. A busca foi realizada em 28 de julho de 2021, utilizando-se as palavras-chave pela busca “cquali” e “cquali-leite”.

Assim, anos após a Operação Ouro Branco, em 2013, foi descoberta nova fraude na cadeia produtiva do leite através da Operação Leite Compensado [Compen\$ado], no Rio Grande do Sul, que teve ao menos 12 (doze) fases de investigação, com diversas pessoas denunciadas pelo Ministério Pública ao longo de cada uma delas. Além da diluição do produto com água foi investigada a adição de ureia<sup>452</sup>, formol, soda cáustica e bicarbonato de sódio ao leite<sup>453</sup> por transportadores, com a finalidade de aumentar o volume do produto e disfarçar a perda nutricional decorrente da diluição no caminho entre a propriedade rural e a indústria. Ao longo da investigação e do processo criminal, foram produzidos laudos que comprovaram a adição das substâncias e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tipificou a conduta na forma do art. 272 sob os argumentos de que:

[...] Sabido que a simples adição de água ao leite reduz seu valor nutritivo - o que já bastaria para a configuração do crime - e que a ureia (formol) causa severos danos à saúde. Tal conclusão tem igualmente apoio nos trabalhos acadêmicos acostados aos autos pela acusação, dispensando perícia técnica para constatar a nocividade do formol à saúde humana, bem como que a simples adição de água ao leite já reduz o seu valor nutritivo.<sup>454</sup>

Não obstante, na época dos fatos, um especialista (assim como originalmente exposto pela Anvisa no caso de Minas Gerais) chegou a se manifestar no sentido de que a mistura adulterante apenas seria danosa à saúde dos consumidores se ingerida em grandes quantidades e que este não seria o caso dos produtos objeto da Operação<sup>455</sup>. Inclusive, importante notar que embora as decisões condenatórias, tanto na Operação Ouro Branco quanto na Operação Leite Compensado, tenham reconhecido a existência de riscos à saúde dos consumidores e da redução dos nutrientes do leite, as notícias em mídia não reportaram a existência de danos relatados pelos consumidores decorrentes do consumo dos alimentos adulterados e, no caso da Operação Ouro Branco, resta claro que o esquema de adulteração apenas foi descoberto após denúncias de ex-funcionários e empresas concorrentes.

---

<sup>452</sup> Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-05-08/fraude-do-leite-sera-investigada-em-outros-estados-diz-ministerio>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>453</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/leite-com-formol-soda-caustica-e-agua-oxigenada-foi-vendido-em-sp/>>; <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/03/leite-compensado-12-escutas-telefonicas-apontam-como-funcionava-fraude-no-leite-9748066.html>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>454</sup> Trecho do acórdão do TJRS que foi extraído da transcrição constante da decisão monocrática proferida em sede do Recurso Especial nº 1.730.031 – RS, Rel. Ministro Felix Fischer, julgado em 06 ago. 2018, DJe: 08 ago. 2018.

<sup>455</sup> Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/03/com-baixo-volume-de-soda-caustica-leite-adulterado-nao-traz-risco-a-saude-avaliam-especialistas-9748039.html>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

### 3.4.2 Escândalo da melamina

Diferentemente dos casos brasileiros, ocorrido na mesma época da Operação Ouro Branco, o escândalo da melamina teve amplitude mundial. A princípio, a presença de melamina foi identificada em alimentos para animais de estimação nos Estados Unidos, onde foram reportadas mortes de *pets* associadas ao consumo de produtos chineses<sup>456</sup>. Em 2008, o consumo de fórmula infantil e produtos lácteos adulterados pela melamina ocasionou a morte de seis bebês chineses e mais outras 300.000 vítimas com problemas de saúde.

Contudo, da mesma forma que as fraudes praticadas no Brasil, a adulteração visava aumentar o conteúdo proteico das fórmulas infantis, como forma de ocultar a diminuição da concentração de proteínas decorrente da diluição do produto em água. Essa semelhança não é por acaso: os métodos mais comuns para verificação do teor de proteínas no leite são baseados na quantidade de nitrogênio constante das amostras, pelos quais não seria possível identificar se o nitrogênio é, de fato, de fonte proteica ou não. Assim, para ocultar a diluição do produto, os fraudadores acrescentam substâncias que suplementam as quantidades de nitrogênio.

Na hipótese em que o escândalo da melamina tivesse ocorrido no Brasil, ao menos em termos teóricos, seria admitida a tipificação da conduta por diversos dos dispositivos analisados no Capítulo [3.2.4 A fraude alimentar e o paradigma da fraude no estelionato: uma comparação doutrinária](#), sempre, contudo, necessária a análise do concurso de crimes para fins de imputação. Não obstante, o ônus probatório seria menor, porquanto o consumo do leite efetivamente tenha provocado danos à saúde dos consumidores.

### 3.4.3 Operação Carne Fraca

Em março de 2017, a Polícia Federal do Brasil deflagrou a primeira fase da Operação Carne Fraca<sup>457</sup>, como resultado de uma investigação que já estava em andamento havia dois anos, desencadeada após denúncia de um servidor da área de fiscalização do MAPA a

<sup>456</sup> Cf. <<https://www.fda.gov/animal-veterinary/recalls-withdrawals/melamine-pet-food-recall-2007>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>457</sup> No total, a operação contou com quatro fases: Carne Fraca (que apurou um esquema de pagamento propinas por funcionários de certificados de qualidade adulterados); Antídoto (que teve com alvo o ex-superintendente regional do MAPA no Estado de Goiás); Trapaça e Romanos (ambos com foco na BRF). Cf. <<https://exame.com/negocios/entenda-o-que-e-a-operacao-carne-fraca-e-os-impactos-para-a-brf/>>. Acesso em: 06 dez. 2021. <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/10/01/4a-fase-da-operacao-carne-fraca-cumpre-68-mandados-de-busca-e-apreensao-em-nove-estados.ghtml>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

respeito de supostas irregularidades na comercialização de carnes no mercado interno e externo. Mais de 30 empresas foram envolvidas no escândalo, incluindo grandes *players* do setor, como BRF Brasil Foods e JBS.

O Ministério Público apresentou várias denúncias, separando os acusados por grupos de atuação<sup>458</sup>. As condutas denunciadas referem-se aos crimes de corrupção passiva e ativa (art. 317 e 333, respectivamente, do CP); prevaricação (art. 319 e 319-A do CP); emprego de processo proibido ou substância não permitida (art. 274 do CP) e falsificação, corrupção, adulteração e alteração de substância ou produtos alimentícios (art. 272 do CP), entre outros.

No que tange especificamente à fraude alimentar, a mídia noticiou que “elas foram acusadas de comercializar carne estragada, mudar a data de vencimento, maquiagem o aspecto e usar produtos químicos supostamente cancerígenos para buscar revenda de carne estragada”<sup>459</sup>, além de apontar que “funcionários de laboratórios credenciados ao MAPA teriam recebido propina para adulterar certificados de qualidade dos produtos”<sup>460</sup>.

Logo após as notícias sobre a Operação, Anvisa, MAPA e Secretaria de Defesa do Consumidor – SENACON manifestaram-se em notas oficiais sobre os acontecimentos.

A Anvisa esclareceu os limites de sua competência na fiscalização de produtos de origem animal e sua atuação complementar à fiscalização dos órgãos do MAPA. A agência esclareceu, ainda, que edita as normas relativas aos aditivos alimentares e que os ácidos ascórbico e sórbico são substâncias autorizadas para o uso em produtos cárneos (o segundo, apenas em categorias de produtos e limites específicos)<sup>461</sup>.

O MAPA realizou várias comunicações sobre a Operação. Em sua primeira nota oficial, entre outras questões, o Ministério buscou atenuar as denúncias ao afirmar que as condutas relatadas seriam pontuais quando considerados a amplitude e contexto geral do sistema de fiscalização e produção da carne no Brasil<sup>462</sup>. Especificamente com relação às adulterações noticiadas, o MAPA manteve o tom tranquilizador, esclarecendo, assim como a Anvisa, que os ácidos ascórbico e sórbico seriam, na verdade, aditivos alimentares

---

<sup>458</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/mpf-denuncia-60-pessoas-na-operacao-carne-fraca.ghtml>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

<sup>459</sup> LINEAR COMUNICAÇÃO. Operação Carne Fraca: relatório analítico de repercussão em mídia (março a julho de 2017). Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/operacao-carne-fraca.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

<sup>460</sup> Disponível em: <<https://tudo-sobre.estadao.com.br/operacao-carne-fraca>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

<sup>461</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2018/nota-da-anvisa-sobre-a-operacao-carne-fraca>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

<sup>462</sup> Sobre a neutralização do conflito social decorrente da Operação Carne Fraca, ver: SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim IBCCRIM*, a. 25, n. 293, abril 2017, p. 6; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Vitimologia corporativa*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, v. 3, 2019, capítulo 5.

autorizado para uso nos produtos cárneos como agente conservador no tratamento de superfície (o primeiro sem limites e o segundo, para algumas categorias de produtos e observados limites de tolerância) e que seu uso não representaria risco à saúde. Igualmente foram prestados esclarecimentos sobre o uso de cabeças de suínos na elaboração de produtos cárneos. Isso não representa risco à saúde dos consumidores e, tampouco, representa irregularidade na fabricação de linguiças<sup>463</sup>. De modo geral, ao longo dos demais o MAPA manteve a retórica de que a Operação teria como foco crimes de corrupção por agentes públicos, desviando-se ou minimizando as eventuais irregularidades em apuração com relação à cadeia de produção da carne<sup>464</sup>.

A SENACON esclareceu que estaria em contato com as autoridades sanitárias e que já havia determinado a realização do *recall* das carnes provenientes dos estabelecimentos da Souza Ramos, Transmeat (em razão da falta de garantia quanto à inocuidade dos produtos, decorrente da ausência de controle sobre os processos de formulação e rastreabilidade) e Peccin (por suspeita de risco à saúde pública ou adulteração)<sup>465</sup>.

Entre as condutas imputadas relacionadas às fraudes alimentares, aquelas praticadas no âmbito da Peccin Agroindustrial Ltda. foram assim descritas na denúncia:

A alteração de alimentos praticada pelos denunciados envolveu o uso de carnes sem rotulagem e procedência e quantidades de carne muito menores do que as necessárias para a produção dos produtos, complementados com matérias primas mais baratas, como carne mecanicamente separada (CMS) e altos índices de amido, e o desrespeito às formulações aprovadas - tudo para baratear o custo do produto final. Ainda, o emprego, pelos denunciados, de substância não permitida, envolveu o uso de ácido sórbico em massas cárneas de salsichas e linguiças calabresas<sup>466</sup>.

<sup>463</sup> O comunicado não consta mais da página do Ministério. Originalmente, o texto estava disponível pelo link: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/nota-a-imprensa-2>> (acesso em 08 jan. 2018). Atualmente, somente é possível acessar o conteúdo da nota por fontes indiretas: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/mapa-que-voce-precisa-saber-sobre-operacao-carne-fraca-66582/>>. Todas com acesso em: 08 dez. 2021.

<sup>464</sup> “O MAPA possui 4.837 estabelecimentos registrados no DIPOA e um quadro de pessoal de, aproximadamente, 11.000 funcionários. Deste total, apenas 21 estabelecimentos foram citados na Operação “Carne Fraca” e 33 servidores estariam envolvidos em ações irregulares. Isso representa, em dados numéricos, que 99,8% dos estabelecimentos registrados ou relacionados e 99,7% do quadro de pessoal não estão envolvidos nas denúncias de irregularidades da ‘Operação Carne Fraca’. Tal realidade nos permite classificar as irregularidades como casos isolados”. <<https://www.canalrural.com.br/noticias/mapa-que-voce-precisa-saber-sobre-operacao-carne-fraca-66582/>>. Acesso em: 08 dez. 2021. Nesse mesmo sentido, ver outras notas à imprensa disponibilizadas pelo MAPA pelos links: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nota-a-imprensa-1>>; <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nota-oficial-operacao-carne-fraca>>; <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nota-a-imprensa>> (todos com acesso em: 08 dez. 2021) e notícia sobre entrevista do Secretário Executivo do MAPA, : disponível no link: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/analises-ja-feitas-em-carne-descartam-problemas-para-saude-humana>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

<sup>465</sup> <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacn-divulga-desdobramentos-da-operacao-carne-fraca>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

<sup>466</sup> Trecho da denúncia extraído da sentença

A sentença condenatória de membros da empresa Peccin Agroindustrial Ltda. (Ação penal nº 5029547-02.2020.4.04.7000/PR), após oitiva de testemunhas e a realização de laudos técnicos, considerou que as condutas implicavam alteração do valor nutricional dos alimentos e colocariam em risco a saúde de pessoas com dietas restritivas:

Sobre o excesso de amido, os peritos esclareceram (destacou-se):

(...) é provável que o amido possa ter sido utilizado em excesso no produto em questão com o intuito de baratear os custos de produção, *com consequente alteração do valor nutricional deste.*

O amido, apesar de ser um ingrediente seguro, sem toxicidade e, em condições normais, não apresentar riscos à saúde, *quando absorvido pelo organismo torna-se glicose, o que pode ser prejudicial para alguns indivíduos que possuem doenças metabólicas crônicas e/ou restrições a sua ingestão, como é o caso dos diabéticos. Portanto, além da fraude econômica, seu uso em desacordo com a legislação também pode ser um risco à saúde do consumidor.*

Em relação ao uso de ácido sórbico e/ou sorbatos, essas foram as considerações técnicas (destacou-se):

(...) entende-se que o maior problema quanto ao uso do ácido sórbico e/ou seus sais em alimentos, em que sua presença não é permitida, não são os seus possíveis efeitos colaterais e/ou prejudiciais à saúde, que são poucos e raros, *mas sim seu emprego como adulterante, com a intenção de mascarar matérias-primas de baixa qualidade e/ou contornar deficiências higiênico-sanitárias no processo produtivo e/ou no ambiente onde o alimento é produzido. Ressalte-se que tais deficiências podem ser responsáveis pela transmissão de microrganismos causadores de doenças.* (grifos no original).

[...]

Todas informações (sic) técnicas citadas acima estão em consonância com os depoimentos das testemunhas arroladas pela acusação e já analisados no âmbito desta decisão, não se sustentando, mais uma vez, as teses que procuraram deslegitimá-los. Nesse aspecto, a constatação in locu do *uso excessivo de insumos de baixa qualidade, como carne mecanicamente separada e sem procedência, em conjunto com amido e ácido sórbico, foi confirmada* em diversos procedimentos periciais. Além disso, *as suspeitas de alteração do valor nutricional dos produtos, em razão da utilização desses insumos mais baratos, igualmente foram atestadas objetiva e tecnicamente.*

Não procede a alegação, ademais, de que essas irregularidades são meras infrações administrativas. O Código Penal é claro ao tipificar tais condutas como crimes contra a saúde pública (arts. 272 e 274), pois — da forma já apreciada supra — *alterações nutricionais ou a inserção de substâncias conservadoras não permitidas em produtos alimentícios induzem os consumidores finais em erro e causam riscos àqueles que possuem dietas restritivas ou sujeitas a controle.* (Grifos nossos).

Outra denúncia foi proposta contra o Frigorífico Souza Ramos Ltda. (Ação Penal nº 5016876-49.2017.4.04.7000/PR), acusado de substituir a carne de peru pela carne de frango nas salsichas destinadas às merendas escolares no Paraná (art. 272 do CP), além de adulterações pela adição de amido e uso do ácido sórbico (art. 274 do CP):

Em maio de 2014, e, também, em março de 2017, em Colombo-PR, DANIEL RICARDO DOS SANTOS, na qualidade de gerente operacional da pessoa

jurídica FRIGORÍFICO SOUZA RAMOS LTDA., e a médica veterinária ALESSANDRA KLAS GUIMARÃES MARTINS, na condição de responsável técnica, agindo em unidade de desígnios, e consciência e vontade para a prática delituosa, determinaram a adulteração e alteração de produtos alimentícios destinados a consumo, reduzindo-lhes o valor nutritivo, bem como determinaram o emprego, no fabrico de alimentos destinados ao consumo, de substância conservadora não expressamente permitida pela legislação sanitária.

*Em relação ao primeiro fato, relativo à produção, em maio de 2014, de salsichas de peru, com destino final a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, a alteração de alimentos determinada pelos denunciados envolveu a substituição de carne de peru por carne de frango e o desrespeito ao limite mínimo de proteínas e ao limite máximo de carboidratos totais, conforme processo administrativo SFA/PR 21034.003214/2014-24, relatório de ensaio 52551/2014, do Laboratório Alac Ltda. e relatório de ensaio 140005338 do Instituto Tecnológico do Paraná (evento 01, p.02/05, 36/38, 110 e 112/115 e apensos eletrônico 2 e 3, todos do IPL).*

[...]

Quando ao segundo fato, ocorrido em março de 2017, a alteração de alimentos, praticada pelos denunciados DANIEL RICARDO DOS SANTOS e ALESSANDRA KLAS GUIMARÃES MARTINS, envolveu o uso de altos índices de amido, em concentração 540% acima do permitido, com a redução das propriedades nutricionais do produto, mantidas 10,8% abaixo do mínimo permitido. Ainda, houve o emprego, pelos denunciados, de substância não permitida, consistente no uso de ácido sórbico em massas cárneas de salsichas - substância autorizada apenas para produtos cárneos secos, curados ou maturados, o que não era o caso.<sup>467</sup> (grifos nossos)

Com relação à conduta do art. 272, os acusados foram absolvidos da acusação de substituição da carne de peru pela de frango, prosperando o argumento de defesa quanto à existência de contaminação cruzada na produção das salsichas. Além disso, o juízo entendeu que a fragilidade da prova laboratorial (com variações a cada testagem) impediria a condenação dos réus<sup>468</sup>.

Como se pode observar, a análise desses dois Relatórios de Ensaio confere aparente verossimilhança aos argumentos das Defesas quanto à possível ocorrência de contaminação cruzada no Lote 006 das salsichas de peru. De fato, na mesma amostra, detectou-se a presença de peru e de frango, sem indicação alusiva à porcentagem de cada espécie animal identificada. Destarte, não há provas suficientes da “substituição de carne de peru por carne de frango” narrada no evento 1.1, p. 16, deste feito.

No tocante ao “desrespeito ao limite mínimo de proteínas e ao limite máximo de carboidratos totais”, o Relatório de Ensaio 14005338 — elaborado pelo TECPAR e indicado na denúncia como prova da prática da conduta prevista no art. 272 do CP — foi substituído e cancelado por dois Relatórios de Ensaio subsequentes, também do TECPAR (14008612 e 14009588).

[...]

A alteração sucessiva dos resultados dos parâmetros físico-químicos sobre uma mesma amostra, por si só, já é um indicativo da baixa credibilidade da prova para

<sup>467</sup> Trecho da denúncia extraído da sentença.

<sup>468</sup> Cumpre notar que, diversamente da ação penal em face da Peccin, os resultados dos laudos laboratoriais aparentemente constituíram o único meio de prova quanto à adulteração, pelo que as evidências de inconformidade no produto não foram corroboradas por quaisquer testemunhas que confirmassem a adição intencional do frango à linha de produção das salsichas de peru.



fins de condenação criminal, pois causa dúvidas razoáveis quanto à solidez dos Relatórios apresentados pelo TECPAR, inclusive do último (14009588).

Ainda que assim não fosse, o Relatório de Ensaio 14009588, como dito, revelou parâmetros aceitáveis dos índices mínimos de proteínas e máximos de carboidratos, não se podendo falar em configuração delitiva nos termos do art. 272 do Código Penal. A alteração dos parâmetros de carboidratos da amostra “D” (7,3%) não é suficiente para a condenação pretendida pelo MPF, pois se revela mínima e até mesmo tolerável diante de uma possível margem de erro laboratorial. (grifos no original)

A adição de amido e de ácido sórbico, por outro lado, foi considerada típica. Nesse caso, o laudo pericial apontou inconformidades que seriam incompatíveis com eventual contaminação cruzada e as conclusões periciais foram corroboradas pelo testemunho do fiscal agropecuário quanto a redução do valor nutricional do produto e, especialmente, quanto à motivação econômica da conduta:

Sobre os resultados da perícia em si, Lindomar apontou que: (i) *o excesso de amido representa fraude econômica, mas não causa riscos à saúde*; (ii) no Brasil, é permitido o uso de amido em salsichas até o limite máximo de 2%; (iii) no laudo elaborado, o resultado de 10,8% de amido representou, portanto, um excesso cinco vezes superior ao limite legal; (iv) *a fraude econômica consiste no fato de ser muito mais barato incluir amido na salsicha do que carne*; (v) o sorbato é o sal do ácido sórbico, que pode se referir a sorbato de sódio, de potássio, etc, mas todos derivados do ácido sórbico, sendo o sorbato o ácido sórbico desprotonado; (vi) *o ácido sórbico pode fazer mal à saúde, por exemplo, a pessoas alérgicas e é proibida a adição de ácido sórbico em salsichas*; (vii) os ingredientes constantes do mix de temperos prontos para salsichas podem conter ácido sórbico, mas o controle de qualidade da empresa deve resguardar a matéria prima utilizada na produção para evitar essa contaminação cruzada; (viii) pode acontecer de o ácido sórbico ser oriundo do mix de temperos, entretanto, o resultado do laudo, de 263mg/kg, não é compatível com uma contaminação cruzada; (ix) no caso das salsichas, não é permitido o uso de ácido sórbico em qualquer quantidade, mas, ainda que fosse, o resultado de 263mg/kg já seria superior ao permitido, por exemplo, para uso em produtos cárneos; e (x) o ácido sórbico é usado para inibir o crescimento de fungos, bolores, leveduras, etc. e, nos produtos em que é permitido, seu uso se restringe ao tratamento de superfície, sendo vedada a utilização na massa do produto.

A testemunha elucidou, em razão de sua experiência, que *geralmente o ácido sórbico é utilizado em massas de salsichas quando a matéria prima não foi armazenada adequadamente, ou quando se pretende prolongar a validade do produto, sabendo-se de antemão que a validade de sua matéria prima não irá suportar os quatro meses indicados na embalagem. A adição de ácido sórbico, então, serviria para aumentar o tempo de prateleira da salsicha nos casos em que a matéria prima utilizada em sua formulação não é de boa qualidade.*

[...]

Por fim, Lindomar esclareceu em Juízo que *a inclusão de alto teor de amido reduz o valor nutritivo do produto, especialmente sua concentração proteica*. Segundo ele: (i) o Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade da salsicha permite a adição até o limite máximo de 4% de proteína vegetal; (ii) o limite mínimo de proteína total não pode ser inferior a 12%; (iii) se for adicionado 4% de proteína de origem vegetal, é necessário adicionar, no mínimo, 8% de proteína de origem animal; (iv) a análise do teor de proteína não diferencia a proteína vegetal da animal, constando apenas o valor de proteína total; (v) ocorrendo adição de proteína de soja (vegetal), se essa proteína conter amido, haverá aumento do teor de amido; (vi) o amido de soja, entretanto, não traz influência para o resultado do

teor de proteína; (vii) a proteína de soja apenas aumenta a quantidade de proteína; (viii) se a proteína de soja contiver amido, em razão de eventual baixo grau de pureza, conseqüentemente haverá aumento no resultado do teor de amido; (ix) no caso em apreço, o resultado de proteína total foi de 10,7% e o amido apresentou praticamente o mesmo resultado (10,8%), sendo que o limite é de 2%; (x) é pouco provável que o amido encontrado na amostra seja oriundo de proteína vegetal, pois só é possível adicionar 4% dessa espécie proteica na formulação da salsicha; (xi) assim, o aumento do amido em razão da adição de soja só seria viável com a burla do limite de adição de proteína vegetal no produto; (xii) o produto analisado ficou fora dos parâmetros de ácido sórbico, carboidratos totais, amido e proteínas; e (xiii) *o fato de o amido ter ficado muito elevado justifica o baixo teor de proteína, eis que, ao invés da adição de carne, houve a adição de amido na fórmula.*

[...]

As constatações dos peritos quanto às não-conformidades dos valores nutricionais do produto foram as seguintes: (i) *“é provável que o amido possa ter sido utilizado em excesso no produto em questão com o intuito de baratear os custos de produção, com conseqüente alteração do valor nutricional deste”*; (ii) *“o amido, apesar de ser um ingrediente seguro, sem toxicidade e, em condições normais, não apresentar riscos à saúde, quando absorvido pelo organismo torna-se glicose, o que pode ser prejudicial para alguns indivíduos que possuem doenças metabólicas crônicas e/ou restrições a sua ingestão, como é o caso dos diabéticos”*; (iii) *“além da fraude econômica, seu uso [de amido] em desacordo com a legislação também pode ser um risco à saúde do consumidor”*; (iv) *“em relação ao teor de Carboidratos Totais elevados, tal alteração deve-se principalmente, à elevação do teor de amido, pois esse analito, juntamente com os Açúcares Totais, é usado no cálculo do teor de Carboidratos Totais, sendo diretamente proporcionais”*; e (v) *“quanto ao baixo teor de proteína, tal alteração deve-se também à grande quantidade de amido adicionada à massa, elevando assim o teor de Carboidratos Totais inversamente, diminuindo o teor de proteína e o valor nutricional do produto”*.

No tocante ao emprego de ácido sórbico na formulação das salsichas periciadas, o laudo apresentou as seguintes ponderações:

O ácido sórbico e seus sais (sorbatos) são amplamente utilizados na indústria alimentícia como conservantes, tendo um alto nível de segurança quando usados de acordo com a legislação. No entanto, seu uso em produtos cárneos industrializados cozidos, como no caso da salsicha, não é permitido. A legislação brasileira permite o uso do ácido sórbico e seus sais em produtos cárneos unicamente para uso externo, para tratamento de superfície (ausência na massa), na concentração máxima de 200 mg/kg do produto. Os produtos em que seu uso é permitido seriam: produtos cárneos industrializados secos, curados e/ou maturados ou não, e produtos cárneos salgados crus.

*Como o ácido sórbico e seus sais atuam como conservantes, inibindo o crescimento de microrganismos, seu uso, como no caso de salsichas e de outros produtos em que a adição não é permitida, pode estar associado tanto ao emprego de matérias primas de baixa qualidade como para compensar deficiências sanitárias ao longo do processo de produção sem afetar, no entanto, o tempo de vida de prateleira do produto.*

Quanto aos riscos à saúde devido à ingestão do ácido sórbico e seus sais Comitê de Especialistas em Aditivos Alimentares (Joint FA O/WHO Expert Committee on Food Additives - JECFA) da Organização Mundial da Saúde (OMS) estimou que a Ingestão Diária Aceitável - ADI (ou IDA, do inglês Acceptable Daily Intake) do ácido sórbico e dos seus sais de cálcio e potássio, no homem, seria de até 25 mg/kg de massa corporal. Ou seja, um indivíduo com 60 kg poderia ingerir, todos os dias e por toda sua vida, até 1.500 mg desta substância sem apresentar quaisquer problemas de saúde em consequência disso. Ainda, segundo a Agência de Pesquisa sobre Câncer (IARC) da OMS, o ácido sórbico não é classificado como carcinogênio.

*Sendo assim, como dito anteriormente, entende-se que o maior problema quanto ao uso do ácido sórbico e/ou seus sais em alimentos, em que sua presença não é permitida, não são os seus possíveis efeitos colaterais e/ou prejudiciais à saúde,*

*que são poucos e raros, mas sim seu emprego como adulterante, com a intenção de mascarar matérias primas de baixa qualidade e/ou contornar deficiências higiênico-sanitárias no processo produtivo e/ou no ambiente onde o alimento é produzido. Ressalte-se que tais deficiências podem ser responsáveis pela transmissão de microrganismos causadores de doenças.*

Como se pode observar, a materialidade dos ilícitos previstos nos arts. 272 e 274 do Código Penal está configurada de forma irrefutável e nos exatos termos narrados na denúncia (Fato 9.2).

De fato, houve a inegável adulteração de produto alimentício destinado a consumo, com evidente redução de seu valor nutritivo (art. 272 do CP) (grifos nossos)

As informações colhidas nas sentenças demonstram que, embora os elementos do tipo exijam apenas a constatação de risco à saúde ou de redução do valor nutricional do alimento por meio da adulteração, em ambos os processos foi constatada e reforçada a motivação econômica da adulteração. Das decisões, nota-se ainda que a constatação da redução do valor nutricional em decorrência da substituição de carne por CMS e a adição de amido prevaleceu em relação aos eventuais riscos à saúde decorrentes do emprego do ácido sórbico. De outro lado, pode-se verificar certo alinhamento das decisões a um conceito mais amplo de segurança dos alimentos, que contempla a relação entre os alimentos e doenças não transmissíveis (v. Capítulo [2.3 SEGURANÇA](#)).

#### **3.4.4 Escândalo da Carne de Cavalo (*Horsegate*)**

Anos antes, em 2013, a carne bovina também fora objeto de outro incidente fraudulento, o escândalo da carne de cavalo (*Horsegate*). Em janeiro daquele ano, a autoridade sanitária irlandesa (*Food Safety Authority of Ireland – FSAI*) encontrou DNA de cavalo em amostras de hambúrgueres congelados (rotulados como bovinos). Salvo por amostra produzida pela Silvercrest Meats, que continha 29% de carne de cavalo, em um primeiro momento, o material genético equino foi encontrado em níveis baixos nos produtos analisados. Testes adicionais, contudo, encontraram carne de cavalo em ingredientes com rótulo polonês variando de 4,1 a 37,8%<sup>469</sup>.

<sup>469</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. *Runners and riders... op. cit.*, p. 123-124. Entre as empresas produtoras que se utilizaram de carne de cavalo em seus produtos, houve evidências de que a QK Meats teria deliberadamente utilizado carne adulterada: “A particularly pernicious example of contamination was found at QK Meats. The company informed the Department of Agriculture on 5 February 2013 that it had imported consignments of Polish-labelled beef trimmings that contained horsemeat. These products had been sourced from 19 different Polish suppliers over a continuous period. Having conducted its own testing as early as 27 June 2012, the company found that a number of products contained horse DNA. The company failed to inform the Irish Authorities of these positive results and continued to source its products from the same suppliers, even after the contamination had been found”. BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. *Runners and riders... op. cit.*, p. 124.

A investigação também revelou que o material chegou a Silvercrest por intermédio de comerciantes na Irlanda e no Reino Unido (com carne de origem polonesa) e constatou que não havia evidências de que Silvercrest tinha deliberadamente empregado carne de cavalo como sendo (isto é, em substituição intencional da) carne bovina, mas a empresa foi criticada por não respeitar as especificações do cliente quanto à aprovação dos fornecedores. No entanto, a Silvercrest não foi a única empresa implicada na investigação irlandesa<sup>470</sup>.

Na sequência, o material genético também foi testado para outros produtos bovinos e ingredientes de carne usados em produtos bovinos processados. Os resultados constataram que a maioria dos produtos testados não continha carne de cavalo, prevalecendo adulterações na carne bovina utilizada para processamento posterior (como produtos de carne bovina congelada ou manufaturada, incluindo hambúrgueres e carne picada).<sup>471</sup>

A carne de cavalo também foi identificada em refeições prontas rotuladas como contendo carne de vaca em outros países europeus<sup>472</sup>. A investigação conduzida pela *Food Standards Agency* – FSA do Reino Unido revelou que produtos adulterados com quantidades expressivas de carne de cavalo haviam sido produzidos em Luxemburgo pela empresa francesa Comigel, com carne fornecida pela Spanghero, também francesa e que a carne congelada que continha DNA equino era originária da Romênia e foi comprada por intermediários baseados em Chipre e na Holanda.<sup>473</sup>

Ainda ao longo das investigações no Reino Unido foram detectados baixos níveis de fenilbutazona (“bute”), um medicamento veterinário não permitido nos alimentos para consumo humano, em latas de 340 gramas da Asda Smart Price Corned Beef. A FSA recebeu cerca de 19.050 resultados de testes conduzidos pela indústria e as conclusões da testagem realizada pela agência mostraram que três produtos de carne bovina continham DNA de cavalo igual ou acima do limite de 1%, mas todos os testes foram negativos para bute.<sup>474</sup>

Testes sanitários conduzidos logo após o escândalo indicaram que não haveria risco à saúde dos consumidores, porquanto a presença ilegal de resíduos de bute na carne de cavalo era pouco preocupante devido à improvável exposição ou efeitos tóxicos<sup>475</sup>.

---

<sup>470</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 124.

<sup>471</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 124-125.

<sup>472</sup> GALLAGHER, Maree. Fighting food fraud: is the law fit for the purpose? ESOF 2014 Copenhagen Euroscience Open Forum. Dublin, 25 Jun. 2014. p. 9. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/esof-2014-food-fraud-gallagher.pdf>>. Acesso em: 10 jan.

<sup>473</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 125.

<sup>474</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 126.

<sup>475</sup> GALLAGHER, Maree. Fighting food fraud... *op. cit.*, p. 10; BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 127.

Assim como a Carne Fraca, o *Horsegate* atraiu muita cobertura da mídia e gerou pressões por condenações. Contudo, poucos foram os processos judiciais bem-sucedidos e seus resultados mostram que as práticas fraudulentas seriam praticamente vistas como parte do curso normal dos negócios<sup>476</sup>.

Durante semanas, a mídia noticiou um escândalo, mas no final do período do relatório permaneceu a mensagem de que a carne de cavalo era um alimento comum e popular (especialmente na Polônia, França, Itália e na Suíça francófona), e não prejudicial à saúde<sup>477</sup>. A questão, dessa forma, foi tratada mais como um problema de fraude nas informações repassadas ao consumidor do que de segurança sanitária<sup>478</sup>. E da mesma forma que na Operação Carne Fraca, prevaleceu a percepção de que a adulteração pela carne de cavalo (assim como a presença de bute nos produtos dessa natureza) não seria um problema generalizado na cadeia produtiva da carne, mas uma prática residual, identificada pontualmente na ação de alguns produtores não representativos do setor<sup>479</sup>. De igual forma, a motivação econômica da conduta também foi destacada. No caso da carne de cavalo, o

---

<sup>476</sup> Sobre o tema das perseguições penais, ver BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 141-142; <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/26/horsemeat-scandal-businessman-andronicos-sideras>

<sup>477</sup> NÖHLE, Ulrich. Food fraud, food crime oder kalter Kaffee?. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, v. 12, n. 3, set. 2017, p. 197-199. Nesse mesmo sentido: "There is also a cultural issue: part of the problem was the fact that there is no taboo about eating horsemeat on the continent. Therefore, it would not be considered unusual to use horsemeat in beef products. In other words, for much of Continental Europe, the question was: what scandal?" BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 131.

<sup>478</sup> BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 130-131.

<sup>479</sup> "On 13 February 2013, the Irish presidency of the Council organised an informal ministerial meeting between the Commission and the ministers from the Member States most affected by the crisis, namely France, Luxembourg, Sweden, Romania, Poland, the UK and Ireland. As a result of this meeting, the Commission proposed an intensive coordinated monitoring plan to check for horse DNA in beef products and bute in horse carcasses. This was followed by discussions between the Commission and Member State experts during an extraordinary meeting of the Standing Committee of the Food Chain and Animal Health. The Member States agreed to a programme of testing that would last for one month in order to identify the extent of the fraud at issue. The testing programme commenced on 1 March 2013 with a threshold of 1% equine content being established. The results of these tests were published in April 2013 and formed the basis of the EU's consideration of future actions; 7,259 tests were carried out by the competent authorities in the then 27 Member States, of which 4,144 were tested for the presence of horse DNA and 3,115 were tested for the presence of bute. Of those tests, 193 revealed positive traces of undeclared horse DNA (4.66%) and 16 showed positive traces of bute (0.51%). By mid-April, a joint assessment from EFSA and the European Medicines Agency (EMA) concluded that the illegal presence of residues of bute in horsemeat was of low concern due to the unlikelihood of exposure or toxic effects. A second round of testing was conducted one year later in April 2014 following a fresh Commission Recommendation; 2,622 tests were carried out in the now 28 Member States, as well as in Norway, Iceland and Switzerland, to detect traces of horse DNA in beef products. Bute testing was not repeated in 2014, due to the low level of samples that tested positive for residues in 2013. The results, which were published in July 2014, showed that only 16 of the 2,622 samples were found to contain horsemeat." BARNARD, Catherine; O'CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 126-127.

Relatório Irlandês constatou que as empresas podiam comprar a matéria-prima da Polônia por € 400/tonelada a menos do que o preço da carne bovina na Irlanda<sup>480</sup>.

### 3.4.5 Honey Laundering

Segundo a *US Pharmacopeia Convention*, o mel é um dos alimentos mais sujeitos à fraude. As formas de adulteração incluem a diluição do produto com xaropes mais baratos (entre os mais comuns os provenientes do milho, da cana-de-açúcar e da beterraba), a administração de alimentação suplementar intensiva às abelhas com xaropes de açúcar (o que pode resultar em um produto semelhante ao mel adulterado com xaropes de açúcar adicionados, resultando em um perfil de açúcar diferente do mel puro e na diluição das propriedades nutricionais naturais do mel), o uso não aprovado de antibióticos (que pode resultar na introdução de resíduos na cadeia de alimentos) e o mascaramento do verdadeiro país de origem, usualmente realizado nos casos de importação do mel, através de sua remessa a países intermediários para substituição da rotulagem e da filtragem do pólen a fim de evitar testes ou tarifas impostos aos verdadeiros países de origem<sup>481</sup>.

A fraude de mel é bastante comum em países asiáticos. Basicamente, a perpetração da fraude começa com a colheita prematura do mel. Tecnicamente, isso permite que as abelhas produzam mais mel, mas o produto coletado contém uma grande quantidade de água. Para encerrar o processo produtivo, o mel “verde” é submetido a processos de filtragem, diluição, eliminação de resíduos e desumidificação. O processo de secagem e maturação ocorre, portanto, de maneira artificial, fora da colmeia. O produto final, em princípio, não gera riscos à saúde dos consumidores, mas não tem as propriedades benéficas atribuídas ao mel<sup>482</sup>. De outro lado, produzido dessa forma, o mel pode ter odor e sabor distintos do convencional, semelhantes aos do *sauerkraut*, característica que pode ser ocultada pela adição de açúcar e xaropes<sup>483</sup>.

---

<sup>480</sup> BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders... *op. cit.*, p. 128-129.

<sup>481</sup> STRAYER, Sarah Easter; EVERSTINE, Karen; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration of honey... *op. cit.*, p. 8-9. Para mais casos envolvendo a fraude do mel, ver: AHMAD, Nur Nisaa; KHAIRATUN, Siti Nurhayati. Exploring fraudulent honey cases from readily available food fraud databases. *GATR Global Journal of Business and Social Science Review*, v. 9, n. 2, p. 99-113, 2021.

<sup>482</sup> The scourge of honey fraud. *The Economist*. 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.economist.com/united-states/2018/08/30/the-scourge-of-honey-fraud>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

<sup>483</sup> BERFIELD, Susan. The honey launderers: uncovering the largest food fraud in U.S. history. *Yahoo*. 23 set. 2013. Disponível em: <<https://finance.yahoo.com/news/the-honey-launderers--uncovering-the-largest-food-fraud-in-u-s--history-171454285.html>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

Um caso notório de fraude de mel ocorreu nos Estados Unidos, envolvendo a ALW Food Group, um grupo de empresas alemão que atuava na importação de mel de origem chinesa para o país, adulterando a origem do produto de forma a evitar os direitos antidumping aplicados contra o país<sup>484</sup>. O esquema envolveu a utilização de documentos e declarações falsos, bem como a criação de diversas empresas para forjar a existência de mais de um exportador<sup>485</sup>.

Em 2009, o Departamento de Justiça – DoJ acusou tanto as pessoas jurídicas que atuavam no processo de importação do produto quanto seus diretores (chineses e norte americanos). Eles foram acusados criminalmente de violações às Seções U.S.C. 371 (*Conspiracy to commit offense or to defraud United States*), por importar ilegalmente o mel de origem chinesa; 542 (*Entry of goods by means of false statements*) e 545 (*Smuggling goods into the United States*), por vender e facilitar o transporte e venda de mel de origem chinesa sabendo que foi importado ilegalmente. Não há, contudo, menção na denúncia quanto a qualquer questão relacionada à adulteração de alimentos:

(a) To enter and introduce into the commerce of the United States imported merchandise by means of a false and fraudulent practice, false statement, and fraudulent or false paper, in violation of Title 18, United States Code, Section 542; and

(b) To fraudulently and knowingly import into the United States merchandise contrary to law, and sell such merchandise, knowing the same to have been imported into the United States contrary to law, in violation of Title 18, United States Code, Section 545.

14. The purpose of the conspiracy was to import, enter, and sell Chinese-origin honey into the United States and avoid the payment of antidumping duties by falsely declaring that the honey originated from countries other than China.<sup>486</sup>

As acusações relacionadas à questão da fraude alimentar, aparentemente, ficaram restritas a dois funcionários do grupo ALW, Magnus von Buddenbrock (gerente geral do escritório da ALW em Chicago) e Stefanie Giesselbach (gerente de vendas nacionais, com especialidade em mel)<sup>487</sup>. A adulteração decorreria da presença, no mel ilegalmente

<sup>484</sup> Disponível em: <<https://finance.yahoo.com/news/the-honey-launders--uncovering-the-largest-food-fraud-in-u-s--history-171454285.html>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

<sup>485</sup> Disponível em: <[https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2011/pr0217\\_02a.pdf](https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2011/pr0217_02a.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>486</sup> p. 5. Disponível em: <[https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2011/pr0217\\_02a.pdf](https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2011/pr0217_02a.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>487</sup> Cf. nota à imprensa divulgada pelo DoJ em 27 de maio de 2008 (vide fls. 2), disponível em: <[https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527\\_02.pdf](https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527_02.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2021; BERFIELD, Susan. The honey launderers: uncovering the largest food fraud in U.S. history. *Yahoo*. 23 set. 2013. Disponível em: <<https://finance.yahoo.com/news/the-honey-launders--uncovering-the-largest-food-fraud-in-u-s--history-171454285.html>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

importado, de um antibiótico não aprovado pela FDA para uso em animais produtores de alimentos, o cloranfenicol, que pode provocar anemia aplástica em humanos<sup>488</sup>. A denúncia, contudo, não alega nenhum caso de doença ou outras consequências para a saúde pública atribuídas ao consumo do mel<sup>489</sup>.

Ambos os acusados celebraram acordos de colaboração com a Promotoria e se declararam culpados, entre outras violações, por “introduzir e entregar para introdução no comércio interestadual, com a intenção de fraudar e enganar, um alimento adulterado”, em violação à Seção 331(a) do U.S.C.<sup>490</sup>, com pena de prisão de até 3 anos, em razão da intenção de enganar ou fraudar, nos termos da Seção 333(a)(2)<sup>491</sup>:

conspired and agreed with each other and with others known and unknown to commit the following offenses against the United States:

(1) to knowingly and willfully, with intent to defraud the United States, make out and pass, and attempt to pass, through the customhouse false and fraudulent invoices and other documents relating to the importation of honey into the United States, in violation of Title 18, United States Code, Section 545; and

(2) to introduce and deliver for introduction into interstate commerce, with intent to defraud and mislead, a food that is adulterated, namely honey containing the

<sup>488</sup> “Chloramphenicol is an inexpensive, broad spectrum antibiotic that can cause a rare and irreversible condition in humans known as aplastic anemia, even at very low doses; therefore, it is not approved for use in any food producing animals in the U.S.. Chloramphenicol has been used on honey bee colonies in China since approximately 1997, when an outbreak of foulbrood threatened the beekeeping industry in China. Other antibiotics that have been identified in honey, such as enrofloxacin, are approved for use in some food producing animals but are not approved for use in honey bees in the U.S.. Enrofloxacin is in a class of antibiotics that is considered by FDA to be important to human health, and measures have been taken to reduce the use of such classes of drugs to mitigate the development of widespread resistance”. STRAYER, Sarah Easter; EVERSTINE, Karen; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration of honey... *op. cit.*, p. 12

<sup>489</sup> “CHICAGO – Two Chicago executives of a German-based food ingredients company were arrested on federal charges for allegedly conspiring to illegally import honey from China that was falsely identified as coming from other countries in order to avoid anti-dumping duties, and that was adulterated because it contained an antibiotic not approved for use in food producing animals, including bees, federal law enforcement officials said today. According to the charges, a confidential informant who worked for the company recently told U.S. Immigration and Customs Enforcement agents that it was common knowledge among company executives, including one of the defendants, that shipments of imported honey frequently were contaminated with antibiotics that were banned by the Food and Drug Administration. Documents seized pursuant to a search warrant executed at the company's Chicago offices this past March included test results showing that company officials were advised that one shipment of honey was adulterated with an antibiotic, but nonetheless sold it to a company in Texas. The complaint does not allege any instances of illness or other public health consequences attributed to consumption of the honey, nor does it identify any store brands or domestic supply chain”. Disponível em: [https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527\\_02.pdf](https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527_02.pdf). Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>490</sup> Na versão de 2008 do US Code: §331. Prohibited acts The following acts and the causing thereof are prohibited: (a) The introduction or delivery for introduction into interstate commerce of any food, drug, device, or cosmetic that is adulterated or misbranded.

<sup>491</sup> Na versão de 2008 do US Code: §333. Penalties (a) Violation of section 331 of this title; second violation; intent to defraud or mislead (1) Any person who violates a provision of section 331 of this title shall be imprisoned for not more than one year or fined not more than ,000, or both. (2) Notwithstanding the provisions of paragraph (1) of this section,1 if any person commits such a violation after a conviction of him under this section has become final, or commits such a violation with the intent to defraud or mislead, such person shall be imprisoned for not more than three years or fined not more than ,000, or both.



*antibiotic chloramphenicol, in violation of Title 21, United States Code, Sections 331(a) and 333(a)(2); and one or more of the conspirators did an act to effect the object of the conspiracy; all in violation of Title 18, United States Code, Section 371.*<sup>492</sup> (grifos nossos)

### 3.4.6 Operação OPSON: Alimentos orgânicos

A Operação OPSON, que decorre anualmente desde 2011 e é coordenada pela INTERPOL e pela Europol, é uma operação global que visa o combate às práticas enganosas e fraudulentas. No âmbito nacional, alguns estados da federação participam regularmente da operação desde 2015.<sup>493</sup>

De acordo com o Relatório emitido pelo *DG Health and Food Safety* em 21 de junho de 2019<sup>494</sup>, em 2018, a OPSON VIII (uma operação de atuação conjunta entre FFN, Eurpol, Interpol e autoridades competentes dos países membros) foi lançada com três áreas de atuação: produtos orgânicos (liderada pela Comissão), café (liderada pela Alemanha) e suplementos alimentares com a substância ilegal para “perder peso”, DNP (liderada pelo Reino Unido).

Como se sabe, a produção orgânica é um sistema global de gestão agrícola e de produção de alimentos que combina requisitos relacionados a práticas ambientais, níveis de biodiversidade, preservação dos recursos naturais e aplicação padrões de bem-estar animal<sup>495</sup>.

Com relação à questão dos alimentos orgânicos, o Relatório apontou que o objetivo da Operação era proteger a reputação do logotipo orgânico da UE e, assim, as expectativas e a confiança dos consumidores sobre a cadeia alimentar da UE e teve como ponto focal as cadeias de suprimentos internacionais para fins de identificação de suas vulnerabilidades. Foram investigadas suspeitas de fraudes com foco nas falsas certificações.

No documento, o DG deixou claro que a fraude de orgânicos não apresenta riscos para a segurança alimentar e, se descoberta a fraude, produtos em desconformidade com as regras orgânicas apenas são “rebaixados” e vendidos como convencionais.

<sup>492</sup> Disponível em: [https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527\\_02a.pdf](https://www.justice.gov/archive/usao/iln/chicago/2008/pr0527_02a.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>493</sup> SCHIMANSKI, Silke; RASCHKE, Silvia. Lebensmittelbetrüger auf der Spur: eine Herausforderung für die Lebensmittelüberwachung. *Wiley Analytical Science Magazine*. 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://analyticalscience.wiley.com/do/10.1002/gitfach.18319/full/>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>494</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/food/system/files/2019-06/food-fraud\\_succ-coop\\_2019\\_org-prods\\_qandas.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2019-06/food-fraud_succ-coop_2019_org-prods_qandas.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2021.

<sup>495</sup> No caso brasileiro, ver: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/o-que-sao-produtos-organicos>>. Acesso em: 26 dez. 2021.

Igualmente, o Relatório apontou como resultado da ação a instauração de uma série de processos administrativos e criminais, apreensão de produtos, prisão de pessoas e sanção de operadores, mas não houve indicação específica quanto aos países em que tais medidas teriam sido tomadas. Por essa razão, não foi possível identificar o fundamento jurídico das ações criminais, nem a jurisdição correspondente.

Em termos quantitativos, outro documento disponível no site da Comissão Europeia indica que, até novembro de 2019, a operação teria resultado (em nível nacional) em 19 processos judiciais, 15 pessoas presas e 2 duas sob investigação, 105 processos administrativos, neutralização de 2 grupos criminosos organizados (na Itália e na Espanha).<sup>496</sup>

### 3.4.7 Caso Backer (Cerveja Belorizontina)

O incidente envolvendo a Backer teve início em janeiro de 2020, quando foram identificados os primeiros casos de uma síndrome nefroneural aparentemente associada ao consumo de cervejas das marcas Belorizontina e Capixaba.

As bebidas teriam sido contaminadas por monoetilenoglicol – MEG e dietilenoglicol – DEG<sup>497</sup>, duas substâncias tóxicas e que seriam proibidas em qualquer teor nos alimentos<sup>498</sup>, mas cujo emprego em equipamentos não seria proibido<sup>499</sup>. De acordo com as apurações, 16 consumidores hoje apresentam sequelas decorrente do consumo da cerveja e 10 vítimas chegaram a óbito<sup>500</sup>.

De acordo com as investigações, o MEG e o DEG seriam utilizados pela cervejaria como anticongelantes, no processo de resfriamento dos tanques de fermentação/maturação

<sup>496</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-01/food-fraud-reports\\_20191125\\_pres01.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-01/food-fraud-reports_20191125_pres01.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2021.

<sup>497</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna\\_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>498</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Relatório de ações: cervejaria Backer*. Brasília, jul. 2020, p. 15. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-divulga-relatorio-final-das-acoes-na-cervejaria-backer>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>499</sup> A legislação em vigor não prevê as substâncias que são permitidas nas instalações e equipamentos no processo produtivo de cerveja. Em geral, a legislação de Boas Práticas de Fabricação prevê (sic) a utilização somente de produtos e processos que não comprometam a inocuidade da bebida. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Relatório de ações... op. cit.*, p. 6.

<sup>500</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/10/16/interna\\_gerais....stica-aceita-denuncia-contra-tres-socios-e-sete-funcionarios.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/10/16/interna_gerais....stica-aceita-denuncia-contra-tres-socios-e-sete-funcionarios.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

das cervejas<sup>501</sup>, e teriam entrado em contato com a bebida em razão da presença de um orifício na parte interna do tanque, que teria dado causa ao vazamento<sup>502</sup>.

No total 10 pessoas foram denunciadas pelo crime do artigo 272, parágrafo 1º-A, do CP (3 sócios da cervejaria e 7 engenheiros) por “fabricar, vender, expor à venda, importar, ter em depósito para vender ou, de qualquer forma, distribuir ou entregar a consumo a substância alimentícia ou o produto falsificado, corrompido ou adulterado”.<sup>503</sup>

O caso Backer tramita hoje junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Ação penal nº 0018216-02.2020.8.13.0024) e ainda está pendente de decisão judicial. Não obstante, o delegado envolvido nas investigações do incidente chegou a declarar que os glicóis não foram utilizados com o dolo de adulterar o produto, mas teriam entrado em contato com a cerveja em decorrência de falhas no processo produtivo:

No início das investigações, como não podemos fechar hipóteses, havia até a possibilidade de contaminação dolosa, para o aumento da produção, por exemplo, como também a de sabotagem. Conseguimos concluir que, na verdade, ocorreram crimes culposos (quando o autor não tem intenção nem assume o risco de matar) no que tange à contaminação.<sup>504</sup>

Outra questão sensível para o caso foram as negativas da Backer quanto à utilização de DEG em seu processo de produção. Durante as investigações chegou a ser apurado que a cervejaria teria adquirido somente MEG, mas haveria a possibilidade de que a empresa fornecedora do anticongelante tivesse misturado indevidamente os dois produtos:

Durante as apurações, detalhou a polícia, foi encontrado um tambor na área de descarte, no qual se lia ‘mono’, de 2018. No entanto, dentro dele havia dietilenoglicol. Foram analisados 10 tambores na fábrica da Backer, sendo que havia nove com mono e um com dietilenoglicol. ‘De fato, a cervejaria sempre comprou monoetilenoglicol. Isso é constatado em várias etapas da cadeia de compra. Ela não comprou voluntariamente o dietilenoglicol’, disse Flávio, antes de explicar a procedência da outra substância. Segundo ele, o dietilenoglicol foi rastreado em análise de notas fiscais emitidas por uma empresa do interior de São Paulo, que comprava as duas substâncias de grandes fornecedores em volumes maiores e as revendia para uma fornecedora menor, que fica em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em um momento específico, investigadores encontraram uma inconsistência: ‘Em

<sup>501</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Relatório de ações... op. cit.*, p. 20.

<sup>502</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna\\_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>503</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/10/16/backer-justica-de-mg-recebe-denuncia-contra-socios-e-funcionarios-de-cervejaria.ghtm>>. Acesso em: 10 out. 2020; <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/09/04/backer-mi...uncia-criminal-contra-socios-da-cervejaria-por-contaminacao.ghtml>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>504</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna\\_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

agosto, a empresa comprou 5.600 quilos de monoetilenoglicol e 5.600kg de dietilenoglicol. A gente acredita que no dia 27 ela realiza uma mistura e, no dia 29, fornece para a química de Contagem, que posteriormente fornece para a cervejaria. No dia 9, o tanque em investigação entra em operação’, disse o delegado. A substituição do líquido, por parte da fornecedora, será alvo de uma segunda investigação, mas, segundo o delegado Flávio Grossi, ela não interfere na conclusão do atual inquérito, já que nem mono nem dietilenoglicol deveriam estar presentes no tanque.<sup>505</sup>

A questão é relevante, pois, embora ambos os produtos constituam contaminantes, a toxicidade das duas substâncias é diferente<sup>506</sup>, de modo que o despejo para as vítimas também poderia ter sido outro.

Além disso, o uso do DEG e do MEG não foi associado a uma racionalidade econômica. Embora o presidente da Associação Brasileira da Cerveja Artesanal tenha declarado que 80% das cervejarias artesanais utilizariam o etanol como anticongelante (que apresenta menor toxicidade), o MEG seria um anticongelante comumente usado pela indústria alimentícia, cujo custo de aquisição seria inferior ao DEG<sup>507</sup>.

A princípio, portanto, o caso Backer não se referiria a uma situação de fraude, mas sim a um incidente de *food safety*, em que haveria uma adulteração acidental do produto, provocando danos à saúde dos consumidores.

Não obstante, as informações divulgadas na mídia seriam de imputação de conduta dolosa na denúncia oferecida pelo Ministério Público<sup>508</sup>, em decorrência de dolo eventual pelo uso do produto tóxico e assunção do risco de produção da cerveja adulterada:

‘Os sócios, por diversas razões, dentre elas, a suposição de maior eficiência do monoetilenoglicol, optaram por não obter a informação sobre as consequências da compra e uso desse produto tóxico, mantendo-se, intencionalmente, em estado de incerteza, constituindo verdadeira cegueira intencional’ [...]

Segundo o MP, os engenheiros e técnicos agiram com dolo eventual, ao produzirem bebida que sabiam poder estar adulterada.

Para o MP, na condição de fabricantes da cerveja, não se preocuparam em observar o manual do fabricante do tanque, nem testaram a natureza do produto comprado para ser usado como anticongelante.

‘Assim, fabricaram bebidas alcoólicas, utilizando produto tóxico que poderia adulterá-las e envenenar consumidores, o que, efetivamente ocorreu.’<sup>509</sup>

<sup>505</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna\\_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna_gera...saiba-como-a-policia-detectou-causa-de-contaminacao-de-ce.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>506</sup> Disponível em: <<https://alimentossemmitos.com.br/ha-mais-de-um-substituto-para-as-substancias-toxicas-que-contaminaram-as-cervejas-artesanais-da-marca-mineira>>; <<https://ufla.br/noticias/pesquisa/13521-uso-de-dietilenoglicol-em-industria-cervejeira-professor-da-ufla-explica-o-assunto-do-momento>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>507</sup> Disponível em: <<https://alimentossemmitos.com.br/ha-mais-de-um-substituto-para-as-substancias-toxicas-que-contaminaram-as-cervejas-artesanais-da-marca-mineira>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

<sup>508</sup> Os documentos constantes dos autos do processo não estão disponíveis em meio eletrônico. Por essa razão, não foi possível consultar a versão oficial da denúncia.

<sup>509</sup> Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/10/16/interna\\_gerais...stica-aceita-denuncia-contra-tres-socios-e-sete-funcionarios.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/10/16/interna_gerais...stica-aceita-denuncia-contra-tres-socios-e-sete-funcionarios.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2021.

Além disso, o Relatório de Ações produzido pela Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA concluiu que também foram produzidas cervejas contaminadas que não teriam passado pelo tanque com problemas de vazamento, o que poderia indicar um aproveitamento da água contaminada como insumo para a produção da cerveja:

O elevado consumo de MEG pela empresa não é justificado pela ampliação de sua demanda nos tanques de fermentação e tampouco poderia passar despercebido por seus responsáveis técnicos e gestores.

Há evidências de alterações recentemente realizadas no sistema de refrigeração da empresa, aparentemente imediatamente anteriores à presença da fiscalização no estabelecimento.

As contaminações por MEG e DEG não estão restritas a lotes que passaram pelo tanque JB 10, ocorrendo também em cervejas elaboradas anteriormente à instalação deste tanque na cervejaria.

A presença de traços de glicol na água empregada para resfriamento do mosto, água esta que era utilizada posteriormente para produzir cerveja, associada à limitada capacidade do sistema de frio utilizado para refrigeração de mosto indicam possibilidade de que a empresa tenha adicionado glicol à (sic) esta água usada para resfriamento do mosto, e em sequência, produzir cerveja. Esta dedução justificaria então a presença detectada de glicol em diversos lotes de cerveja.<sup>510</sup>

De toda forma, o caso Backer difere-se sobremaneira de um incidente de fraude internacional de vinho, descoberto em 1985, quando um inspetor fiscal percebeu grandes deduções feitas por uma vinícola austríaca para dietilenoglicol, o qual não serve para nenhum propósito na produção de vinho<sup>511</sup>. O DEG era adicionado ao vinho de baixa qualidade de forma a aumentar a sensação de corpo e dulçor, e assim simular características sensoriais de vinhos mais valorizados<sup>512</sup>.

### 3.5 O QUE REVELAM OS INCIDENTES DE FRAUDES ALIMENTARES

A análise dos casos relatados e a contraposição dos fatos envolvidos em cada um deles relativamente a cada um dos ordenamentos considerados no tópico [2.9 FOOD LAW EM DIFERENTES JURISDIÇÕES: PERSPECTIVAS NOS ESTADOS UNIDOS, NA UNIÃO EUROPEIA, NA ALEMANHA E NO BRASIL](#) supra, revela questões importantes sobre a diferença no tratamento jurídico da fraude alimentar, especialmente no Brasil.

<sup>510</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Relatório de ações... op. cit.*, p. 75-76. Para mais informações sobre as outras possíveis origens da contaminação, ver fls. 48 e 55 do mesmo relatório.

<sup>511</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 12.

<sup>512</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Relatório de ações... op. cit.*, p. 8.

Considerando os casos mencionados para a cadeia produtiva do leite, em todos eles, foram verificadas fraudes por adição, sendo que, no caso da Operação Leite Compensando e do escândalo da melamina, houve também a diluição do produto. Particularmente em relação ao caso da operação Ouro Branco, em que a adição ocorreu não como forma de mascarar a diluição, mas de prolongar o prazo de validade do leite, nota-se que a manifestação emitida pelos órgãos fiscalizadores está alinhada à perspectiva apontada no capítulo 3 supra quanto às características das fraudes alimentares e, ao mesmo tempo, à visão de alimento exposta no capítulo 2 supra no que tange à sua compreensão para além das características de segurança sanitária.

No Brasil, também o escândalo da melamina estaria tipificado (assim como as operações Ouro Branco e Leite Compensado) pelo art. 272, dada a existência de risco à saúde. Nesse caso, contudo, como do crime doloso de perigo comum resultou em morte, a pena seria aplicada em dobro, por força dos art. 285 c/c art. 258 do CP, que preveem agravamento da pena nas hipóteses em que se verificam resultados de lesão corporal ou morte.

Nos Estados Unidos, todos os três casos estariam sob o escopo da Seção 342(a) e (b) do FDCA (U.S.C.), com possibilidade de instauração de processo criminal (com pena de até 3 anos de reclusão e multa<sup>513</sup>), tendo em vista que a adulteração foi realizada, em todos os casos, de maneira dolosa, envolvendo um risco sanitário (nos termos a Seção 342(a), em decorrência do emprego de substâncias adicionadas estranhas ao produto) e como forma de ocultar a inferioridade do produto (nos termos a Seção 342(b), seja em decorrência na “maquiagem” do leite próximo ao vencimento, no caso da Operação Ouro Branco, seja em razão da redução nutritiva decorrente da diluição nos outros dois casos).

Na Alemanha, independentemente das discussões quanto à existência ou não do prejuízo à saúde, as condutas também estariam sujeitas às sanções por violações ao §11 do LFGB, tendo em vista que a prática induz o consumidor a erro quanto à composição do leite. A sanção por estelionato (conforme exposto no item [3.2.2.1 Fraude alimentar na Alemanha](#)), por sua vez, estaria condicionada à comprovação de dano patrimonial ao consumidor, o que se é uma questão particularmente difícil, tendo em vista que envolve apurar a diferença entre (1) o valor a ser pago pelo consumidor pelo leite não fraudado e (2) aquele que deveria ser o valor de mercado do leite fraudado, duas variáveis de difícil determinação.

---

<sup>513</sup> As multas alcançam até US\$ 250.000,00, para indivíduos, ou até UR\$ 500.000,00, para pessoas jurídicas nos casos de crime.

Caso a violação ao direito à alimentação fosse considerada como parâmetro para fins de verificação da fraude, todos os três casos estariam contemplados sob a perspectiva da fraude alimentar. Isso porque, independentemente de as substâncias utilizadas estarem presentes em quantidades capazes de provocar danos à saúde em decorrência do consumo do produto em específico, em todos eles foram identificadas motivações econômicas nas condutas e subsiste para os consumidores a incapacidade de verificar, a partir das propriedades organolépticas do leite ou das informações constantes na rotulagem, a adição de outras substâncias (“ingredientes”) ao produto.

Especialmente considerando que o leite é um produto minimamente processado, há o risco de haver, por parte do consumidor, uma falsa representação sobretudo a respeito da sua composição, uma característica cuja informação é essencial para a tomada de decisão pelo consumidor do ponto de vista do direito alimentar.

Assim, não subsistindo nenhuma norma autorizativa do emprego dessas substâncias, o direito à alimentação, no que tange (como mínimo) à dimensão de qualidade, dessa forma, foi desrespeitado, na medida em que não foram garantidas aos indivíduos as condições necessárias à autodeterminação quanto às suas escolhas alimentares, subsistindo, por outro lado, condutas dolosas, motivadas por finalidades econômicas, com o objetivo de induzir em erro uma quantidade indeterminada de pessoas.

Com relação ao caso da Carne Fraca, a principal questão relacionada à fraude foi o uso de produtos de baixa qualidade (tanto de carnes em condições impróprias para consumo, quanto de formulações com excesso de CMS) e o emprego de substância não permitida para maquiar as irregularidades do processo produtivo. Assim, a Operação Carne Fraca encontraria respostas jurídicas nos demais ordenamentos analisados, uma vez que, em abstrato, o emprego de substância não permitida também é vedado pelas legislações alimentares destes.

No caso em que o *horsegate* tivesse lugar no Brasil, seria necessária uma análise adicional àquela conduzida no âmbito da União Europeia. Isso porque, como visto, não foi constatado risco à saúde humana decorrente do consumo das carnes fraudulentas. Dessa forma, para fins de imputação pelo art. 272, seria necessária a investigação sobre eventual “redução do valor nutritivo” da carne.

Ocorre que, diferentemente do que ocorreu no caso da Carne Fraca, a adulteração ocorreu mediante a substituição de ingredientes, sem a adição de substâncias “externas” ao produto, pelo que a análise de tipicidade quanto ao valor nutricional perpassa por outras premissas. Isso porque, no caso da carne fraca, a substituição da carne bovina por carne

mecanicamente separada foi acompanhada de uma correspondente adição de amido para “maquiar” a consistência do produto final, enquanto que, no caso do escândalo da carne de cavalo, houve a substituição do tipo de carne, sem qualquer desvio de qualidade aparente.

Assim, no primeiro caso, tanto a CMS quanto o amido implicaram reduções na qualidade nutricional do alimento, especialmente em termos de quantidade de proteínas por porção. No caso do *horsegate*, a substância adulterante é a carne de cavalo, cujo valor nutricional (diversamente da CMS e do amido) é bastante semelhante à carne bovina, salvo pela quantidade menor de gorduras<sup>514</sup>, uma característica que, a princípio, não seria prejudicial ao consumidor quando considerados os critérios adotados nas decisões envolvendo a Carne Fraca no Brasil. Subsiste, portanto, a possibilidade de que o art. 272 do CP não fosse aplicado ao caso, apesar da clara motivação econômica da conduta e da evidente capacidade de engano dos consumidores em termos de semelhança física e sensorial entre os dois tipos de carnes. A conduta, assim, poderia ser tipificada pelo art. 275 do CP (considerando que a carne bovina estaria presente no produto em quantidade menor que a mencionada) ou pelo art. 7º, III da Lei n.º 8.137/90 (em razão da mistura de gêneros de espécies diferentes, “para vendê-los ou expô-los à venda como puros”).

No caso dos Estados Unidos, o escândalo da carne de cavalo, por se tratar de um ato intencional para ganho econômico e sem aparente risco sanitário, a conduta estaria sob a Seção 342(b). No caso da Alemanha, atualmente não há dúvidas de que o BVL considera que o caso configura uma hipótese de fraude alimentar<sup>515</sup>, razão pela qual estaria sujeita às sanções por violação ao §11 do LFGB ou por estelionato, condicionada, neste último caso, mais uma vez, à comprovação de dano patrimonial ao consumidor.

Assim como nas fraudes do leite, do ponto de vista do direito à alimentação, pode-se dizer que houve uma violação da alimentação adequada, porquanto, no caso brasileiro, não subsiste norma autorizativa do emprego dessas substâncias e, em ambos os casos, não foram

---

<sup>514</sup> “Ao se analisar diferentes estudos que avaliaram a composição desta carne, verifica-se que a carne equina apresenta elevado valor nutricional. Lee et. al. (2007) encontraram valores similares de proteína na carne de cavalo (21,1%) quando comparada a de bovinos (21,0 %) e de suínos (21,1%). Entretanto o nível de gordura na carne equina foi menor (6,0%) que a de bovinos (14,1%) e suínos (16,1%). Quanto ao conteúdo mineral, não encontraram diferenças significativas”. MENDONÇA, Larissa. *Cor e textura de carne associadas à cronologia dentária de equídeos destinados ao consumo humano*. 2017. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. p. 10. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25371/3/CorTexturaCarne.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>515</sup>

Disponível em: <[https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01\\_Lebensmittel/03\\_Verbraucher/16\\_Food\\_Fraud/02\\_Was%20ist%20Lebensmittelbetrug/Was%20ist%20Lebensmittelbetrug\\_node.html](https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/16_Food_Fraud/02_Was%20ist%20Lebensmittelbetrug/Was%20ist%20Lebensmittelbetrug_node.html)>. Acesso em: 23 dez. 2021.



garantidas aos indivíduos as condições necessárias à autodeterminação quanto às suas escolhas alimentares.

Em ambos os casos, a parte da provável vitimização econômica, na medida em que os consumidores, a princípio, pagaram pela carne bovina e, em vez disso, receberam, sem saber, uma alternativa mais barata, seja com excesso de CMS ou carne de cavalo e, além disso, do uso de substâncias não autorizadas (ácido sórbico num caso, e fenilbutazona, no outro), os consumidores se tornaram vítimas da fraude alimentar ao simplesmente comerem, sem ter ciência a respeito, carnes com qualidade inadequada ao consumo, em um caso, e provenientes de um animal que muitas pessoas consideram como sendo de estimação.

No caso do mel, como pontuado, subsistem diversas formas de fraudes alimentares. Considerando em especial as hipóteses de adulteração sem implicações sanitárias (isto é, descartada a presença de substâncias proibidas pela legislação sanitária e a existência de contaminações danosas à saúde), subsiste uma dificuldade na tipificação da conduta, mesmo no Brasil, onde a Instrução Normativa MAPA nº 11/2000 (referente ao Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade do Mel).

Pensando-se nos casos em que houver o simples processamento de “mel verde”, a princípio, não subsiste qualquer substância adulterante. Nesse caso, o engano do consumidor recai sobre o próprio processo produtivo, na medida em que, ao contrário do esperado (que o mel seja produzido integralmente pela ação das abelhas e apenas minimamente processado para envase e comercialização) o produto passa por diversos processos de industrialização até atingir a consistência equivalente ao mel. Essa hipótese, por exemplo, apenas poderia ser tipificada no inciso II do art. 7º da Lei nº 8.137/90, por eventual inconformidade da especificação do produto com as prescrições da IN MAPA nº 11/2000, tendo em vista que o item 2.1 do Regulamento estabelece que o mel deve ser produzido, recolhido, transformado, armazenado e madurado pelas abelhas melíferas. A pena aplicável seria de detenção de 2 a 5 anos ou multa. Não obstante, a diluição do mel pela adição de outros xaropes (igualmente inócuos do ponto de vista sanitário, mas que poderiam alterar as quantidades de açúcar do alimento, por exemplo) estaria sujeita a reclusão de 4 a 8 anos, e multa.

Na Alemanha, assim como no Brasil, há legislação vertical (*Honigverordnung*) que define padrões de qualidade para o mel em sentido semelhante aos adotados no Brasil. Assim, entende-se que constituiria uma possível violação ao § 11(1)1 do LFGB, tendo em vista que a informação sobre o produto induz a erro no que diz respeito ao seu método de fabricação. Nesse caso, aplica-se o § 59 (1) do LFGB, com pena de reclusão de até um ano, por inexistir prejuízo à saúde dos consumidores. A adição de xaropes, de igual forma,

constituiria uma possível violação ao § 11(1)1 do LFGB, em decorrência da indução em erro sobre a composição do mel.

Nos Estados Unidos, onde a ausência de uma legislação vertical sobre o mel é considerada um problema do ponto de vista da fraude<sup>516</sup>, a produção pela via da industrialização do “mel verde” não configura uma EMA, por não se tratar de fraude por substância adulterante, nem constitui um risco sanitário, de modo que não são aplicáveis as disposições da Seção 423 do FDCA (U.S.C).

No caso da operação OPSON referente à fraude de alimentos orgânicos, embora a questão também estivesse direcionada a ganhos econômicos mediante o engano dos consumidores, como nos casos analisados nos tópicos anteriores, não se pode falar em tipicidade pelo art. 272 do CP.

Pensando em um alimento *in natura*, a produção de um produto convencional (isto é, não orgânico) não perpassa pela corrupção, adulteração, falsificação ou alteração de uma substância específica do alimento orgânico. A característica “orgânica” deriva de um processo produtivo próprio desse tipo de alimento e o engano produzido por essa fraude em particular deriva essencialmente de falsas informações sobre as características do produto, porquanto não é possível transformar um produto final que é orgânico em um produto convencional, assim como o produto tradicional não é uma cópia do produto orgânico. Eles são, por essência, produtos distintos.

Nesse caso, também não seria aplicável o art. 275, uma vez que, como dito, a característica de “orgânico” não é uma substância. As sanções pelo art. 7º da Lei n.º 8.137/90 também não seriam aplicáveis, na medida em que os alimentos não são de gêneros ou espécies distintas. Eles são da mesma espécie, diferindo-se, contudo, em relação ao seu processo produtivo. Dessa forma, o tipo penal aplicável seria o do art. 64 do CDC, com pena de detenção de 3 meses a 1 ano e multa.

A situação é um pouco distinta no contexto dos produtos industrializados, em que a característica “orgânica” é derivada dessa mesma característica dos ingredientes que compõem o produto. Assim, por exemplo, haveria, nos termos do art. 272, uma alteração do produto final industrializado, decorrente da substituição de um ingrediente orgânico por outro convencional. Contudo, não se pode afirmar que tal substituição enseja um risco à

---

<sup>516</sup> Sobre o tema, ver: ROBERTS, Michael. *A 'food systems thinking' roadmap... op. cit.*

saúde dos consumidores ou redução do seu valor nutricional<sup>517</sup>. Dessa forma, não seria aplicável o art. 272 do Código Penal. Seria possível cogitar uma eventual tipificação pelo art. 275, se for considerado que o ingrediente orgânico é distinto ingrediente convencional e, por se tratar de um componente do produto final, poderia ser entendido como uma “substância” para fins de tipicidade. Contudo, a legislação alimentar não determina que os ingredientes sejam identificados na rotulagem como sendo ou não orgânicos, especialmente porque a aferição dessa qualidade em relação ao produto industrializado não considera os ingredientes de maneira individual, mas a composição final do produto (que deverá ter pelo menos 95% de ingredientes de origem orgânica). Dessa forma, o tipo penal aplicável também seria o do art. 64 do CDC.

Com relação à Alemanha, aplicam-se as mesmas considerações realizadas em relação ao “mel verde”, porquanto, de maneira semelhante, o engano recai sobre o método de produção do alimento, isto é, trata-se de uma questão sobre a percepção do consumidor quanto ao sistema alimentar em que o alimento é produzido. No caso dos Estados Unidos, contudo, a existência de uma regulamentação sobre alimentos orgânicos, diferentemente do que ocorre com o mel, implicaria violações às normas de rotulagem da Seção 403.

Por fim, a despeito da ausência de conclusões claras sobre o caso da cervejaria Backer, não há dúvidas de que todos os ordenamentos apresentam sanções jurídicas em razão do evidente risco à saúde dos consumidores. A diferença é que, no Brasil, seria aplicável o mesmo tipo penal, independentemente de a contaminação ter sido ou não acidental.

Pela análise dos casos – e em linha com o exposto neste capítulo sobre o tratamento jurídico das fraudes alimentares nas diferentes jurisdições – nota-se que os ordenamentos estão mais bem preparados para lidar com fraudes das quais possam decorrer riscos à saúde. Nesse sentido, pensando nos tipos de fraudes alimentares elencados por John Spink (vide capítulo [3.1 MANIFESTAÇÕES DA FRAUDE ALIMENTAR](#)), a tutela penal incidiria com maior precisão nos casos de fraudes por substância adulterante, dada que sua perpetração (geralmente por diluição, substituição, dissimulação e aprimoramentos não autorizados) implicam alterações ao menos do ponto de vista nutricional dos alimentos (ainda que não sejam essencialmente causadoras de dano à saúde).

---

<sup>517</sup> Nesse sentido: “Não me refiro especificamente a carboidratos, lipídios e proteínas, que, tanto nos alimentos orgânicos como nos convencionais, são formados pela ação da luz solar, via fotossíntese. No teor desses macronutrientes os dois alimentos tendem ser muito semelhantes. Por isso, muitos especialistas afirmam que não há grandes diferenças de valor nutritivo entre orgânicos e convencionais. Nem é para ter mesmo”. AZEVEDO, Elaine de. A qualidade do alimento orgânico é igual ao alimento convencional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 17 mai. 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/alimento-organico-igual-ao-convencional/>>. Acesso em 18 dez. 2021.

Não obstante, do ponto de vista do direito alimentar, o engano provocado pela fraude alimentar não diz respeito apenas à quantidade de alimento ou segurança sanitária (por exemplo, presença de substâncias e produtos químicos não permitidos nas fórmulas), mas também à origem dos alimentos, sua composição e sua forma de produção e fabricação, todas essas questões estando atreladas às informações de marketing e rotulagem.

### 3.6 PERSPECTIVA SOBRE O DIREITO PENAL ALIMENTAR A PARTIR DA FRAUDE ALIMENTAR E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Em princípio, cumpre notar que quando se fala de fraudes alimentares, não há uma associação entre a perpetração da conduta fraudulenta e a violação do direito à alimentação. Como já destacado no tópico [1.3 A TUTELA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO](#), a AIDP associa as fraudes alimentares essencialmente à proteção dos interesses econômicos dos consumidores.

Nessa linha, Gerhard Dannecker argumenta que o direito alimentar se orienta precipuamente para a tutela da saúde dos consumidores, mediante a proibição de comercialização de produtos lesivos ou de benefício duvidoso à saúde. A proteção do consumidor contra fraudes relacionadas ao estado e à composição dos alimentos ou à sua rotulagem ocorreria de forma secundária. O direito alimentar também conteria preceitos relacionados à informação do consumidor sobre particularidades e características dos produtos. Essas finalidades fariam do direito alimentar um dos conjuntos normativos mais importantes para a proteção do consumidor e, por essa razão, vários seriam os países europeus a prever infrações penais por violação a esses preceitos. Dessa forma, a conformação dos tipos penais, segundo ele, deve distinguir entre tipos que tutelam a saúde dos consumidores e aqueles que visam protegê-los contra fraudes<sup>518</sup>.

---

<sup>518</sup> DANNECKER, Gerhard. Derecho penal alimentario europeo. In: TIEDEMANN, Klaus (dir.); NIETO MARTÍN, Adán (coord.). *Eurodelitos*. El derecho penal económico en la Unión Europea. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, p. 79. Nesse mesmo sentido, no “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) produzido em dezembro de 2013 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, após o escândalo da carne de cavalo, o Parlamento Europeu menciona a necessidade de endereçamento das fraudes alimentares para além da proteção à saúde: “30. Considera que os controlos oficiais devem incidir não só nas questões de segurança alimentar, mas também na prevenção da fraude e no risco de os consumidores serem induzidos em erro; saúda o facto de a proposta da Comissão relativa à revisão dos controlos oficiais incorporar controlos adicionais nos casos em que as autoridades competentes tenham razão para suspeitar de comportamento fraudulento por parte de um operador; [...] Apesar de a saúde pública e a segurança dos alimentos continuarem a beneficiar da máxima prioridade, sugere-se que a Comissão e os Estados-Membros não restrinjam as suas abordagens, políticas e controlos à saúde e à segurança, mas incluam também a fraude no setor alimentar.”; p. 10 e 17. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

Nesse mesmo sentido, Maree Gallagher e Ian Thomas, por exemplo, destacam que os efeitos negativos das fraudes alimentares seriam três: financeiros (os consumidores pagam mais pelo que eles falsamente são induzidos a acreditar que seria um produto genuíno ou *premium*), à saúde (os consumidores são colocados em risco de sofrer danos físicos ou mesmo de morte) e à economia, de um ponto de vista mais amplo (pela diminuição da confiança em relação a uma marca, a uma empresa ou à indústria alimentícia).<sup>519</sup>

De modo semelhante, Michael Roberts e Whitney Turk consideram que, além dos potenciais riscos sanitários, a fraude alimentar representa danos econômicos aos consumidores e às empresas de alimentos honestas, bem como mina a confiança na governança do sistema alimentar. Sob essa lógica, defendem que os consumidores têm o direito de receber o produto que concordaram em comprar pelo preço que concordaram em pagar (*benefit of the bargain*)<sup>520</sup>.

Por essa perspectiva, tem-se uma percepção alinhada à doutrina da fraude penal (estelionato), na medida em que subsiste a ideia de que o prejuízo causado ao consumidor seria de ordem financeira. De fato, é possível que, ao adquirir um alimento objeto de fraude, o consumidor pague mais pelo alimento adulterado do que aquele que seria o “preço justo” ou “preço médio” do mercado. Não obstante, a determinação dessa diferença na precificação, além de poder não existir (como é o caso das adulterações que visam baratear o preço final do produto e, nesse caso, o consumidor se engana quanto às qualidades do alimento, mas paga um valor menor do que o aplicável ao seu equivalente não adulterado), implicaria estabelecer parâmetros comparativos cujos critérios de determinação são, no mínimo, imprecisos do ponto de vista de um mercado em concorrência de preços.

Dessa forma, compreender a fraude alimentar como um mero cálculo econômico para o consumidor vai frontalmente de encontro à percepção do alimento para além da dimensão funcional e biológica e mantém a percepção da fraude alimentar alijada de qualquer interrelação com o conceito de sistema alimentar. Assim, diversamente do que o próprio professor Roberts propõe como estratégias de políticas regulatórias em seu *White Paper “A food systems thinking roadmap for policymakers and retailers to save the ecosystem by saving the endangered honey producer from the devastating consequences of honey*

---

<sup>519</sup> GALLAGHER, Maree; THOMAS, Ian. Food fraud: the deliberate adulteration and misdescription of foodstuffs. *European Food and Feed Law Review*, v. 5, n. 6, 2010, p. 347. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/24325040>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>520</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 15.

*fraud*<sup>521</sup>, um tratamento economicista da fraude alimentar facilmente conduz a um tratamento segmentário da fraude alimentar, que ignora suas implicações sistêmicas.

Ainda em termos de direito penal, a doutrina brasileira, assim como o Código Penal, não reconhece o direito à alimentação como objeto da tutela penal do ponto de vista da *Rechtsgutlehre*. É dizer, não existe um título no CP intitulado “Dos crimes contra a segurança alimentar”, tampouco se fala na doutrina em sua assunção como um bem jurídico.

A despeito da ampla aceitação da teoria do bem jurídico entre os penalistas<sup>522</sup>, ela é dotada de certa plasticidade que, conforme criticada por Michael Pawlik, permite uma alteração dos limites do direito penal de acordo com alterações nas condições do quadro social<sup>523</sup>.

Em linha com essa crítica, é certo que o direito à alimentação está elencado no rol de direitos fundamentais da Constituição e, sendo esta o único limite material ao qual o legislador derivado está verdadeiramente adstrito, inexistente, do ponto de vista da constitucionalidade, qualquer limitação a que sejam adotadas políticas criminais de proteção ao direito à alimentação<sup>524</sup>.

Ainda que assim não o fosse, considerando a relação entre a alimentação e outros bens jurídicos já reconhecidos pelo Código Penal, como vida e saúde, além de outros pressupostos teóricos com frequência associados pela doutrina à punição das fraudes alimentares (no caso, os prejuízos econômicos dos consumidores), entende-se que, a princípio, não subsiste incompatibilidade ou impedimento teórico a que o direito à alimentação possa ser reconhecido como um bem jurídico de caráter coletivo<sup>525</sup>.

Atualmente, no Brasil, há uma indistinção entre os casos de *food defense*, *food safety* e *food fraud* que podem conduzir a desproporcionalidades, na medida em que, mantidas as agravantes decorrentes dos resultados danosos à saúde pública, o desvalor das condutas (contaminação acidental vs. contaminação motivada por finalidade econômica vs. contaminação que objetiva causar dano à saúde) não poderia ser o mesmo.

---

<sup>521</sup> Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3466477>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

<sup>522</sup> Sobre o tema do bem jurídico, ver: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

<sup>523</sup> Para críticas à teoria do bem jurídico, ver: PAWLIK, Michael. El delito, ¿lesión de un bien jurídico?. *InDret*, v. 2, 2016. Disponível em: <<https://indret.com/el-delito-lesion-de-un-bien-juridico/>>. Acesso em: 15 dez 2021.

<sup>524</sup> Sobre discussões entre limites de constitucionalidade e a teoria do bem jurídico, ver: STUCKENBERG, Carl-Friedrich. As deficiências constitucionais da teoria do bem jurídico. *Revista Eletrônica de direito Penal e Política Criminal* – UFRGS, v. 2, n. 1, p. 3-14, 23 nov. 2014.

<sup>525</sup> Sobre o tema do bem jurídico penal supraindividual, ver: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A construção do bem jurídico espiritualizado e suas críticas fundamentais. *Boletim IBCCRIM*, a. 10, n. 122, p. 14-15, jan. 2003; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal supra-individual... op. cit.*

Ao mesmo tempo, da multiplicidade de dispositivos associados a condutas de fraudes alimentares, apresentando diferentes elementos do tipo, decorre aparente conflito de normas e necessária avaliação de concurso de crimes, ao final do qual comportamentos semelhantes (no sentido de induzir o consumidor a erro quanto às características dos alimentos, visando a obtenção de vantagens econômicas) acabam por ser tipificados. Em outras palavras, em razão da variação dos elementos do tipo associados às condutas de adulteração, ao final, a tipificação das condutas acaba por se distanciar da própria existência ou não da fraude alimentar. Dessa forma, as variações de sanções não refletem distinções quanto ao desvalor das condutas, mas mera incoerência dos instrumentos jurídicos.

Nesse sentido, para compatibilizar a proteção penal do direito à alimentação contra fraudes alimentares com o princípio da *ultima ratio*, é importante delimitar diferenças entre a sanção penal e eventuais punições de ordem administrativa ou cível, as quais, nesse sentido, devem se fundamentar no desvalor da condutas a partir do elemento subjetivo, sendo a finalidade econômica da conduta preponderante para essa análise.

A fraude alimentar, assim como o estelionato, só pode ser desencadeada pela ação deliberada do perpetrador, cuja finalidade é a obtenção de proveito econômico. Contudo, no caso da fraude tradicional, esse proveito se dá em detrimento de uma autodisposição de patrimônio por parte da vítima, ao passo que, na fraude alimentar, isso ocorre em detrimento do direito à alimentação.

No caso da fraude alimentar, além de ser necessário que a conduta seja destinada a um número indeterminado de pessoas, há a necessidade de que o engano seja produzido no consumidor de maneira intencional e instrumentalizada, como forma garantir o proveito econômico na comercialização do alimento adulterado (por exemplo, de modo a ocultar uma característica produzida pela adulteração). Dessa forma, na esfera administrativa e cível sancionam-se as condutas de *food quality* e *food safety*, nas quais a inconformidade do produto não é fabricada pelo agente deliberadamente, em um comportamento direcionado a produzir um engano no consumidor.

Nesse sentido, o ônus probatório imposto pelos elementos do art. 272 do CP (a existência de risco à saúde ou a redução do valor nutricional do alimento), do ponto de vista da fraude é irrelevante, porquanto ambos são consequências da conduta de adulteração, cujo objetivo, como reiterado, é enganar o consumidor de forma a obter proveitos econômicos na comercialização dos alimentos fraudados.

Dessa forma, considerando a centralidade do engano na tipicidade da fraude alimentar e considerando os conceitos de direito alimentar que norteiam a percepção do

alimento enquanto objeto de regulação pelo direito, a fraude alimentar como tipo penal voltada à tutela do direito à alimentação deve contemplar o engano relacionado não apenas à segurança do alimento, mas também à sua composição (incluindo aqui preocupações relacionadas à qualidade nutricional e sanitária), origem e forma de produção (contemplando, portanto, as questões referentes aos sistemas alimentares).

A opção legislativa alemã, a princípio, parece estar mais alinhada a essa percepção na medida em que tipifica o engano sobre diferentes aspectos dos alimentos de maneira uniforme, contemplando as diversas formas de perpetração das fraudes alimentares, e sanciona de maneira independente e distinta os incidentes que têm consequências para a saúde. Nos Estados Unidos, a legislação distingue entre adulteração e má rotulagem, mas estabelece penas equivalentes entre elas, não havendo indicação de aumento da sanção por danos à saúde. No Brasil, o cenário legislativo é errático. Por um lado, tem-se uma proliferação de tipos penais que ora condicionam a tipicidade à existência de risco à saúde pública, ora se relacionam à má rotulagem, porém sem distinguir as diferenças entre a motivação dos agentes, e, por outro, tem-se como resultado diferenças substanciais em relação às penas aplicáveis a condutas que, em princípio, seriam equivalentes.

Ainda em linha com a subsidiariedade do direito penal, considerando as formas de perpetração indicadas por Spink (v. capítulo 3.1 supra) por excedente, roubo e desvio de produto, a princípio, não seria recomendada uma criminalização independente da conduta, sob pena de que a proteção penal do direito à alimentação seja instrumentalizada visando interesses comerciais.

Isso porque, nesses casos, tem-se um produto legítimo que, embora tendo sido, do ponto de vista do fabricante, comercializado de forma indevida<sup>526</sup>, do ponto de vista do consumidor (que é o tutelado pelo direito alimentar), ao menos a princípio, não contém nenhum erro em relação às qualidades do produto no que tange à sua composição, segurança sanitária, origem e forma de produção e fabricação<sup>527</sup>. Dessa forma, em se tratando de um produto autêntico, estaria afastado o engano do ponto de vista penal, subsistindo uma mera

---

<sup>526</sup> “For example, in most cases, diversion is not illegal but could be a violation of the commercial agreement” SPINK, John W. *Food fraud prevention... op. cit.*, p. 11.

<sup>527</sup> “ensuring that food which is offered for sale or sold is not only safe and of the nature, substance and quality expected by the purchaser but also captures other aspects of food production, such as the way it has been sourced, procured, and distributed and being honest about those elements to consumers”. ELLIOTT, Chris. *A national food crime prevention framework... op. cit.*, p. 84. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/350726/eliot-review-final-report-july2014.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/350726/eliot-review-final-report-july2014.pdf)>.



violação das obrigações contratuais por parte do agente e a possibilidade de autuações na seara administrativa e demandas cíveis.

No que tange à perpetração por simulação, tem-se uma situação semelhante. Isso porque, embora o produto “simulante” possa se confundir com o produto “simulado”, caso as informações de rotulagem estejam corretas, em princípio, subsiste uma questão particular de *trade dress*, cuja relevância, mais uma vez, assiste mais ao fabricante (por eventual usurpação da marca). Considerando que a rotulagem é o principal mecanismo de comunicação com o consumidor, do ponto de vista da distribuição de deveres de informação, entende-se que cabe ao consumidor verificar as informações constantes do rótulo. Assim, na simulação, diferentemente do que ocorre na falsificação (em que a informação constante do rótulo não reflete a realidade sobre o sistema alimentar em que foi feito o produto), entende-se que estão colocadas à disposição do consumidor as informações que lhe permitem superar a indução a erro.

Outra questão relevante refere-se à necessidade de violação à norma extrapenal para tipificação da fraude. A esse respeito vislumbra-se com particular receio o uso da técnica legislativa da norma penal em branco. Em primeiro lugar, a regulação estatal não é exaustiva quanto a todo o conteúdo relacionado aos alimentos. Um exemplo: ainda não há legislação sanitária específica para produtos vegetarianos ou veganos. Dessa forma, caso fosse exigida a violação de uma norma sobre a composição dos alimentos para a tipificação da fraude alimentar, uma conclusão direta dessa exigência seria a consequente inexistência de fraude de alimentos veganos.

De outro lado, é possível que haja violação de uma norma administrativa e, ainda assim, não haja fraude alimentar. Esse seria o caso, por exemplo, da maionese vegana. Como se sabe, alimentos veganos não utilizam ingredientes de origem animal em sua composição. Contudo, o Regulamento Técnico para Especiarias, Temperos e Molhos, aprovado pela RDC ANVISA nº 276/2005, em seu item 2.3.1, define de modo expresso a maionese como “o produto cremoso em forma de emulsão estável, óleo em água, preparado a partir de óleo(s) vegetal(is), água e ovos podendo ser adicionado de outros ingredientes desde que não descaracterizem o produto. O produto deve ser acidificado”. Dessa forma, embora a ausência de ovos em um produto denominado “Maionese vegana” possa violar a RDC ANVISA nº 276/2005 o padrão de identidade das maioneses, não subsiste engano ao consumidor, na

medida em que tal característica (no caso, “ausência de ovos”) está devidamente clara em um produto identificado como vegano<sup>528</sup>.

Assim, da mesma forma que a violação à norma extrapenal é um indício de fraude, mas não é suficiente à sua tipificação, a inconformidade com a norma extrapenal constitui apenas um dos parâmetros para análise da indução a erro. É dizer, os conceitos e determinações das normas administrativas devem ser considerados na interpretação do engano (por exemplo, a qualidade de produto proveniente da agricultura familiar deve ser analisada à luz das políticas públicas de *food security*). A contrário senso, a conformidade com a norma administrativa deve constituir uma excludente de ilicitude (exercício regular de direito).

É dizer, ainda que se considere que determinada informação de rotulagem possa induzir o consumidor a erro quanto à composição do produto, caso haja norma administrativa que determine ou autorize sua veiculação, inadmissível a hipótese de fraude alimentar. Nesse sentido, destaca-se um precedente do STJ (REsp nº 1.185.323) pelo qual a Corte entendeu que a despeito de “existir decreto regulamentar que classifica como ‘sem álcool’ a cerveja com teor alcoólico de até 0,5%” o uso da expressão seria indevido à luz do CDC. Na ocasião, inclusive, voto-vista do ministro Herman Benjamin tangenciou questões relacionadas à adequação do alimento:

Sem dúvida, a ingestão de cerveja “sem álcool” por erro de consentimento, por aqueles que se impõem à proibição de ingerir a aludida substância química, seja por convicção religiosa ou moral, seja por restrições médicas, constitui fato causador de grave ofensa à dignidade humana. E o que dizer dos pais que permitem que seus filhos menores consumam cervejas “sem álcool” por não saberem que ela, em verdade, contém álcool?

Dessa forma, ciente da independência entre as esferas de responsabilização, ainda que sob a perspectiva exclusiva do CDC possa haver engano, a subsidiariedade do direito penal torna desproporcional que condutas conforme o direito (no caso, o direito alimentar, legislação setorial específica) sejam sancionadas criminalmente.

Além disso, para fins de dosimetria da pena, seria importante que a sanção aplicada às fraudes alimentares fossem proporcionais às dimensões do direito à alimentação foram

---

<sup>528</sup> A situação é semelhante nos Estados Unidos: “It is important to remember that existing standards of identity for food are still enforceable law. this can cause some surprising problems for some food producers, such as when Hampton creek received a warning letter from the FDA in August 2015, saying that the Just mayo products, which are vegan mayonnaise substitutes, were misbranded because they did not meet the definition and standard of identity for mayonnaise. According to the FDA standard, eggs are required ingredients for mayonnaise”. ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 19.

afetadas pela conduta fraudulenta. Assim, naturalmente, a sanção penal pode ser agravada pela existência de danos à saúde ou pelo resultado morte, tal como já é previsto pelo art. 285 do CP.

## 4 O PAPEL DAS CORPORAÇÕES

Apesar da relação entre os riscos alimentares e o emprego da tecnologia para produção de alimentos<sup>529</sup>, as fraudes alimentares não surgiram com a sociedade industrial. Na verdade, há registros de que adulteração em alimentos tem ocorrido desde o início das civilizações<sup>530</sup>. A partir da Revolução Industrial, entretanto, o modo de cultivo, de fabricação e de consumo dos alimentos, até então artesanal, foi substancialmente alterado para dar origem à Indústria Alimentar. Nesse momento, inaugurou-se uma forma de produção voltada à aplicação da ciência, especialmente da química, na produção de alimentos e, progressivamente, estes se tornaram verdadeiros produtos industriais<sup>531</sup>.

Atualmente, portanto, o modo de produção e de comercialização de alimentos é fundamentalmente protagonizado por indústrias e empresas voltadas à fabricação de alimentos processados<sup>532</sup>, havendo uma grande concentração de poder econômico e de mercado entre poucas corporações multinacionais<sup>533</sup>. Esse protagonismo empresarial, atrelado ao avanço da tecnologia, conduziu à possibilidade de descentralização e transnacionalização da atividade produtiva, que passou a se desenvolver a partir de cadeias de suprimentos progressivamente mais complexas.

Cada vez mais, ingredientes e insumos utilizados para a fabricação de um único produto são originários de múltiplos países, tanto em termos de produtos e ingredientes importados, quanto de produtos nacionais de entidades estrangeiras dentro de uma grande empresa multinacional (como fornecimento global entre matriz e subsidiária). Essa estrutura produtiva faz com que seja difícil detectar e rastrear não apenas a fonte de contaminação – cujas preocupações relacionam-se à segurança alimentar – mas também os casos de fraude intencional de produtos, especialmente em alimentos altamente processados com múltiplos ingredientes e insumos de múltiplos fornecedores<sup>534</sup>. As inovações tecnológicas e os novos métodos de produção da revolução industrial tornaram a fraude e o engano possíveis em

---

<sup>529</sup> Sobre o tema, ler: MORGADO, Cíntia. *O direito administrativo do risco: A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017. p.1-4.

<sup>530</sup> Sobre casos de adulteração de alimentos, ler: WILSON, Bee. 2008. *Swindled: the dark history of food fraud, from poisoned candy to counterfeit coffee*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

<sup>531</sup> MORGADO, Cíntia. *O direito administrativo do risco... op. cit.*, p.1-4.

<sup>532</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil... *op. cit.*, p. 115-116.

<sup>533</sup> Nesse sentido: BBC News. As dez multinacionais que controlam o mercado mundial de alimentos. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-37710637>>. Acesso em: 10/11/18.

<sup>534</sup> JOHNSON, Renée. *Food fraud and “economically motivated adulteration” of food and food ingredients...* *op. cit.*, p. 3.

grande escala<sup>535</sup>. Desse modo, o surgimento de cadeias produtivas globais intensificou as preocupações relacionadas à qualidade sanitária e à adulteração de alimentos<sup>536</sup>, tanto por razões econômicas, quanto em termos de saúde pública<sup>537</sup>.

Não apenas a natureza dos produtos alimentícios foi substancialmente alterada, mas também o papel do Estado no sistema regulatório. No momento pré-industrial, a vigilância e o controle da produção de alimentos eram tarefas essenciais para o Estado.<sup>538</sup>

Com o advento e impulsionamento do neoliberalismo como modelo socioeconômico, o comércio de alimentos e produtos agrícolas cresceu rapidamente, os supermercados começaram a operar além das fronteiras nacionais e a gestão da cadeia de suprimentos (*supply chain management*) eclipsou as trocas entre empresas. Nesse sentido, o mundo experimentou uma mudança de perspectiva do governo para a governança, com a criação de uma série de quase- ou mesmo pseudo-estados. Isso, por sua vez, resultou na proliferação de padrões, regras, regulamentos, boas práticas e outros meios de ordenar e organizar a produção, processamento, transporte, varejo e teste de alimentos. Igualmente, como resultado das reformas neoliberais.<sup>539</sup>

Assim, o controle da qualidade dos alimentos passou progressivamente aos agentes da indústria, de tal modo que, atualmente, as próprias corporações globais passaram a ser responsáveis pela “segurança” de suas criações (o que alguns defendem ter ocorrido em desconsideração aos interesses dos consumidores).<sup>540</sup>

---

<sup>535</sup> GRIMM, Hans-Ulrich. Information-domination in the European food industry... *op. cit.*, p. 9.

<sup>536</sup> “Although the problem of EMA has been surpassed in the twentieth century as a regulatory priority by food safety and nutrition, a new paradigm for EMA – a modern global food system marked by the trade flow of a variety of food products and ingredients from multiple locations in the world – increases the level of EMA, especially for imported premium products, and has positioned this form of adulteration once again as a priority for regulators and as a challenge for the legal system” ROBERTS, Michael T.. *Food law in the United States...* *op. cit.*, p. 41. Igualmente, segundo John Braithwait e Peter Drahos, a criação do *Codex Alimentarius*, por exemplo, está fundada no medo dos países desenvolvidos em relação a contaminações provenientes de produtos originários de países em desenvolvimento (BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.). Nesse mesmo sentido, as principais normas internacionais ligadas à segurança alimentar (BRC, IFS e FSSC 22000) tem como requisitos o monitoramento do risco de fraude alimentar.

<sup>537</sup> Há estimativas de que fraudes alimentares custam à indústria mundial entre 30 e 40 bilhões de dólares por ano (SPINK, John. Michigan State University, 2014). Em termos de saúde pública, cita-se como exemplo a caso de adulteração do leite na China, que causou a morte de seis crianças e deixou cerca de outras 300 mil doentes. EVERSTINE, Karen; SPINK, John; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration (EMA) of food... *op. cit.*, p. 723.

<sup>538</sup> GRIMM, Hans-Ulrich. Information-domination in the European food industry... *op. cit.*, p. 10.

<sup>539</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states? The unexpected rise of private food law. In: MEULEN, Bernd van der (Ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011, p. 51-59.

<sup>540</sup> GRIMM, Hans-Ulrich. Information-domination in the European food industry... *op. cit.*, p. 10.

Nesse contexto, as fraudes alimentares de maior relevância – seja em razão dos volumes econômicos envolvidos, ou do número de consumidores afetados – são aquelas perpetradas em âmbito empresarial, casos em que, a princípio, o objetivo da prática está relacionado à obtenção de lucro e cuja percepção do dano supera a esfera meramente individual.

As obrigações de respeitar, proteger e promover o direito à alimentação sempre estarão nas mãos dos governos nacionais. No entanto, em uma época de globalização e crescente interconexão, com o surgimento gradual de um mercado mundial único integrado e a globalização progressiva da maioria das relações comerciais, econômicas e sociais, as fronteiras territoriais dos direitos humanos também são postas em xeque.

Nesse novo ambiente globalizado, surgem novos atores, tais como organizações internacionais e, em especial, corporações transnacionais, que frequentemente têm maior poder econômico que muitos Estados. Por essa razão, os direitos humanos devem ser estendidos para limitar potenciais abusos de poder por parte desses agentes privados<sup>541</sup>.

Transpondo a estrutura proposta por David Bilchitz para compreensão sobre os deveres das empresas em relação aos direitos fundamentais<sup>542</sup> especificamente no que tange às fraudes alimentares, tem-se que as empresas devem comercializar produtos autênticos, isto é, que correspondam às suas reais características em termos de composição, qualidade sanitária, origem e forma de produção e fabricação<sup>543</sup>. A alocação de obrigações, segundo Bilchitz, deve seguir sete critérios: (i) interesse, (ii) vulnerabilidade, (iii) impacto (determinados desde a perspectiva dos indivíduos), (iv) capacidade, (v) função, (vi) autonomia e (vii) outros atores (determinados a partir do ponto de vista das empresas).

---

<sup>541</sup> ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food... op. cit.*, p. 15. “The top 200 corporations control around a quarter of the world’s total productive assets. Many transnational corporations have revenues far exceeding the revenues of the Governments of the countries in which they are operating. According to the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), ‘Twenty-nine of the world’s 100 largest economic entities are transnational corporations (TNCs).’ Concentration has produced huge transnational corporations that monopolize the food chain, from the production, trade, processing, to the marketing and retailing of food, narrowing choices for farmers and consumers. Just 10 corporations (which include Aventis, Monsanto, Pioneer and Syngenta) control one-third of the US\$ 23 billion commercial seed market and 80 per cent of the US\$ 28 billion global pesticide market. Monsanto alone controls 91 per cent of the global market for genetically modified seed. Another 10 corporations, including Cargill, control 57 per cent of the total sales of the world’s leading 30 retailers and account for 37 per cent of the revenues earned by the world’s top 100 food and beverage companies. In South Africa, Monsanto completely controls the national market for genetically modified seed, 60 per cent of the hybrid maize market and 90 per cent of the wheat market”. ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food... op. cit.*, p. 91.

<sup>542</sup> Informações fornecidas pelo Prof. David Bilchitz em sua palestra “Do businesses have fundamental rights obligations to make COVID-19 vaccinations accessible to all?”, ministrada em maio de 2021, como parte da série de webinários organizados pelo USP Business & Human Rights Working Group. A palestra está disponível no link: <<https://www.youtube.com/watch?v=j15py6lv7C0>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

<sup>543</sup> ELLIOTT, Chris. *A national food crime prevention framework... op. cit.*, p. 84.

Os (i) interesses afetados pelas fraudes alimentares, de acordo com o objeto desta tese, referem-se à garantia do direito à alimentação, especialmente no que tange à capacidade de os indivíduos tomarem decisões informadas sobre seus alimentos. Não obstante, há outros interesses relacionados às fraudes alimentares, tendo em vista os (iii) impactos econômico, ambiental e social decorrentes da fraude alimentar<sup>544</sup>. A (ii) vulnerabilidade, por sua vez, está clara na relação entre os indivíduos e as empresas, tendo em vista a forte dependência daqueles em relação às cadeias de produção e distribuição industrial de alimentos.

Nesse sentido, as empresas do setor de alimentos detêm (iv) a capacidade para produzir e distribuir os alimentos em grande escala, (v) sendo este o seu principal propósito econômico e esfera de atuação (é dizer, o que garante os lucros das empresas do setor é justamente a comercialização dos alimentos sobre os quais se espera garantias contra a fraude alimentar). A (vi) autonomia, por sua vez, reconhece que as empresas têm seus próprios objetivos e propósitos. Não obstante, uma obrigação quanto à preservação dos alimentos contra as fraudes alimentares não implica em uma aniquilação ou desvio de propósitos das empresas alimentícias, constituindo, em verdade, um espaço de atuação dentro da própria cadeia de suprimentos. Por fim, a existência de (vii) outros atores capazes de garantir o direito à alimentação também é um fator preponderante para determinar os limites das obrigações empresas. A esse respeito, não se está tratando de uma garantia abrangente do direito à alimentação ou particularmente sobre a erradicação da fome (uma questão cuja sensibilidade envolve a atuação não apenas dos Estados, mas também de ONGs e atividades filantrópicas). O escopo restringe-se à adulteração de alimentos. E, sobre esse ponto, embora os Estados sejam agentes relevantes (especialmente no tocante à fiscalização sanitária), dada a complexidade da cadeia de suprimentos, as corporações do setor alimentício estão em posição de atuar frente às fraudes alimentares.

Assim, analisa-se a seguir a atuação das corporações em relação à conformação do *food law*, considerando o pluralismo jurídico e a interrelação entre normas estatais nacionais, internacionais e de natureza privada. Na sequência, também são analisadas iniciativas corporativas que, do ponto de vista operacional, constituem instrumentos capazes de endereçar as fraudes alimentares. A partir dessa abordagem, busca-se delinear o papel das corporações com relação ao engano para fins do direito penal alimentar.

---

<sup>544</sup> Sobre o tema, ver: MANNING, Louise. Food supply chain fraud: the economic, environmental, and sociopolitical consequences. *Advances in Food Security and Sustainability*, v. 3, Elsevier, 2018, p. 253–76.

#### 4.1 AS CORPORAÇÕES E O *FOOD LAW*

Entende-se por pluralismo jurídico a coexistência de normas (estatais ou não), em decorrência de uma descentralização da produção normativa<sup>545</sup>. Trata-se, portanto, de uma coexistência entre regimes regulatórios, que podem ou não ser propriamente jurídicos<sup>546</sup>. Assim, no cenário atual, os reguladores podem ser instituições estatais, bem como atores não estatais, forças sociais e econômicas e tecnológicas físicas ou virtuais, sendo que nenhum deles detém absoluta autoridade sobre o espaço regulado<sup>547</sup>.

Essas questões são influenciadas e intensificadas no contexto da globalização<sup>548</sup>. Ao promover a integração dos mercados em escala mundial, a globalização não somente provocou alterações nas estruturas organizacionais das empresas, como também reduziu o poder de regulamentação dos Estados. Esses e inúmeros outros efeitos do processo de globalização conduziram a uma exaustão paradigmática do direito positivo, que passou a estar em descompasso com as mudanças sociais. Assim, o Direito passa a ter sua normatividade contraposta a regras não positivas, oriundas do setor econômico<sup>549</sup>.

Pensando especificamente no setor alimentício, temos uma evidente globalização das empresas, dos mercados e da regulação<sup>550</sup>. No mundo globalizado, o modo de produção e comercialização de alimentos é fundamentalmente protagonizado por indústrias e empresas, voltadas à produção de alimentos processados<sup>551</sup>, cuja cadeia produtiva se desenvolve em escala global. Essas empresas concentram grande influência nos padrões de produção, especialmente quando se consideram as singularidades de cada uma das inúmeras cadeias produtivas de alimentos que inviabilizam a regulação estatal<sup>552</sup>. Ao mesmo tempo, a produção de alimentos passou a apresentar forte dependência tecnológica, destacando-se o surgimento e preponderância no mercado de sementes produzidas por engenharia genética. Os alimentos geneticamente modificados fizeram da produção de alimentos um objeto de

<sup>545</sup> MICHAELS, Ralf. Global legal pluralism. *Annual Review of Law & Social Science*, v. 5, 2009, p. 1.

<sup>546</sup> BERMAN, Paul Schiff. Global legal pluralism. *Southern California Law Review*, v. 80, 2007, p. 1155.

<sup>547</sup> PARKER, Christine. The pluralization of regulation. *Theoretical inquiries in Law*, v. 9, n. 349, 2008, p. 349-350.

<sup>548</sup> MICHAELS, Ralf. Global legal pluralism... *op. cit.*; ZUMBANSEN, Peer. Transnational private regulatory governance: ambiguities of public authority and private power. *Osgoode Comparative Research in Law & Political Economy*, v. 8, n. 10, Research Paper n. 45, 2012.

<sup>549</sup> FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 13-15.

<sup>550</sup> A diferenciação entre *firm globalization*, *market globalization* e *regulatory globalization* é dada por BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 8-9.

<sup>551</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil... *op. cit.*, p. 115-116.

<sup>552</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract – private regulation and contractual networks in food safety*. 29 mar. 2011, p. 21.



múltiplas regulações globais<sup>553</sup>. Igualmente, a segurança alimentar tornou-se uma relevante questão internacional, em razão do aumento dos riscos relacionados à globalização e às novas tecnologias: sofisticação das formas de contaminação, criação de aditivos alimentares, surgimento de novos pesticidas e mudança na composição dos alimentos.

De um lado, Estados importadores de produtos alimentícios têm o dever de assegurar a segurança de alimentos produzidos fora de suas fronteiras. De outro, diferenças quanto às regulações sanitárias dos Estados podem representar barreiras não tarifárias ao comércio internacional, gerando conflitos sobre a legislação alimentar, bem como pressões pela sua harmonização em âmbito internacional<sup>554</sup>. De qualquer forma, a regulação estatal tradicional parece ser insuficiente para lidar com a complexidade das questões de segurança alimentar, produzindo uma mudança do paradigma regulatório do *command-and-control* para uma perspectiva flexível aos mercados<sup>555</sup>.

Spencer Henson e John Humphrey salientam quatro principais fatores relacionados ao aumento do controle das cadeias agroalimentares, os quais estão situados dentro de processos mais amplos de mudanças regulatórias e de reestruturação dos mercados agrícolas e alimentares globais: 1) as reformas dos sistemas regulatórios da segurança alimentar respondem por riscos reais ou percebidos na cadeia produtiva de alimentos; 2) o aumento do interesse de consumidores e empresas nos processos de produção de alimentos e as mudanças nas suas concepções de segurança e qualidade são reforçados por estratégias competitivas das empresas; 3) a globalização da cadeia produtiva de alimentos e o aumento do papel de coordenação das economias na definição da competitividade criam novos riscos e desafios para a coordenação e o controle da cadeia; e 4) a responsabilidade pela garantia da segurança alimentar foi transferida do Estado para o setor privado<sup>556</sup>.

---

<sup>553</sup> BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 404.

<sup>554</sup> POLLACK, Mark A.; SCHAFFER, Gregory. The challenge of reconciling regulatory differences: food safety and GMOs in the transatlantic relationship. In: POLLACK, Mark A.; SCHAFFER, Gregory. *Transatlantic governance in the global economy*. Lanham: Rowan & Littlefield Publishers, 2001, p. 155.

<sup>555</sup> LIN, Ching-Fu. Public-private interactions in global food safety governance. *Food and Drug Law Journal*, v. 69, n. 2, 2014, p. 144.

<sup>556</sup> HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. mai. 2009, p. iv. Em sentido semelhante: “The exponential increase in food safety incidents across the globe in the past decades have resulted in mushrooming regulatory initiatives, including new standards and requirements from national governments, international organizations, and private actors. Such regulatory initiatives, public as well as private, have emerged primarily to address the rapidly decaying public trust in modern global food chains, complicated by many factors including the globalization of economic activities, advancements in food science and transportation technology, the multinationalization of the food industry, and the advent of the World Trade Organization (WTO) in 1995.” LIN, Ching-Fu. Public-private interactions in global food safety governance... *op. cit.*, p. 143.

Nesse contexto, os sistemas jurídicos nacionais não somente convivem com instrumentos internacionais de *hard e soft law* – produzidos tanto a partir da vontade estatal, quanto pela mediação de organismos internacionais não estatais –, como também com padrões de regulação e certificação privados – que muito se relacionam à atuação empresarial –, considerando necessidades próprias de cada um dos mercados.

Considerando o atual contexto econômico da produção de alimentos, busca-se analisar três dimensões normativas distintas e interligadas: os regramentos privados sobre segurança alimentar, as normas internacionais e a regulação estatal. Como se verificará, a legislação internacional exerce grande influência tanto sobre as legislações nacionais e regionais (no sentido de normas de direito público) quanto sobre as normas alimentares de caráter privado (*private food law*), embora esta possa ser mais diretamente sentida pelas primeiras. De outro lado o *private food law* também experimenta influências por parte das legislações nacionais e regionais. Em nível geográfico, contudo, o direito alimentar privado pode ter um escopo bem mais abrangente que as legislações internacionais e nacionais e, por essa razão, conectar diferentes sistemas nacionais de legislação alimentar e até mesmo transplantar requisitos para empresas que trabalham dentro da jurisdição de outros países.<sup>557</sup>

#### 4.1.1 Regulação privada e cadeias produtivas transnacionais

Com o avanço da tecnologia, várias foram as mudanças provocadas no modo de produção industrial, especialmente quanto à possibilidade de descentralização e transnacionalização da atividade produtiva, que passa a se desenvolver a partir de cadeias de suprimentos cada vez mais complexas. No caso do setor de alimentos, há uma grande concentração de poder econômico e de mercado entre poucas empresas multinacionais<sup>558</sup>, cuja atuação no mercado tem como consequência o que Charles Fishman denominou de *Wal-Mart effect*. Em síntese, o “efeito Wal-Mart” denota o grande poder de negociação das multinacionais no seio de sua cadeia produtiva no sentido de pressionar por uma redução dos preços dos produtos por elas comercializados. Na maioria das vezes, o barateamento de preços é alcançado pela redução de custos produtivos por meio da terceirização e da fragmentação das linhas de produção. Nesse sentido, há um fluxo de mercados para países

---

<sup>557</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law: the emergence of a concept... *op. cit.*, p. 36.

<sup>558</sup> Vide: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-37710637>>. Acesso em: 19 jan. 21.

com legislações mais flexíveis e que representam menores custos jurídicos<sup>559</sup>. Da mesma forma, em decorrência do forte poder econômico que ostentam, esses grupos industriais também detêm grande poder regulatório no seio de sua cadeia produtiva. Haja vista a dependência econômica gerada para os produtores na base da cadeia, as empresas transnacionais têm condições de estabelecer unilateralmente padrões de produção e de qualidade para os produtos por elas adquiridos, bem como de exigir seu cumprimento<sup>560</sup>.

Existem, entretanto, outras formas de estruturação da cadeia produtiva, que ensejarão formas regulatórias distintas. Isso porque há uma mútua relação de causalidade entre regulação e governança da cadeia de suprimentos: o modelo regulatório influencia a forma de governança da cadeia produtiva; ao mesmo tempo, a forma da cadeia produtiva e sua integração influenciam as opções regulatórias<sup>561</sup>.

Do ponto de vista jurídico, a regulação focada no controle da cadeia produtiva (controle do processo ao invés do controle do produto final) também influencia a alocação de poder regulatório, aumentando a importância de regulações privadas e distribuindo os custos de *compliance* ao longo da cadeia. Em geral, Estados importadores têm baixa capacidade de *enforcement* em relação às cadeias produtivas transnacionais. Desse modo, a regulação privada não apenas delega aos membros da indústria a tarefa de desenvolver mecanismos de *compliance*, como também representa uma alternativa de *accountability* autoexecutável que pode promover maiores incentivos aos fornecedores que a própria responsabilização perante as cortes de seus respectivos países<sup>562</sup>.

Ao mesmo tempo, a criação de normativas privadas sobre segurança alimentar tem um viés econômico: elas podem representar um instrumento de diferenciação do produto, aumentando a competição, ou de sua padronização, reduzindo a competição. Por outro lado, quando adotados por grupos de empresas, elas podem se transformar em instrumentos anti-competitivos, ao aumentar os custos de entrada no mercado<sup>563</sup>. As Práticas Agrícolas

---

<sup>559</sup> Ler: FISHMAN, Charles. *The Wal-Mart effect: how the world's most powerful company really works and how it's transforming the American economy*. New York: Penguin, 2006.

<sup>560</sup> “Although private standards such as those of Global G.A.P. are, in theory, not mandatory for suppliers, many have a de facto mandatory status, as a large part of buyers in global agri-food markets now require their suppliers to meet such private requirements, which are usually stricter than their public counterparts”. HALABI, Sam F.; LIN, Ching-Fu. Assessing the relative influence and efficacy of public and private food safety regulation regimes: comparing Codex and Global G.A.P. standards. *Food and Drug Law Journal*, v. 72, 28 mar. 2017, p. 33.

<sup>561</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract... op. cit.*, p. 2-4.

<sup>562</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract... op. cit.*, p. 5.

<sup>563</sup> HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. mai. 2009; HENSON, Spencer.; LOADER, Rupert. Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements. *World Development*, Oxford, v.29, n.1, p. 85-102, jan. 2001.

Alimentares Globais, por exemplo, consistem em uma certificação de varejistas que transfere o risco de conformidade dos distribuidores para os agricultores, criando assim barreiras de mercado para os produtores menores e mais pobres. Isso tem gerado reclamações por parte dos países em desenvolvimento, no sentido de que as exigências regulatórias privadas excederiam as governamentais<sup>564</sup>. Esse “excesso regulatório” pode se dar no sentido de a regulação privada ser mais rigorosa que a regulação pública, mais abrangente ou, ainda, mais específica e prescritiva quanto às formas de alcançar os resultados<sup>565</sup>.

A proliferação de regulações privadas gera uma substituição da regulação nacional estatal pela fragmentação de normas privadas transnacionais<sup>566</sup>. Esse novo quadro conduz a uma situação na qual os fornecedores de países em desenvolvimento, para acessar múltiplos mercados, devem estar de acordo com diversos padrões, gerando grandes dificuldades em termos de gestão de risco em segurança alimentar. Para alcançar certa harmonização normativa podem ser adotados dois desenhos institucionais: a criação de mecanismos de governança que reduzam os custos da fragmentação regulatória, como é o caso dos contratos (especialmente aqueles *multiparty*<sup>567</sup>), e a adoção de padrões regulatórios homogêneos<sup>568</sup>, a qual é vislumbrada na adoção do *Codex Alimentarius – Codex*.

#### 4.1.2 Interfaces com regulação internacional

Podem ser distinguidas duas categorias de organizações internacionais que podem ter influência na legislação alimentar nacional dos diferentes países. A primeira delas contempla organizações que atuam específica, e quase exclusivamente, com relação aos alimentos, como é o caso da já citada Comissão do *Codex Alimentarius*. A segunda categoria refere-se a organizações genéricas, isto que, que não lidam específica ou exclusivamente com alimentos, mas exercem competência sobre o tema, direta ou indiretamente. Nesse grupo enquadram-se a OMS, cujas orientações, por exemplo, sobre prevenção ao surgimento

---

<sup>564</sup> HALABI, Sam F.; LIN, Ching-Fu. Assessing the relative influence and efficacy of public and private food safety regulation regimes... *op. cit.*, p. 14 e 29.

<sup>565</sup> HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. mai. 2009, p. iv.

<sup>566</sup> HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. mai. 2009, p. iv.

<sup>567</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract... op. cit.*, p. 13.

<sup>568</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract... op. cit.*, p. 6. Nesse sentido, Sam F. Halabi e Ching-Fu Lin salientam que “Indeed, Global G.A.P. may in many ways represent the re-fragmentation of global food safety rules along regional lines of the kind Codex was established to prevent”. HALABI, Sam F.; LIN, Ching-Fu. Assessing the relative influence and efficacy of public and private food safety regulation regimes... *op. cit.*, p. 29.

ou à dispersão de doenças podem ocasionalmente afetar normas sobre alimentos ou mesmo políticas nacionais.<sup>569</sup>

No caso da legislação alimentar internacional, sua elaboração é protagonizada por alguns órgãos internacionais, como a ONU (mais especificamente, a FAO), a OMC, a OMS, a Comissão do *Codex Alimentarius* (*Codex*) e outras organizações internacionais, cada uma delas atuando sob searas distintas com relação ao direito à alimentação, conforme seus objetivos e características institucionais. No caso, as normas da OMC voltam-se ao comércio de alimentos, enquanto o *Codex* tem por foco a segurança sanitária e a FAO, a segurança alimentar (*food security*), perfazendo, portanto, dois pilares do direito humano à alimentação: a adequação em termos quantitativos (FAO) e qualitativos (*Codex*); e a acessibilidade, no caso, via comércio (OMC)<sup>570</sup>.

O protagonismo do *Codex* é, contudo, talvez o mais relevante em termos normativos, e equiparável a um governo mundial (*world government of food*), dada sua larga aplicabilidade em diversos países e atrelada à amplitude temática de suas normas, as quais contemplam inúmeros tipos de alimentos<sup>571</sup>. Nesse sentido, o *Codex* é uma coleção de padrões alimentares internacionalmente adotados apresentados de forma uniforme. Tais regras podem ser de caráter horizontal, aplicando-se a todos os alimentos em um tema definido (por exemplo, rotulagem nutricional), ou podem ser verticais, aplicando-se a um alimento ou tipo de alimento específico.<sup>572</sup>

A criação do *Codex* está fundada no medo dos países desenvolvidos em relação a contaminações provenientes de produtos originários de países em desenvolvimento<sup>573</sup>, mas também tem razões econômicas. O estabelecimento de padrões internacionais de segurança

<sup>569</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law... op. cit.*, n.p. (ver capítulo 2.3.2)

<sup>570</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law: The emergence of a concept... *op. cit.*, p. 34.

<sup>571</sup> "The Codex Alimentarius is, so to speak, the world government of food. The rules that the Codex sets in respect to food are far more important than anything conceived in Vienna, Washington, Berlin, Bern, or Brussels on the subject. The rules of the Codex Alimentarius apply to 185 countries around the globe. The Codex sets standards for all types of food products trafficked all over the globe based on hygiene, additives, food labeling, and much more. There are 16 subgroups known as 'Codex Committees' for each of these categories of standards. The official seat of the Codex Alimentarius is in Rome, and sessions take place all over the world. The Codex Alimentarius is also the most important organization for defining the global rules of food safety. [...] Despite its Roman-sounding Latin name, the Codex Alimentarius has only existed since 1962, and since then, the Codex committees have devoted themselves to setting universal standards for food, from principles on genetically-engineered food and organic goods to others on the quality of products such as fruit juices, margarine, soup, poultry, cornflakes, sugar, chocolate, and cheese, among several others. The Codex members issue hygiene guidelines, determine the limits for toxins in vegetables and for drug residues in meat, regulate the radioactive exposure of seasonings, and investigate health risks that could spring from food, such as allergies. They also decide what goes on the label". GRIMM, Hans-Ulrich. Information-dominance in the European food industry... *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>572</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law... op. cit.*, n.p. (ver capítulo 2.3.2)

<sup>573</sup> BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 401.

alimentar relaciona-se tanto à proteção da saúde dos consumidores quanto às práticas de mercado sobre o comércio de alimentos<sup>574</sup>, visando facilitar o comércio internacional<sup>575</sup>.

Embora tenha sido desenvolvido por um órgão intergovernamental instituído em 1962 por organizações internacionais – nomeadamente a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e a Organização Mundial da Saúde –, as indústrias norte-americanas foram as grandes fundadoras do *Codex*. Nesse sentido, tem-se uma organização internacional com forte participação da indústria, cujos representantes estão em maior número que os representantes dos próprios Estados<sup>576</sup>. De outro lado, considerando as relações entre os países integrantes do *Codex*, as negociações mais importantes são feitas por representantes dos Estados centrais<sup>577</sup>.

Considerando as definições entre *hard law* e *soft law* introduzidas por Gregory Schaffer e Mark A. Pollack<sup>578</sup>, o *Codex* consiste em um instrumento de *soft law*, cuja obediência seria, a princípio, uma liberalidade, diferentemente dos tratados internacionais (*hard law*), cujo cumprimento pode ser exigido pelos demais países. Em termos de tratados internacionais sobre os riscos alimentares, tem-se o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – SPS, firmado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, que, além de promover a adoção de *standards* internacionais, limita a possibilidade de os Estados restringirem o comércio de alimentos por meio de suas legislações domésticas<sup>579</sup>.

A crescente quantidade de iniciativas de *hard* e *soft law* reflete a intensificação da globalização econômica e, especialmente a *soft law*, a multiplicação de atores produtores de

---

<sup>574</sup> “The standard-setting accomplishments of the Codex Commission since 1962 have been impressive. The Codex Alimentarius now runs to twenty-five volumes in three languages. It includes over 200 standards, forty codes and guidelines for food production and processing, maximum levels for about 500 food additives, and 2700 maximum-residue limits for pesticide residues in foods and food crops”. BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 401.

<sup>575</sup> Vide: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/#c453333>.

<sup>576</sup> “The Codex Alimentarius is structured as an establishment of member states and only the official delegates of the nations are eligible to vote. However, representatives of globally active corporations virtually dominate this sphere. During this process, the present industry representatives have played an essential role over the past few decades. The statistics of an English consumer organization reveal the following: from 1989 to 1991, 2578 delegates participated in the expert panel sessions, from which merely 26 were dispatched from environmental or consumer organizations. Altogether, 105 countries were represented compared to 108 transnational companies. In the panel ‘Food Additives and Contaminants’, as it was formerly called, the industry dispatched, for example, almost twice as many delegates as all of the EU governments put together”. GRIMM, Hans-Ulrich. *Information-domination in the European food industry... op. cit.*, p. 23. Nesse mesmo sentido: BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 401.

<sup>577</sup> BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 401.

<sup>578</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance: alternatives, complements and antagonists. *Society of International Economic Law (SIEL) Inaugural Conference*, Working Paper n. 45, 08 jul. 2008.

<sup>579</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 160.

normas internacionais, os quais não têm a competência para firmar tratados internacionais em sentido tradicional, mas se utilizam de instrumentos não vinculantes para promover seus objetivos regulatórios. Esses dois tipos de normas não são estanques, pelo contrário. Muitas vezes, determinado tema é regulado por meio de ambos os instrumentos, que passam, portanto, a interagir entre si. A qualidade dessa interação entre *hard law* e *soft law* não está condicionada somente a questões jurídicas, como a existência de complexos de regimes, mas também se relaciona à distribuição de poder e à conflituosidade entre os *players*<sup>580</sup>, as quais estão fundadas nos interesses de cada um deles quanto às relações econômicas mundiais.

A dominância econômica dos Estados Unidos e da União Europeia situa-os como os principais atores em termos de políticas regulatórias. Em razão do tamanho de seus mercados, Estados Unidos e UE encontram-se em condição de, quando em comum acordo, promover uma agenda regulatória global. Por outro lado, quando entre eles há distintos interesses regulatórios, gera-se uma complexidade jurídica, fazendo com que os demais países possam optar pelo regime regulatório que mais atenda seus interesses domésticos (*forum shopping*), exercendo pressão uns sobre os outros<sup>581</sup>. Em outras palavras, a interação entre normas internacionais é mediada por uma relação entre Direito e Economia, na medida em que a dominância econômica gera poder de barganha em termos jurídicos: países menos desenvolvidos economicamente buscam se alinhar às regras estabelecidas pelos países economicamente mais fortes, ainda que lhes seja possível optar entre modelos regulatórios distintos.

No caso específico da segurança alimentar, há fortes conflitos regulatórios, marcados pela forte politização e participação públicas, em detrimento de uma cooperação internacional<sup>582</sup>. Especialmente em decorrência das discordâncias entre Estados Unidos e UE a respeito da regulação dos organismos geneticamente modificados<sup>583</sup>, houve uma flexibilização do instrumento de *hard law*, no caso o SPS, e um enrijecimento da norma de

---

<sup>580</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 9.

<sup>581</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 28 e ss.

<sup>582</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 153. Especificamente quanto às diferenças regulatórias entre EU e Estados Unidos, ler páginas 156 a 160.

<sup>583</sup> Sobre a questão dos OGMs, ver: SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 153.

*soft law*<sup>584</sup>, o *Codex*<sup>585</sup>: o *Codex* tornou-se o padrão de referências para disputas quanto às práticas comerciais relacionadas à interpretação do SPS, de forma que *compliance* com o *Codex* geralmente se traduz no cumprimento das obrigações do SPS<sup>586</sup>.

Em razão disso, muitos países passaram a alterar as legislações nacionais para estar em conformidade com o *Codex*: alguns países desenvolvidos tiveram que reduzir o nível de seus padrões regulatórios, ao mesmo tempo em que os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento tiveram que aumentá-los<sup>587</sup>. Dessa forma, embora tenham caráter internacional, os padrões do *Codex* influenciam as normas nacionais, podendo ser reproduzidos como requisitos de composição de qualidade sanitária dos alimentos, ou mesmo reconhecidos como parâmetro para regulação do comércio internacional<sup>588</sup>.

#### 4.1.3 Regulação doméstica, internacional e *private food law*

Como dito, no Brasil, a regulação de alimentos é realizada pelo MAPA, pelo MMA e pelo Ministério da Saúde - no caso deste último, mais especificamente pela Anvisa. O MAPA tem como principal competência o controle da qualidade de alimentos de origem animal, além de frutas, legumes, grãos, sementes e ração animal. O MMA tem suas atribuições relacionadas ao uso sustentável dos recursos ambientais, incluindo-se, por exemplo, questões relacionadas ao uso de agrotóxicos, e ao cultivo e à comercialização de alimentos transgênicos. Por fim, a Anvisa edita normas sobre rotulagem, propaganda e controle de qualidade de alimentos processados e industrializados<sup>589</sup>.

Em especial quanto aos riscos alimentares, pode-se dizer que há uma predominância da atuação da Anvisa em relação aos demais órgãos, sendo que a própria agência reguladora reconhece a influência do *Codex* na conformação da legislação brasileira. Desde 1980, o país participa das atividades do *Codex* por meio do Comitê do *Codex Alimentarius* do Brasil – CCAB. O CCAB é composto por 13 membros oriundos da Anvisa, do MAPA, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do

<sup>584</sup> Sobre as consequências desse processo de enrijecimento do *Codex*, ler: HALABI, Sam F.; LIN, Ching-Fu. Assessing the relative influence and efficacy of public and private food safety regulation regimes... *op. cit.*, p. 27-29

<sup>585</sup> SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance... *op. cit.*, p. 19 e ss.

<sup>586</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law...* *op. cit.*, n.p. (ver capítulo 2.3.2)

<sup>587</sup> BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation...* *op. cit.*, p. 403.” MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law...* *op. cit.*, n.p. (ver capítulo 2.3.2)

<sup>588</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food Law...* *op. cit.*, n.p. (ver capítulo 2.3.2)

<sup>589</sup> MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil... *op. cit.*, p. 122-123.



Ministério da Ciência e Tecnologia, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, do Ministério da Justiça, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, do Instituto de Defesa dos Consumidores, da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, da Confederação Nacional da Gerência Geral de Alimentos, da Confederação Nacional da Agricultura e da Confederação Nacional do Comércio<sup>590</sup>.

Como já mencionado, a adoção dos padrões estabelecidos pelo *Codex* na regulação doméstica não é uma exclusividade do Brasil. A incorporação das normas do *Codex* pelas legislações nacionais de vários países não somente se relaciona a questões econômicas de *compliance*, mas também ao fato de que os próprios países fazem parte das negociações<sup>591</sup>. As influências sobre a regulação dos Estados, entretanto, não se restringem ao *Codex*. Citam-se ainda as normas da *International Organization for Standardization* – ISO e do Programa de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) – HACCP<sup>592</sup>, ambas elaboradas no contexto de standardização e certificação associados ao desenvolvimento do *private food law*, como será detalhada no tópico [4.2](#) abaixo.

É dizer, as legislações domésticas também passaram a incorporar práticas corporativas. Inclusive, segundo John Braithwaite e Peter Drahos, a regulação estatal seguiria práticas autorregulatórias da indústria muito mais que o inverso<sup>593</sup>. Em certa medida, a adoção pelos Estados de práticas regulatórias do mercado é um reconhecimento

<sup>590</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Codex Alimentarius*. 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388701/Codex+Alimentarius/10d276cf-99d0-47c1-80a5-14de564aa6d3>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

<sup>591</sup> ROBERTS, Michael T.. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 184.

<sup>592</sup> A título exemplificativo, a Resolução-RDC da Anvisa nº 12, de 02 de janeiro de 2001 sobre padrões microbiológicos para alimentos menciona que “[...] Considerando a definição de critérios e padrões microbiológicos para alimentos, indispensáveis para a avaliação das Boas Práticas de Produção de Alimentos e Prestação de Serviços, da aplicação do Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC/HACCP) e da qualidade microbiológica dos produtos alimentícios, incluindo a elucidação de Doença Transmitida por Alimentos (DTA) [...]”.

<sup>593</sup> “Outside Europe and the US, even at the level of rules, the extent to which states have become rule-takers rather than rule-makers is greater than most citizens think, largely because when governments announce new regulatory laws they are somewhat embarrassed to disclose that the national legislature voted for those laws without having any say in shaping them. As Australian authors, we note, for example, that for years some of Australia's air safety standards have been written by the Boeing Corporation in Seattle, or if not by that corporation, by the US Federal Aviation Administration in Washington. Australia's ship safety laws have been written by the International Maritime Organization in London, its motor vehicle safety standards by Working Party 29 of the Economic Commission for Europe and its food standards by the Codex Alimentarius Commission in Rome [...]”. BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation... op. cit.*, p. 3.

de que os atores econômicos estão melhor posicionados para desenvolver e assegurar a segurança de suas cadeias produtivas<sup>594</sup>, cada vez mais complexas no mundo globalizado.

Essa percepção não é restrita ao cenário brasileiro. Na EU, o próprio Regulamento 178/2002, consistente na norma geral sobre direito alimentar em âmbito comunitário, estabelece (art. 5(3)) que as normas internacionais devem levadas em consideração no desenvolvimento ou adaptação de leis alimentares, salvo na hipótese em que sejam inadequadas ou suficientemente divergentes da política da UE<sup>595</sup>. Também no caso europeu, o Regulamento (CE) n.º 852/2004, que estabelece regras de higiene dos alimentos, enseja uma situação de autorregulação imposta ou autorregulação forçada, na qual o *compliance* com o HACCP deixou de ser uma escolha voluntária, mas uma obrigação de direito público executável pelas autoridades públicas. Em outros casos, as autoridades regulatórias nacionais podem operar a fiscalização sanitária apenas por metra-controles, isto é, limitando suas avaliações à qualidade do standard privado adotado pela empresa.<sup>596</sup>

Assim, os códigos e as diretrizes internacionais relacionados a alimentos também exercem influência sobre as normas comunitárias e dos Estados Membros. Ao mesmo tempo em que muitos padrões internacionais são criados a partir de leis já existentes entre muitos membros do *Codex Alimentarius*, um padrão estabelecido pelo *Codex* também pode servir como modelo na elaboração de requisitos normativos da União e, conseqüentemente, para os ordenamentos domésticos de cada um dos países do bloco. Além do *Codex Alimentarius*, também os acordos da OMC estabelecem padrões para as normas comunitárias e nacionais, com possibilidade, inclusive, de que uma contravenção a esses acordos seja levada ao *Dispute Settlement Body*, com eventual imposição de sanções. As recomendações internacionais também podem subsidiar a elaboração de códigos a nível nacional, a exemplo das “boas práticas” sugeridas pela Organização Mundial da Saúde, as quais estão por trás da criação de padrões não vinculantes para o setor corporativo.<sup>597</sup>

Ao mesmo tempo em que têm seu conteúdo influenciado por normas não estatais ou internacionais, as leis internas – em especial legislações administrativas, sobre responsabilidade penal, sobre responsabilidade pelo produto e sobre venda de produtos perigosos – também complementam a contratação internacional, vez que afetam tanto a

---

<sup>594</sup> O preâmbulo da Lei Geral de Alimentos da UE, de 2002, por exemplo, salienta que: “A food business operator is the best placed to devise a safe system for supplying food and ensuring that the food it supplies is safe; thus, it should have primary legal responsibility for ensuring food safety”.

<sup>595</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (vide capítulo 5.5.1 – “General Principles of Food Law”)

<sup>596</sup> MEULEN, Bernd van der. *The anatomy of private food law... op. cit.*, p. 87.

<sup>597</sup> MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law... op. cit.*, n.p. (vide capítulo 2.1)

estruturação quanto a execução dos contratos, servindo, ainda, ao preenchimento de suas eventuais lacunas. Além disso, essa esfera regulatória pode influenciar a estruturação da própria cadeia produtiva. Nesse sentido, são inegáveis os impactos econômicos provocados pela regulação doméstica. Em termos de segurança alimentar, a adoção de um modelo regulatório estatal preventivo, por exemplo, induziu a adoção de sistemas de rastreamento para identificação de perigos ao longo da cadeia produtiva. Esses sistemas, ao promoverem transparência, aumentam a confiança do consumidor, garantem a competição por meio da diferenciação dos produtos, reduzem os custos nos casos de *recall* e aprimoram a gestão de risco<sup>598</sup>.

#### 4.2 INICIATIVAS CORPORATIVAS E FRAUDE ALIMENTAR

Como dito, em um contexto em que as cadeias produtivas estão cada vez mais transnacionalizadas, a regulação alimentar claramente sofre influências do processo de globalização, marcado pela atuação de atores não estatais, especialmente as corporações.

Nesse sentido, aquilo que se poderia chamar de *private food law* não tem, por natureza, uma orientação geográfica. Na prática, pode ser muito internacional e muito independente, mas frequentemente tem que cumprir normas estatais.<sup>599</sup> E, da mesma forma que a legislação estatal, esses padrões ou normas privados também adotam modelos internacionais como o *Codex* e o HACCP, apresentando, contudo, um escopo geográfico mais abrangente que as legislações nacionais ou regionais, em razão de sua capacidade de conectar diferentes jurisdições.<sup>600</sup>

A capacidade de regulação dos mercados no contexto da globalização está diretamente relacionada ao poder econômico das empresas e dos Estados, tanto com relação às normas internacionais de *hard* e *soft law*, quanto em relação às normas privadas: empresas que concentram maior poder de mercado têm grande capacidade regulatória dentro de sua cadeia produtiva; Estados com maior poder econômico têm maior poder de influência nas negociações internacionais. Ao mesmo tempo, quando se pensa em riscos alimentares, as

---

<sup>598</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract... op. cit.*, p. 10-11. O'ROURKE, Raymond. *Consumer protection through food law in the European Union... op. cit.*, p. 552.

<sup>599</sup> MEULEN, Bernd van der. *Private food law... op. cit.*, p. 34.

<sup>600</sup> “[...] private food law is more global than international food law (such as the SPS Agreement and the Codex Alimentarius). International (public) food law does not govern behaviour of stakeholders, but sets a meta-framework for (national) food law that in turn applies to stakeholders’ behaviour.139 Private food law does govern stakeholders’ behaviour and in this sense private food law is more law than international food law.” MEULEN, Bernd van der. *The anatomy of private food law... op. cit.*, p. 108-109.

normas sanitárias geram impactos econômicos, na medida em que podem constituir uma restrição de mercado para países menos desenvolvidos.

É dizer, no setor alimentar, sistemas alimentares são baseados em regras que regem as cadeias produtivas nacionais e internacionais, as quais são feitas por parceiros comerciais da cadeia e com base em instrumentos de direito privado. Nesse caso, a regulação de alimentos ocorre por meio de códigos de conduta, acordos da cadeia de suprimentos e contratos.<sup>601</sup> Ao mesmo tempo em que esses instrumentos podem complementar a regulação pública nacional e internacional, assegurando sua exigibilidade, podem funcionar como mecanismos de restrição do mercado. De igual forma, a regulação estatal tem incorporado padrões regulatórios internacionais, com destaque ao *Codex*, e provenientes da indústria.

Como visto, as regulações transnacionais privadas sobre direito alimentar ilustram uma mudança do poder regulatório, que deixa de se concentrar nos Estados, passando para o nível transnacional, ao mesmo tempo em que se migra também da esfera pública para a privada. Como resultado, tem-se uma coexistência e complementariedade entre as regulações públicas e privadas<sup>602</sup>. Nesse sentido, Bernd van der Meulen aponta a existência de uma correlação entre as normas de direito alimentar público, aplicáveis às empresas do setor alimentício, e aquelas de origem privada. Segundo o autor, tanto o *food law* quanto o *private food law* estabelecem regra relativas a produto (requisitos sanitários e de qualidade), processo (higiene, rastreabilidade e gestão de riscos) e apresentação (rotulagem), distinguindo-se essencialmente em termos de *enforcement*, porquanto as normas de direito público atribuem às autoridades públicas o papel de fiscalização, ao passo que as normas de direito privado delegam as atividades de inspeção aos auditores e certificadores<sup>603</sup>.

Não há dúvidas, portanto, de que as corporações exercem um papel relevante no que tange ao estabelecimento de normas aplicáveis à cadeia de suprimentos e que, em última instância, impactam sobre as qualidades dos alimentos que serão comercializados aos consumidores. A seguir, analisam-se alguns dos mecanismos corporativos relacionados à regulação e regulamentação da cadeia produtiva de alimentos e seu papel na proteção contra a fraude alimentar.

---

<sup>601</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law... *op. cit.*, p. 30 e 31.

<sup>602</sup> CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract...* *op. cit.*, p. 24.; FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada... *op. cit.*, p. 15.

<sup>603</sup> Como já mencionados no capítulo

#### 4.2.1 *Supply Chain Management e Tripartite Standards Regime*

A cadeia de suprimentos é o processo de gestão que combina conhecimentos e habilidades sobre eletrônica, biologia, economia, comportamento humano, psicologia no estabelecimento de standards mínimos e regras básicas<sup>604</sup>.

O *supply chain management*, como resultado da agenda neoliberal, transformou a indústria de alimentos ao permitir que o abastecimento das mercadorias fosse realizado tempestivamente de modo a manter as prateleiras sempre abastecidas, o que representou uma mudança quanto à anterior necessidade de manutenção de grandes unidades de armazenamento ou ao risco de insuficiência de estoques. Essa mudança envolveu incremento de preocupações de ordem logística (e.g., o fluxo de mercadorias, recursos e informações dentro e entre as empresas), o desenvolvimento de práticas de manuseio, além de uma coordenação vertical dos *players* por empresas com influência suficiente para disciplinar as demais integrantes da cadeia. Na prática, isso permitiu aos grandes varejistas especificar padrões para uma ampla gama de qualidades de produtos e de práticas de fornecedores.<sup>605</sup>

Em razão disso, uma forte tendência na governança das cadeias de valor agroalimentares globais consiste no aumento da prevalência de padrões privados. Fez-se assim necessária a criação de uma nova estrutura de governança, chamada de Tripartite Standards Regime – TSR e composta por padrões (standards), certificações e credenciações.<sup>606</sup>

Especialmente a partir dos anos de 1930, o setor agroalimentar passou a delegar a definição tanto em termos contratuais padrão e padrões compartilhados entre vendedor e comprador às organizações de normalização (*standards development organisations* – SDO), representadas por organizações internacionais como o *Codex Alimentarius* e a Organização Internacional de Normalização – ISO, a *International Federation of Organic Agriculture Movements* – IFOAM, enquanto alguns compradores individuais eram grandes o suficiente para estabelecer seus próprios *standards*<sup>607</sup>. As SDOs incluem consórcios e associações da indústria, associações voluntárias privadas e organizações quase públicas (“de economia

<sup>604</sup> “The food supply chain is a managed process, a combination of knowledge and skills, spanning electronics, biology and the social sciences of economics, human behavior, psychology, and more. All are set in a legal framework of minimum standards and basic rules”. BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. Preface... *op.*, p. v.

<sup>605</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>606</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 59.

<sup>607</sup> Para outros fatores impulsionadores da criação de standards privados (ao menos no que diz respeito às questões de segurança sanitária), ver: HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *Codex Alimentarius and private standards...* *op. cit.*, p. 157-158.

mista”). Em suma, elas confundem a distinção entre agências públicas, estatais e organizações não governamentais.<sup>608</sup>

Importante notar que, no âmbito das regulações privadas, podem ser enquadradas diferentes formas de “normas”: autorregulação, *standards* voluntários, *standards* privados, códigos de conduta e, mais recentemente, a responsabilidade social corporativa – CSR.<sup>609</sup>

Por meio da autorregulação a empresa desenvolve e reforça normas e *standards* que deverão condicionar seu próprio comportamento dentro do setor alimentício. Os *standards* voluntários referem-se a uma prática ou causa específica e podem gerar consequências em termos de adaptação para outras empresas envolvidas na sua cadeia produtiva. O mesmo ocorre em relação aos *standards* privados (por vezes utilizados como sinônimo para *standards* voluntários<sup>610</sup>), os quais, muitas vezes, passam a integrar obrigações contratuais dentro de uma cadeia de fornecimento. Os códigos de conduta, por sua vez, também expressam um ato voluntário da empresa no sentido de estabelecer obrigações relacionadas à concreção de determinados objetivos sociais ou ambientais, por exemplo. Nessa mesma linha, a responsabilidade social corporativa consiste na incorporação de preocupações sociais e ambientais às próprias operações das empresas, bem como nas interações com *stakeholders*.<sup>611</sup>

Em associação aos padrões privados, e mais uma vez à luz das características do mercado global de alimentos (a existência de múltiplos fornecedores em diferentes localidades, com diferentes preços e expectativas de padrões de qualidade, eventualmente

<sup>608</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, 59-60.

<sup>609</sup> Outra classificação possível das normas privadas pode ser baseada em seu escopo geográfico e na entidade responsável por sua elaboração. Nesse sentido, elas podem consistir em (i) padrões de uma empresa individual, geralmente definidas por grandes varejistas de alimentos para adoção em suas cadeias de suprimentos globais e comunicados aos consumidores como submarcas em produtos com marca própria; (ii) padrões nacionais coletivos, definidos por associações (e.g., ONGs e associações comerciais) que operam dentro das fronteiras de cada país (nesse caso, eles são “nacionais”, pois podem ser projetados especificamente para estabelecer alegações sobre alimentos de determinados países ou regiões ou porque foram desenvolvidos por agências nacionais, mas isso não impede que tenham alcance internacional por meio das cadeias de suprimentos); e (iii) padrões internacionais coletivos, os quais são intencionalmente projetados para serem adotado por empresas ou outras entidades em diferentes países. HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Codex Alimentarius and private standards... *op. cit.*, p. 153.

<sup>610</sup> “In the literature, the terms ‘private standards’ and ‘voluntary standards’ are frequently used interchangeably. Indeed, private standards developed collectively by private sector actors are frequently referred to as ‘private voluntary standards’. Implicitly this equates the actions of public authorities with rules backed by legal sanctions, leaving the territory of voluntary standards to non-governmental entities. In practice, this distinction is not so stark. Governments may promulgate standards with which compliance is voluntary, or conversely, they may require compliance with private standards. Indeed, there is a decided ‘blurring’ of traditional governance roles in the agri-food system, suggesting the emergence of a continuum between public and private modes of regulation”. HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Codex Alimentarius and private standards... *op. cit.*, p. 152.

<sup>611</sup> ROBERTS, Michael. Food law in the United States... *op. cit.*, p. 30-33.

inalcançáveis pela via jurídica dos tribunais), foram criadas várias formas de certificação com a finalidade de estabelecer padrões a serem obedecidos pelos fornecedores, garantindo que várias medidas de qualidade e segurança exigidas por lei fossem tomadas, e conferindo uma solução a eventual violação contratual. As certificações ocorrem basicamente em três formatos: *first party* (em que o fabricante/fornecedor certifica que seu produto atende aos padrões exigidos), *second party* (em que o comprador inspeciona continuamente os produtos recebidos), e *third party* (em que um terceiro deverá determinar se os produtos do fornecedor estão de acordo com os padrões contratualmente determinados)<sup>612</sup>. Do ponto de vista do destinatário, os sistemas de certificação podem ser denominados B2B (*business to business*), nos casos em que a certificação tem como clientes outras empresas, ou B2C (*business to customer*), no caso em que o cliente a quem informação certificada destinada é o consumidor final<sup>613</sup>.

Embora a grande parte dos standards internacionalmente aceitos seja relativa à segurança sanitária dos alimentos, os padrões privados também se referem à sua qualidade e a aspectos ambientais e sociais da produção agroalimentar. Ao menos na Europa, observa-se um crescimento do número de padrões relacionados à qualidade dos alimentos, os quais incluem preocupações de ordem ambiental e de sustentabilidade (e.g., saúde e bem-estar animal; origem e locais específicos de produção; agricultura orgânica; gestão ambiental etc.) e são aplicados, em sua maioria, para certificações B2C<sup>614</sup>.

Ainda que não esteja sujeito aos mesmos processos legais de aplicação das regulamentações públicas, argumenta-se que o mercado se articula de modo a tornar seu cumprimento obrigatório na prática (*de facto*), de modo que muitas cadeias agroalimentares globais são governadas por uma série de normas públicas e padrões privados interligados.<sup>615</sup>

Com a expansão das certificações foi necessário determinar a confiabilidade dos certificadores e, para isso, foram criados organismos de acreditação, os quais podem ser constituídos como agências públicas, a partir de parcerias público-privadas ou como entidades privadas. Existem, inclusive organizações não governamentais que credenciam os

<sup>612</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 59-60.

<sup>613</sup> MEULEN, Bernd van der. The anatomy of private food law... *op. cit.*, p. 80.

<sup>614</sup> APPELHOF, Theo; HEUVEL, Ronald van den. Inventory of private food law. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011, p. 117-118. Para exemplos de certificações relacionadas à qualidade dos alimentos e a eventuais relações com os sistemas alimentares ver: p. 134-147.

<sup>615</sup> MEULEN, Bernd van der. Private food law... *op. cit.*, p. 31; BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 63; MEULEN, Bernd van der. The anatomy of private food law... *op. cit.*, p. 76; HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Codex Alimentarius and private standards... *op. cit.*, p. 149.

credenciadores nacionais (e.g., *International Laboratory Accreditation Cooperation e International Accreditation Forum*). Dessa forma, elas certificam (por meio de avaliação de pares) que os credenciadores nacionais são confiáveis para atestar a qualidade dos certificadores<sup>616</sup>.

Embora a participação em um TSR seja dita voluntária, cada TSR produz e impõe seus próprios códigos, leis, regras, normas, especificações e regulamentos privados e que se tornam então obrigatórios aos seus aderentes, sob pena de que o descumprimento seja sancionado pelo mercado por meio da limitação de acesso a determinado mercado, além de eventuais medidas de *enforcement* estatais<sup>617</sup>.

À luz das crescentes preocupações com as adulterações, tais instrumentos passam a ser vistos como mecanismos que devem ser utilizados também para a proteção contra a fraude alimentar.

A própria União Europeia incentiva a adoção de sistemas de certificação como uma alternativa que auxilia no endereçamento das preocupações com as fraudes alimentares. O já mencionado “Relatório sobre crise alimentar, fraudes na cadeia alimentar e respetivo controlo” (sic) produzido em dezembro de 2013 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, após o escândalo da carne de cavalo, nesse sentido, faz referências às certificações. Veja-se:

43. Insta a Comissão a intensificar os seus esforços, em colaboração com as partes interessadas e os Estados-Membros, no sentido de explorar o alcance e a necessidade de introdução de sistemas eletrónicos de certificação na cadeia alimentar, o que poderá diminuir a probabilidade de fraude com base em certificados em papel; [...]

47. Considera importante que, a título complementar e sem substituir o sistema de controlos oficiais do setor alimentar, o próprio setor conceba e utilize, de forma proativa, iniciativas de combate à fraude do setor privado, tais como controlos da integridade dos produtos, autocontrolo, análises, planos de acompanhamento dos produtos, auditorias e certificações, e acolhe com agrado as iniciativas em curso, como a Iniciativa Global de Segurança Alimentar e a Iniciativa contra a Fraude Alimentar da Universidade do Estado de Michigan;<sup>618</sup>

<sup>616</sup> BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 61-62. Para mais informações sobre certificação e acreditação, ver MEULEN, Bernd van der. The anatomy of private food law... *op. cit.*, p. 79-84.

<sup>617</sup> “At the same time, it is important to note that all TSRs are ultimately dependent on the state. States provide vital services to TSRs including, most obviously, (1) corporate, contract, intellectual property, and anti-fraud laws, (2) appropriate enforcement mechanisms (beyond market sanctions) such as civil and criminal courts, police, and prosecutors, and (3) international agreements and organisations (e.g. the WTO). Without these state-sponsored and supported institutions, TSRs would be powerless to discipline errant participants”. BUSCH, Lawrence. Quasi-states?... *op. cit.*, p. 61.

<sup>618</sup> p. 11-12. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0434_PT.html)>. Acesso em: 13 jan. 2021.



Da mesma forma, a *Global Food Safety Initiative* – GFSI (como visto, um organismo privado de definição de standards privados) elaborou um documento sobre fraude alimentar (definida como o ato de enganar os consumidores por meio de produtos alimentícios, ingredientes e embalagens para ganho econômico), no qual recomendou à indústria de alimentos que acrescentasse duas etapas a seus protocolos, a serem avaliados por auditorias de certificação de segurança em alimentos: (1) realização de uma avaliação de vulnerabilidade à fraude em alimentos; e (2) implementação de um plano de controle.<sup>619</sup>

Mais recentemente, os esforços do mercado passaram a se voltar à exploração de novas tecnologias como forma de controle da cadeia de suprimentos, especialmente no que tange à rastreabilidade de produtos e insumos. E é nesse contexto que as tecnologias de *blockchain* tem ganhado crescente projeção como estratégia de *traceability*.

#### 4.2.2 *Blockchain*

A *blockchain* surgiu inicialmente em 2008, como base tecnológica do sistema de pagamentos da criptomoeda Bitcoin. Ainda que não haja um conceito específico para *blockchain*, a tecnologia foi projetada para funcionar em sistemas descentralizados ou *peer-to-peer* – P2P (nos quais todos os usuários são também prestadores de serviços, e a figura de um intermediário “de confiança” e garantidor das transações é eliminada), como forma de construção de confiança e segurança contra manipulações<sup>620</sup>.

De modo simplificado, a tecnologia *blockchain* utiliza links criptográficos e uma conexão de conteúdos (marcação de tempo vinculada – *linked time stamping*) para determinar para todos os usuários a ordem correta e uniforme de todas as informações incluídas no sistema. Cada usuário pode, portanto, fornecer um carimbo de data/hora e, assim, armazenar o conteúdo em uma sequência uniforme e distribuí-lo por todo o sistema. Essa atividade é feita em blocos: o usuário primeiro mescla vários conteúdos em uma lista de um tamanho especificado e cria uma “impressão digital” criptográfica da lista, a qual, junto com outros metadados e o link para o conteúdo existente, é compilada em uma *list header*. A lista do conteúdo juntamente com a *list header* constituem um bloco (dentro do bloco, a *list header* representa a *block header*), enquanto o link para os conteúdos já existentes nada mais é do que uma “impressão digital” criptográfica da *block header*

---

<sup>619</sup> ROBERTS, Michael. *Food law in the United States... op. cit.*, p. 56.

<sup>620</sup> GAYVORONSKAYA, Tatiana; MEINEL, Christoph. *Blockchain: hype or innovation*. [s.l.]: Springer International Publishing, 2021, p. 1-6.

anterior. Depois que um bloco é criado, ele é distribuído a todos os usuários, de modo que cada um deles verifica o bloco e adiciona sua cópia ao último bloco de seu banco de dados antes de encaminhá-lo novamente. Conseqüentemente, forma-se uma cadeia de blocos ordenada (*blockchain*). O conteúdo que já foi incluído em um novo bloco é excluído do *buffer (memory pool)* e permanece salvo na forma de bloco nos bancos de dados dos usuários, prevalecendo sempre a cadeia mais longa<sup>621</sup>.

A tecnologia *blockchain*, portanto, é uma combinação de soluções tecnológicas já existentes: criptografia, P2P e modelos de busca de consenso, cujo principal benefício em comparação às soluções técnicas já consagradas está no fato de que ela permite a criação de um registro público descentralizado seguro. Assim, rastreabilidade de todas as entradas no sistema e a segurança associada contra falsificações tornam a tecnologia *blockchain* particularmente atraente para dados de registro<sup>622</sup>.

Nesse sentido, a tecnologia *blockchain* passou a ser utilizada para diferentes aplicações, inclusive para fins logísticos<sup>623</sup>. Isso porque as *blockchains* permitem a rastreabilidade de ponta a ponta, a partir de uma linguagem tecnológica comum para toda a cadeia de suprimentos, o que, por sua vez, permite aos consumidores acessar eletronicamente a história dos alimentos através de seus rótulos, incluindo detalhes de cada uma das fases do processo produtivo, desde a origem da fazenda, números de lote, dados de fábrica e processamento, datas de validade, temperaturas de armazenamento e detalhes de envio etc. Uma vez alcançado o consenso sobre essas informações, nenhum registro permanente pode ser alterado, de modo que os dados armazenados podem revelar informações relevantes, como as relacionadas com questões de segurança sanitária e de autenticidade dos alimentos<sup>624</sup>.

Dessa forma, a tecnologia *blockchain* tem sido apontada como uma alternativa incipiente para controle das cadeias de suprimentos agro-alimentares, que seria capaz de garantir transparência, confiança e qualidade dos produtos<sup>625</sup>.

---

<sup>621</sup> GAYVORONSKAYA, Tatiana; MEINEL, Christoph. *Blockchain... op. cit.*, p. 7-8; PATELLI, Niccolò; MANDRIOLI, Mauro. Blockchain technology and traceability in the agrifood industry. *Journal of Food Science*, v. 85, n. 11, nov. 2020, p. 3670-3671.

<sup>622</sup> GAYVORONSKAYA, Tatiana; MEINEL, Christoph. *Blockchain... op. cit.*, p. 36.

<sup>623</sup> GAYVORONSKAYA, Tatiana; MEINEL, Christoph. *Blockchain... op. cit.*, p. 94-96.

<sup>624</sup> GALVEZ, Juan F.; MEJURO, J. C.; SIMAL-GANDARA, J.. Future challenges on the use of blockchain for food traceability analysis. *TrAC Trends in Analytical Chemistry*, v. 107, out. 2018, p. 222.

<sup>625</sup> GALVEZ, Juan F.; MEJURO, J. C.; SIMAL-GANDARA, J.. Future challenges on the use of blockchain for food traceability analysis... *op. cit.*, p. 225. PATELLI, Niccolò; MANDRIOLI, Mauro. Blockchain technology and traceability in the agrifood industry... *op. cit.*, p. 3670-3678; ZARPELÃO, Bruno Bogaz (et. al.). On the use of blockchain for agrifood traceability. *Food Authentication and Traceability*, Elsevier, 2021,

#### 4.3 ESPECULAÇÕES SOBRE AS CORPORAÇÕES E AS FRAUDES ALIMENTARES

Como apontado no tópico [4.2 INICIATIVAS CORPORATIVAS E FRAUDE ALIMENTAR](#) anterior, as corporações exercem um papel relevante na regulação da cadeia de suprimentos, estabelecendo, inclusive, regras privadas relacionadas à qualidade dos produtos.

Já existem iniciativas corporativas no sentido de estabelecer controles internos nas empresas especificamente dedicados à prevenção das fraudes alimentares. Nesse sentido, a *U. S. Pharmacopeial Convention* elaborou o “*Food fraud mitigation guidance*”<sup>626</sup>, documento que estrutura diretrizes para um programa de *compliance* voltado à identificação de vulnerabilidades na cadeia de suprimentos de ingredientes à elaboração de um plano de controle para mitigar riscos associados às fraudes alimentares<sup>627</sup>.

A Nestlé, por exemplo, apresenta um plano de prevenção às fraudes alimentares<sup>628</sup> que está bastante alinhado ao documento apresentado pela *U. S. Pharmacopeial Convention*, no sentido de estabelecer processos de identificação de vulnerabilidades na cadeia produtiva, conduzir uma análise de impacto (especialmente em termos econômicos e de saúde pública) e uma avaliação dos riscos associados às vulnerabilidades e aos impactos identificados, a fim de estabelecer um plano de controle que mitigue riscos e contribua para o preenchimento dos requisitos regulatórios.

Em linha com esse protagonismo corporativo, Michael Roberts entende que uma eventual reformulação da responsabilidade social corporativa<sup>629</sup> que alçasse a autenticidade

---

p. 279–302; LEUNG, Hoi Wen; CHAPMAN, Adriane; FADHEL, Nawfal F.. Identifying food fraud using blockchain. *Proceedings of the 6th International Conference on Internet of Things, Big Data and Security*, SCITEPRESS – Science and Technology Publications, 2021, p. 185–192.

<sup>626</sup> Disponível em: <<https://www.usp.org/sites/default/files/usp/document/our-work/Foods/food-fraud-mitigation-guidance.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

<sup>627</sup> “Each of these requires distinctly different foci with vulnerability addressing monitoring, detection, deterrence, disruption and prevention of the incident and the risk addressing intervention, response, and mitigation of the events”. SPINK, John; MOYER, Douglas C; WHELAN, Peter. The role of the public private partnership in food fraud prevention – includes implementing the strategy. *Current Opinion in Food Science*, v. 10, 2016, p. 71.

<sup>628</sup> Disponível em: <<https://www.nestle.com/sites/default/files/asset-library/documents/library/documents/suppliers/food-fraud-prevention.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

<sup>629</sup> “First, CSR is neither an end nor a means; rather, it is a basic principle that should broadly govern a company’s set of business activities and should be present in any decision-making process. Second, CSR is closely related to the predisposition to take business behavior to a higher level, one in which such behavior is consistent with the norms, values, and social expectations of all groups within and surrounding the organization but, at the same time, the primacy of the organization’s economic function and domestic regulatory mandates is recognized.” LÓPEZ JIMÉNEZ, David; DITTMAR, Eduardo Carlos; VARGAS PORTILLO, Jenny Patricia. New directions in corporate social responsibility and ethics: codes of conduct in the digital environment. *Journal of Business Ethics*, fev. 2021, s.n.

do alimento a um valor semelhante ao da sustentabilidade representaria uma mudança de orientação significativa, na medida em que, a partir de então, as corporações do setor se dedicariam à produção de alimentos sem adulterações fraudulentas. Essa forma de autorregulação interna, em outras palavras, significaria que as empresas alimentícias não tolerariam a adulteração de seus produtos, e a impediriam, gerenciando todas as etapas da produção e distribuição para eliminar a possibilidade de fraude<sup>630</sup>.

A cooperação entre os governos e as empresas complementa o protagonismo corporativo na detecção e, em especial, na prevenção às fraudes alimentares. Isso porque as agências governamentais tradicionalmente atuam em áreas de interesse muito específicas, focadas na aplicação da lei e na investigação de infração, enquanto a prevenção da fraude alimentar representa uma tarefa interdisciplinar. Ao mesmo tempo, os governos atuam apenas dentro de suas jurisdições, em contraste com as atividades fraudulentas, que podem resultar de operações em diferentes regiões ou países. Dessa forma, como as grandes organizações da indústria alimentar também operam em mercados multinacionais e têm experiência e conhecimento sobre condições comerciais transfronteiriças e práticas fraudulentas que têm impacto no seu segmento de mercado, sua colaboração é importante para auxiliar os governos em relação à redução das oportunidades de fraudes<sup>631</sup>.

Mais sensível do que o papel prático desempenhado pelas corporações em termos organizacionais são as implicações das normas alimentares privadas com relação às fraudes alimentares.

Do ponto de vista jurídico, não se pode ignorar a importância dos standards privados na conformação da percepção do consumidor sobre os alimentos. Dessa forma, importa levantar discussões, ainda que embrionárias, sobre sua utilidade na interpretação do engano para as fraudes alimentares, especialmente nos casos em que não houver uma lei que especifique determinadas qualidades sanitárias, de composição, sobre origem e os métodos de produção do alimento.

A esse respeito, nota-se que as corporações se utilizam de padrões privados como formas de garantir seus interesses particulares dentro de sua cadeia produtiva, bem como argumentos de defesa frente às autoridades fiscalizadoras. Dessa forma, se o cumprimento dos padrões estabelecidos para fins de certificação pode ser utilizado para mitigar ou afastar

---

<sup>630</sup> ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity... op. cit.*, p. 26.

<sup>631</sup> SPINK, John; MOYER, Douglas C; WHELAN, Peter. *The role of the public private partnership in food fraud prevention... op. cit.*, p. 70.

sua responsabilidade, o descumprimento desses mesmos standards privados também poderia ser levado em consideração ao avaliar a existência de eventual indução em erro.

Consideremos, por exemplo, os produtos veganos, que carecem de uma norma administrativa que os defina. Nesse caso, eles podem ser compreendidos como objeto material da fraude alimentar a partir das iniciativas corporativas de autorregulação. Em uma extensão do raciocínio aplicado às normas administrativas no tópico [3.6 PERSPECTIVA SOBRE O DIREITO PENAL ALIMENTAR A PARTIR DA FRAUDE ALIMENTAR E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO](#) supra, não se trata de estabelecer uma sanção penal à violação de uma norma privada, mas sim de utilizar a norma privada como critério de interpretação da percepção do consumidor sobre o produto “alimento”.

Essa abordagem, naturalmente, pode gerar impasses em relação a sua conveniência do ponto de vista das práticas do mercado. Em termos mercadológicos, pode-se argumentar que tal entendimento representaria um desincentivo à adoção de tais padrões, na medida em que tal assunção representaria uma possibilidade de expansão das hipóteses de responsabilização. Ocorre que, se de um lado, os incentivos à adesão a tais standards parecem superar esse eventual inconveniente (por exemplo, economias de escopo decorrentes da uniformização de critérios de qualidade do produto e segurança sanitária), de outro, sob o aspecto contratual e consumerista, as empresas já podem ser responsabilizadas dentro de sua cadeia produtiva por fraude a tais certificações, bem como por declarações enganosas do ponto de vista do direito do consumidor.

De outro lado a questão também resvala em limitações jurídicas. Não obstante já existam entendimentos no sentido de que a aplicação dos códigos de conduta pode ser reforçada pelo Poder Público em caso de descumprimento, em razão dos princípios aplicáveis ao direito penal, em especial, o princípio da legalidade e da interpretação restritiva, a questão necessita de maior articulação dogmática. Assim, se por um lado as estratégias de autorregulação parecem ter se tornado uma constante cada vez mais presente no mundo corporativo, por outro os instrumentos legais disponíveis ainda parecem não dar conta de integrar as estratégias corporativas à regulação estatal, ao menos do ponto de vista penal<sup>632</sup>. O tema requer, portanto, a continuidade das investigações acadêmicas.

---

<sup>632</sup> “Article 6(2)(b) of the version that was ultimately adopted appropriately considers noncompliance with a code of conduct to be a misleading commercial practice only when a business explicitly mentions its adoption of such a code in its statements of commercial practices. The underlying rationale of Article 6(2)(b) is that when a business publicizes its adoption of a code of conduct, legitimate expectations are produced. Thus, when a company does not comply with the commitments in its code of conduct, such behavior is considered to be a false claim and, therefore, an unfair practice under Directive 2005/29/EC”. LÓPEZ JIMÉNEZ, David;



## CONCLUSÕES

1. O direito humano à alimentação previsto pelo PIDESC é interpretado como o direito de ter acesso regular, permanente e livre, seja diretamente ou por meio de compras, a alimentos adequados – em termos quantitativos e qualitativos – e suficientes, correspondentes às tradições culturais daqueles que os consomem, e que assegurem a integridade física e mental, individual e coletiva, cumprindo e dignificando a vida livre do medo.

2. Nesse conceito estão contempladas as garantias de alimentação adequada, de adequação e sustentabilidade, de necessidades dietéticas, de aceitação e de acessibilidade dos alimentos. O direito à alimentação, portanto, não deve ser compreendido de maneira estrita, como a garantia de um pacote calórico mínimo, mas contempla também traços culturais e de interação social.

3. O Brasil não apenas é signatário dos tratados internacionais de direitos humanos que tratam do direito humano à alimentação, como também o reconhece como direito fundamental, garantido pelo art. 6º da CF. Antes da Emenda Constitucional nº 64/2010, que o incluiu no rol de direitos sociais, o conceito de segurança alimentar foi bastante incorporado pela LOSAN, sendo esta a principal legislação a orientar a compreensão do direito à alimentação do Brasil.

4. Nos termos da LOSAN, segurança alimentar e nutricional diz respeito à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo de alimentos, relacionando-se à sua disponibilidade e qualidade e incluindo, entre outras, preocupações referentes à sustentabilidade, às características culturais e ao acesso à informação.

5. Considerando-se o conteúdo do direito humano à alimentação e a definição de segurança alimentar dados pelo ordenamento brasileiro e tendo como premissa inicial que a constitucionalização desse direito fundamenta sua relevância jurídica do ponto de vista da tutela penal, entende-se que a proteção do direito à alimentação deve visar a garantia de acesso aos alimentos em termos quantitativos, assegurar sua segurança sanitária e sua qualidade nutricional; bem como contemplar a adequação e sustentabilidade dos métodos de sua produção e distribuição em termos ambientais, culturais e sociais, questões todas essas que perpassam, em maior ou menor medida, pela garantia de veracidade das informações direcionadas ao consumidor a respeito de cada um desses elementos, no sentido de permitir uma tomada de decisão informada.

6. O direito alimentar, na qualidade de ramo funcional do direito, combina toda a legislação que se refere aos alimentos, ao mesmo tempo em que é orientado ao consumidor, no sentido de garantir a segurança dos alimentos e informações suficientes para uma escolha informada sobre os alimentos.

7. Entres as diferentes classificações organizacionais possíveis com relação às normas de direito alimentar, entende-se que as diferentes temáticas contempladas pelo *food law* referem-se a: segurança alimentar (associada às preocupações de *food security*), comércio (em termos de acesso a mercados), segurança sanitária, marketing (requisitos de rotulagem), nutrição e sistemas alimentares (conceito que integra aspectos ambientais, econômicos, e sociais da produção de alimentos).

8. Nesse sentido, observa-se certa correspondência nas legislações entre os temas objeto de regulação e as características associadas ao conteúdo o direito à alimentação. Ao mesmo tempo, também é possível concluir pela existência de uma grande inter-relação e eventual convergência de objetos entre as diferentes temáticas regulatórias.

9. Apesar de diferenças em termos das formas de produção normativa e do mérito das legislações alimentares dos diferentes ordenamentos analisados, nota-se certo alinhamento entre os diferentes temas de direito alimentar objeto de regulação, especialmente no que tange à segurança sanitária. Há, contudo, uma tendência de ampliação do direito alimentar para questões éticas e culturais relacionadas à produção de alimentos, as quais, embora sejam externalizadas e endereçadas por meio de normas sanitárias ou pelo estabelecimento de requisitos de rotulagem, relacionam-se à ideia de sistemas alimentares. Essa perspectiva está bastante alinhada ao previsto pela LOSAN.

10. Também despeito de suas particularidades, todos os ordenamentos analisados apresentam preocupações semelhantes quanto à correta apresentação das informações sobre alimentos aos consumidores, no sentido de preservá-los contra práticas enganosas ou fraudulentas, demonstrando certa constância com relação à necessidade de endereçamento das fraudes alimentares.

11. Tendo como princípio que o direito alimentar deve estar estruturado de forma a garantir o direito à alimentação, uma compreensão geral sobre as temáticas do *food law* auxiliam na compreensão das dimensões do direito à alimentação que restam violadas pelas fraudes alimentares, porquanto as preocupações especificamente endereçadas pelo direito alimentar servem como critério para determinar as informações sobre os alimentos que são relevantes do ponto de vista do consumidor.



12. Os incidentes relacionados à adulteração de alimentos (gênero) podem pertencer a quatro espécies distintas, a depender do resultado causado e de sua intencionalidade: *food safety* (tanto ato quanto o dano saúde dele derivados não são intencionais), *food fraud* (conduta intencional, com objetivo econômico, mas não voltada a provocar danos à saúde), *food defense* (tanto ato quanto o dano à saúde dele derivados são intencionais) e *food quality* (conduta com objetivo econômico, porém não intencional, que não provoca danos à saúde).

13. Práticas relacionadas à adulteração de alimentos não são uma realidade recente. Não obstante, com evolução tecnológica da indústria alimentícia, as práticas de adulteração sofisticaram-se a partir do século XIX e o incremento da capacidade de detecção das fraudes alimentares foi acompanhado do aprimoramento das possibilidades de fraudes.

14. O atual paradigma da fraude alimentar configura-se a partir de um sistema alimentar global marcado pelo fluxo comercial de uma variedade de produtos alimentícios e ingredientes de vários locais do mundo. A ampliação das fronteiras promoveu um consequente aumento das escalas produtivas e esse aumento quantitativo da produção, por sua vez, permitiu que qualquer desvio na especificação permitisse aumentos significativos de lucro em razão do grande volume comercializado.

15. Embora haja certo consenso entre os países quanto à existência de um engano intencionalmente produzido e a desnecessidade de um dano ou risco à saúde, a fraude alimentar não encontra definição legal específica em nenhum dos ordenamentos analisados.

16. Foram analisados incidentes de fraudes alimentares associados à Operação Ouro Branco, à Operação Leite Compen\$ado, ao Escândalo da melamina, à Operação Carne Fraca, ao Escândalo da Carne de Cavalo (*Horsegate*), ao *Honey Laundering*, à Operação OPSON: Produtos Orgânicos, e ao caso Backer (Cerveja Belorizontina), como forma de contemplar diferentes adulterações de um mesmo produto, assim distintas formas de perpetração das fraudes em alimentos diferentes. O estudo de casos viabilizou a análise comparativa dos resultados das condutas em termos tipificação nos diferentes países, permitindo identificar as divergências resultantes do tratamento do mesmo incidente em cada um deles.

17. Nos Estados Unidos, a definição de EMA é uma subespécie de fraude, porquanto contempla apenas parte das formas de perpetração, isto é, manifestações das fraudes alimentares, associadas ao uso de substâncias adulterantes. Dessa forma, a opção legislativa norte americana não atinge condutas fraudulentas essencialmente relacionadas ao processo produtivos dos alimentos. Por outro lado, a tipicidade da fraude alimentar não decorre da

existência de dano à saúde, havendo apenas um incremento de pena no caso de sua configuração.

18. Na União Europeia, subsiste uma percepção da fraude alimentar mais alinhada às suas manifestações fáticas e à percepção da adulteração do alimento em maior consonância com o que se espera em relação à garantia do direito à alimentação. Essa característica se reflete na opção legislativa alemã, cuja principal norma de direito alimentar contempla a possibilidade de engano sobre natureza, condição, composição, quantidade, conservação, origem, proveniência ou tipo de manufatura ou produção. Assim como nos Estados Unidos, na Alemanha também há independência entre a punição da fraude e a (in)existência de dano à saúde.

19. No Brasil, há uma profusão de normas que podem ser relacionadas a incidentes de fraudes alimentares, as quais, contudo, não tipificam condutas que realmente se caracterizam pelos (já mencionados) aspectos associados às fraudes alimentares.

20. O paradigma da fraude no Brasil, previsto pelo art. 171 do CP (estelionato), assim como na Alemanha, embora tipifique o engano intencionalmente produzido, requer a existência de um dano patrimonial que, no caso das fraudes alimentares, pode não ser diretamente aferível ou mesmo não existir. Em relação aos crimes contra a saúde pública, por outro lado, subsiste a necessidade de verificação de riscos à saúde (ou a redução do valor nutricional do alimento, no caso do art. 272), elemento que é uma consequência não obrigatória da conduta fraudulenta.

21. Com relação aos crimes previstos pela Lei n.º 8.137/90, ora subsiste um descompasso entre a conduta tipificada e o contexto do atual mercado consumidor (caracterizado pela comercialização de produtos industrializados e pré-medidos por meio de redes varejistas de supermercados), ora se faz referência a questões de precificação, as quais, assim como no tipo do estelionato pode não ser diretamente aferível ou mesmo não existir.

22. Por fim, a tipo previsto pelo CDC, além de estar em desacordo com a motivação econômica da conduta, poderia contemplar hipóteses de desvios produtivos acidentais, resultando em uma responsabilidade omissiva pela “não informação” (a título exemplificativo, cita-se a possibilidade de contaminação de um lote de produtos por contato com substância alergênica diversa daquela declarada no rótulo) que amplia sobremaneira as hipóteses de punição que seriam consideradas para incidentes de fraude alimentar.

23. Nota-se que, atualmente, o direito penal alimentar, até mesmo pela preponderância das preocupações sanitárias no que tange à regulação de alimentos, ainda está orientado para lidar com fraudes das quais possam decorrer riscos à saúde, incidindo

com maior precisão nos casos de fraudes por substância adulterante. No caso dos outros tipos de fraude, contudo, o Brasil tem um cenário legislativo errático, que torna a tipificação da conduta bastante confusa e distinta, mesmo em situações análogas, em que subsiste elemento volitivo orientado a um ganho econômico e a indução em erro.

24. Compreender a fraude alimentar como um mero cálculo econômico para o consumidor vai frontalmente de encontro à percepção do alimento para além da dimensão funcional e biológica e mantém a percepção da fraude alimentar alijada de qualquer interrelação com o conceito de sistema alimentar.

25. Ao mesmo tempo, da multiplicidade de dispositivos associados a condutas de fraudes alimentares, apresentando diferentes elementos do tipo, decorre aparente conflito de normas e necessária avaliação de concurso de crimes, ao final do qual comportamentos semelhantes (no sentido de induzir o consumidor a erro quanto às características dos alimentos, visando a obtenção de vantagens econômicas) acabam por ser tipificados.

26. Considerando o paradigma da garantia do direito à alimentação como orientador da tipicidade das fraudes alimentares, entende-se que o engano provocado pela conduta deve ser intencional e não diz respeito apenas à quantidade ou segurança sanitária, mas também à origem dos alimentos, sua composição e sua forma de produção e fabricação, sendo que todas essas questões estão naturalmente atreladas às informações de rotulagem.

27. Pensando especificamente no setor alimentício, temos uma evidente globalização das empresas, dos mercados e da regulação. No mundo globalizado, o modo de produção e comercialização de alimentos é fundamentalmente protagonizado por indústrias e empresas, voltadas à produção de alimentos processados, cuja cadeia produtiva se desenvolve em escala global. Essas empresas concentram grande influência nos padrões de produção, especialmente quando se consideram as singularidades de cada uma das inúmeras cadeias produtivas de alimentos que inviabilizam a regulação estatal.

28. Existem diferentes níveis regulatórios no direito alimentar, caracterizados por uma interrelação entre os planos internacional, nacional (direito público) e privado. O âmbito geográfico da legislação alimentar privada pode, no entanto, ser mais amplo do que o âmbito da legislação alimentar estatal, em razão da capilaridade das cadeias de produção transnacionais. Desta forma, o *private food law* pode conectar diferentes sistemas nacionais de legislação alimentar pública e até mesmo requisitos de exportação de um sistema para empresas que trabalham dentro da jurisdição de outro.

29. As corporações utilizam-se de padrões privados como formas de garantir seus interesses particulares dentro de sua cadeia produtiva. Nos casos em que a inconformidade

com tais padrões provoque engano quanto à quantidade, composição, qualidade sanitária, origem e método de produção ou fabricação do alimento, eles devem ser considerados como parâmetros para fins de apuração das fraudes alimentares.

30. As corporações do setor alimentício reúnem condições de atuar frente às fraudes alimentares dentro de sua própria cadeia produtiva, sendo que as iniciativas corporativas e novas tecnologias têm se mostrado sofisticadas na busca por geração de confiança dentro da cadeia produtiva e perante os consumidores. Assim, seu uso deve ser incentivado, buscando-se uma colaboração entre atores privados e públicos na identificação das fraudes alimentares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMAD, Nur Nisaa; KHAIRATUN, Siti Nurhayati. Exploring fraudulent honey cases from readily available food fraud databases. *GATR Global Journal of Business Social Sciences Review*, v. 9, n. 2, jun. 2021, p. 99–113.

ALSTON, Philip. International law and the right to food. In: EIDE, Asbjørn; EIDE, Wenche Barth; GOONATILAKE, Susantha (ed.) et. al. *Food as a human right*. Tokyo: The United Nations University, 1984.

AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. *Colóquio*, Taquara, v. 13, n. 1, jan./jun. 2016

APPELHOF, Theo; HEUVEL, Ronald van den. Inventory of private food law. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011.

BARNARD, Catherine; O’CONNOR, Niall. Runners and riders: the horsemeat scandal, EU law and multi-level enforcement. *The Cambridge Law Journal*, v. 76, n. 01, março de 2017, p. 116–144.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. 419 p.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. *O direito penal do consumidor: capítulo do direito penal econômico*. p. 11 Disponível em: <http://docplayer.com.br/76464157-O-direito-penal-do-consumidor-capitulo-do-direito-penal-economico-1.html>>. Acesso em 18/11/2018.

BERMAN, Paul Schiff. Global legal pluralism. *Southern California Law Review*, v. 80, p. 1155, 2007.

BLOOM, Aaron (et. al). *Transnational corporations and the right to food*. New York University Law Students for Human Rights, 2009.

BORGES, Fabiana Oliveira. A tipicidade penal dos produtos impróprios ao consumo na sociedade de risco. 2018. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018.

BOSCH, Marcia Helena. *Crimes contra as relações de consumo: uma teoria a partir da jurisprudência*. 2016. 155 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016

BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. Preface. BOURLAKIS, Michael A.; WEIGHTMAN, Paul W.H.. *Food Supply Chain Management*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

BRAGA, Marco Aurelio Cezarino. *Dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro: a produção artesanal do queijo canastra*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Codex Alimentarius*. 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388701/Codex+Alimentarius/10d276cf-99d0-47c1-80a5-14de564aa6d3>>. Acesso em: 16/11/2017.

CAFAGGI, Fabrizio. *Transnational governance by contract – private regulation and contractual networks in food safety*. 29 mar. 2011

CARVALHO, Patrícia Borges de. Conflito de competências na fiscalização de alimentos de origem animal no Brasil: uma análise da legislação em vigor no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 5, n. 1, p. 18-39, mar. 2004.

CESCR. *General comment n° 12: the right to adequate food (art. 11)*. Adotado na 20ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 12 de maio de 1999.

CONSEA. *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986)*. Brasília, 1995, p. 88. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 20/05/2019.

COUTRELIS, Nicole. EU ‘new approach’ also for food law?. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011.

DANI, Samir. *Food supply chain management and logistics from farm to fork*. London; Philadelphia: KolganPage, 2015.

DANNECKER, Gerhard. Derecho penal alimentario europeo. In: TIEDEMANN, Klaus (dir.); NIETO MARTÍN, Adán (coord.). *Eurodelitos*. El derecho penal económico en la Unión Europea. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004.

DUNSTER, Carly. Introduction to food law and policy in the United States and Canada. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016

DUTILLEUL, François Collart; BUGNICOURT, Jean-Philippe. *Legal dictionary of food security in the world*. Bruxelles: Larcier, 2013.

ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. *Crimes contra a saúde pública – fraude alimentar*. Curitiba: Juruá, 2009.

ELLIOTT, Chris. *A national food crime prevention framework*. [s.l.]: Department for Environment, Food & Rural Affairs; Food Standards Agency, 2014. (Elliott review into the integrity and assurance of food supply networks), p. 6. Disponível em:

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf)>.

European Parliament resolution of 14 January 2014 on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof. Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0011+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 10/11/18.

EUROPEAN COMMISSION. The EU food fraud network and the system for administrative assistance & food fraud. Annual Report 2017.

EVERSTINE, Karen; SPINK, John; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration (EMA) of food: common characteristics of EMA incidents. *Journal of Food Protection*, v. 76, n. 4, 2013

FAO. Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adotada na 127ª Sessão do Conselho da FAO de novembro de 2004. 2005.

FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

FERRANDO, Tomaso; SENSI, Roberto. What can we learn from the European Union's first right to food law? *BMJ Global Health*, 20 jan. 2017. Disponível em:

<<https://blogs.bmj.com/bmj/2017/01/20/what-can-we-learn-from-the-european-unions-first-right-to-food-law/>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FISHMAN, Charles. *The Wal-Mart effect: how the world's most powerful company really works and how it's transforming the American economy*. New York: Penguin, 2006.

FONSECA, Alana; MORSE, Mariele. Produtos químicos eram usados para 'maquiar' carnes vencidas, diz polícia. *GI. Globo*. 17 mar. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/03/policia-federal-detalha-operacao-que-investiga-venda-de-carnes-vencidas.html>>. Acesso em 11/11/18.

FORTIN, Neal D. *Food regulation: law, science, policy, and practice*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2009.

FREUDENBERG, Nicholas. *Lethal but legal: corporations, consumption, and protecting public health*. New York: Oxford University Press, 2014.

FRISCH, Wolfgang. Cuestiones fundamentales del engaño y el error en la estafa. Acerca del llamado derecho a la verdad. *Revista de Derecho Penal e Procesal Penal*. Buenos Aires, 2011.

GALLAGHER, Maree; THOMAS, Ian. Food fraud: the deliberate adulteration and misdescription of foodstuffs. *European Food and Feed Law Review*, v. 5, n. 6, 2010, p. 347–53.

GALPERIN, Joshua; DOWNEY, Graham; MILLER, Lee. Eating is not a political action. *Journal of Food Law & Policy*, v. 13, 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2925846>>. Acesso em: 23/01/2019.

GALVEZ, Juan F.; MEJURO, J. C.; SIMAL-GANDARA, J.. Future challenges on the use of blockchain for food traceability analysis. *TrAC Trends in Analytical Chemistry*, v. 107, p. 222- 232, out. 2018.

GAYVORONSKAYA, Tatiana; MEINEL, Christoph. *Blockchain: hype or innovation*. [s.l.]: Springer International Publishing, 2021.

GEMAL, André Luís. Prefácio. In: MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís. Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

GRIMM, Hans-Ulrich. Information-domination in the European food industry: focus on Germany. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 3-30.

GRUBE, Markus. Rechtliche Grundlagen und Sanktionierung von Vorgängen als Food Fraud. In: NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019

HALABI, Sam F.; LIN, Ching-Fu. Assessing the relative influence and efficacy of public and private food safety regulation regimes: comparing Codex and GlobalG.A.P. standards. *Food and Drug Law Journal*, v. 72, 28 mar. 2017.

HAYES, Cassidy R; CARBONE, Elena T.. Food justice: what is it? Where has it been? Where is it going?. *Journal of Nutritional Disorders & Therapy*, v. 5, n. 4, 2015.

HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Codex Alimentarius and private standards. In: MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011

HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. mai. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i1132e.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

HENSON, Spencer.; LOADER, Rupert. Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements. *World Development*, Oxford, v.29, n.1, p. 85-102, jan. 2001.

HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. 9 v.



HUNGRIA, Nelson. *Fraude penal*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1934

HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao código penal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 7 v.

INSTITUTO CIDADANIA. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Projeto Fome Zero. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão nº 1953). Brasília: IPEA, 2014.

JOHNSON, Renée. *Food fraud and “economically motivated adulteration” of food and food ingredients*. Congressional Research Service. 10 jan. 2014.

JOHNSON, Renée. *The federal food safety system: a primer*. Congressional Research Service, RS22600, 16 dez. 2016. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22600/52>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

KÜNNEMANN, Rolf; EPAL-RATJEN, Sandra. *The right to food: a resource manual for NGOs*, 56, 2004.

LEÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEUNG, Hoi Wen; CHAPMAN, Adriane; FADHEL, Nawfal F.. Identifying food fraud using blockchain. *Proceedings of the 6th International Conference on Internet of Things, Big Data and Security*, SCITEPRESS – Science and Technology Publications, 2021, p. 185–192.

LIN, Ching-Fu. Public-private interactions in global food safety governance. *Food and Drug Law Journal*, v. 69, n. 2, 2014.

LÓPEZ JIMÉNEZ, David; DITTMAR, Eduardo Carlos; VARGAS PORTILLO, Jenny Patricia. New directions in corporate social responsibility and ethics: codes of conduct in the digital environment. *Journal of Business Ethics*, fev. 2021.

LORD, Nicholas; FLORES ELIZONDO, Cecilia J.; SPENCER, Jon. The dynamics of food fraud. *Criminology & Criminal Justice*, 2017.

LORD, Nicholas; FLORES ELIZONDO, Cecilia; DAVIES, Jon; et al. Fault lines of food fraud: key issues in research and policy. *Crime, Law and Social Change*, 2021, s.n. Disponível em: <<https://link.springer.com/10.1007/s10611-021-09983-w>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

MACMAOLÁIN, Caoimhín. *EU food law: protecting consumers and health in a common market*. Oxford: Hart Publishing, 2007.

MACMAOLÁIN, Caoimhín. *Food law: European, domestic and international frameworks*. [s.l.]: Hart Publishing, 2015.

MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 17, n. 3, mar. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127780>>.

MANNING, Louise. Food supply chain fraud: the economic, environmental, and sociopolitical consequences. *Advances in Food Security and Sustainability*, v. 3, Elsevier, 2018, p. 253–76.

MCKEON, Nora. *Food security governance: empowering communities, regulating corporations*. Milton Park; New York: Routledge, 2015.

MEALS, Kate. Nurturing the seeds of food justice: unearthing the impact of institutionalized racism on access to health food in urban African-American communities. *The Scholar*, v. 15, p. 97-138, 2012.

MEULEN, Bernd van der. *The right to adequate food: food law between the market and human rights*. [s. l.], Elsevier, 2004.

MEULEN, Bernd van der (ed.). *Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private stands, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011, 435 p.

MEULEN, Bernd van der. The structure of European Food Law”. *Laws*, v. 2, n. 2, abr. 2013, p. 69–98.

MICHAELS, Ralf. Global legal pluralism. *Annual Review of Law & Social Science*, v. 5, p. 1-35, 2009.

MORGADO, Cíntia. *O direito administrativo do risco: A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

MORIN, Jean-François; LEES, Michèle (ed.). *FoodIntegrity handbook: a guide to food authenticity issues and analytical solutions*. [s.l.]: Eurofins Analytics France, 2018.

NIETO MARTÍN, Adán. El papel del engaño en la construcción de un delito de estafa en la UE. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coor.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006.

NIETO MARTÍN, Adán. General report on food regulation and criminal law. In: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016.

NÖHLE, Ulrich. Food fraud, food crime oder kalter Kaffee?. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, v. 12, n. 3, set. 2017, p. 197–199.

NÖHLE, Ulrich. Lebensmittelbetrug – neue Herausforderung oder uralte menschliche Verhaltensweise?. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, v. 12, n. S1, mar. 2017, p. 3–8.

NÖHLE, Ulrich (ed.). *Food fraud: Lebensmittelbetrug und Lebensmittelkriminalität (Food Crime) in Zeiten der Globalisierung*. 2ª ed. Hamburg: Behr's GmbH, 2019, 316 p.

NSF SAFETY AND QUALITY UK LTD. Risk modelling of food fraud motivation. Final report. 2014.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The right to food*. Fact Sheet nº 34, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b358e/b358e.pdf>. Acesso em 13/11/2017.

O'ROURKE, Raymond. Consumer protection through food law in the European Union. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016.

PARKER, Christine. The pluralization of regulation. *Theoretical inquiries in Law*, v. 9, n. 349, 2008.

PASTOR MUÑOZ, Nuria. Consideraciones sobre la delimitación del engaño típico en el delito de estafa. *Doctrina e Jurisprudencia penal*, n. 1, 2010.

PASTOR MUÑOZ, Nuria. La construcción de un tipo europeo de estafa. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coord.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006.

PATELLI, Niccolò; MANDRIOLI, Mauro. Blockchain technology and traceability in the agrifood industry. *Journal of Food Science*, v. 85, n. 11, nov. 2020, p. 3670–3678.

PAWLIK, Michael. Engaño fraudulento por medio del envío de cartas de oferta similares a una facturación?. *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal*. Buenos Aires, 2011.

PAWLIK, Michael. El delito, ¿lesión de un bien jurídico?. *InDret*, v. 2, 2016. Disponível em: <<https://indret.com/el-delito-lesion-de-un-bien-juridico/>>. Acesso em: 15 dez 2021.

POL, José Luis Vivero. Hunger for justice in Latin America. In Miguel Ángel Martín López, José Luis Vivero Pol. (coordinators). *New challenges to the right to food*. Barcelona: Huygens; Córdoba: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, 2011.

POLLACK, Mark A.; SCHAFFER, Gregory. The challenge of reconciling regulatory differences: food safety and GMOs in the transatlantic relationship. In: POLLACK, Mark A.; SCHAFFER, Gregory. *Transatlantic governance in the global economy*. Lanham: Rowan & Littlefield Publishers, 2001.

POLLAN, Michael. The food movement, rising. *The New York Review of Books*. 10 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.nybooks.com/articles/2010/06/10/food-movement-rising/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ROBERTS, Michael T. *Food law in the United States*. New York: Cambridge University Press, 2016.

ROBERTS, Michael T.; TURK, Whitney. *The pursuit of food authenticity: recommended legal & policy strategies to eradicate economically motivated adulteration (food fraud)*. White Paper. 2016. Disponível em: [https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES\\_PUB%20fraud%20report.ashx/?filedownload=1](https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES_PUB%20fraud%20report.ashx/?filedownload=1)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ROBERTS, Michael. A 'food systems thinking' roadmap for policymakers and retailers to save the ecosystem by saving the endangered honey producer from the devastating consequences of honey fraud (August 1, 2019). UCLA School of Law, Public Law Research Paper n° 20-02. 1 ago 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3466477>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

RYAN, John M. *Food fraud*. [s.l.]: Academic Press, 2016.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Food justice, food sovereignty, and food governance: a Brazilian call for an integrated approach. In: NIETO MARTÍN, Adán; QUACKELBEEN, Ligeia; SIMONATO, Michele (Ed.). *Food regulation and criminal justice (RIDP)*, Antwerpen; Apeldoorn; Portland: Maklu, v. 86, n. 2, 2016.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim IBCCRIM*, a. 25, n. 293, abril 2017, p. 6.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Vitimologia corporativa*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, v. 3, 2019. 204 p.

SACHS, Gunnas. Food law and regulation in Germany. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016.

SACHS, Gunnas. Introduction to European food law and regulation. In: STEIER, Gabriela; PATEL, Kiran K. (ed.). *International food law and policy*. Cham: Springer International Publishing, 2016.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. *Direito penal e propriedade privada: A racionalidade do sistema penal na tutela do patrimônio*. 2013. 352 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. How hard and soft law interact in international regulatory governance: alternatives, complements and antagonists. *Society of International Economic Law (SIEL) Inaugural Conference*, Working Paper n. 45, 08 jul. 2008.

SCHIMANSKI, Silke; RASCHKE, Silvia. Lebensmittelbetrüger auf der Spur: eine Herausforderung für die Lebensmittelüberwachung. *Wiley Analytical Science Magazine*. 12 jul. 2019. Disponível em: <https://analyticalscience.wiley.com/doi/10.1002/gitfach.18319/full>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

SCHÜNEMANN, Bernd. A posição da vítima no sistema de justiça penal: um modelo de três colunas. In: GRECO, Luís; LOBATO, Danilo. *Temas de direito penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SILVA SANCHEZ, Jesús-María. La consideración del comportamiento de la víctima en la teoría jurídica del delito. Observaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la “victimodogmática”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 9, n. 34, 2001.

SILVA, Yone da; TANCREDI, Rinaldini C. P. Doenças de origem alimentar: integralidade nas ações das vigilâncias responsáveis pelo processo investigativo e controle. In: MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís. Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal supra-individual: interesses difusos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. 240 p.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A construção do bem jurídico espiritualizado e suas críticas fundamental. *Boletim IBCCRIM*, a. 10, n. 122, p. 14-15, jan. 2003.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Novas considerações quanto à proteção penal da saúde pública. In: PRADO, Luiz Regis; DOTTI, René Ariel (org.). Doutrinas essenciais. Direito penal econômico e da empresa: direito penal do ambiente, consumidor, patrimônio genético e saúde pública (v. III). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SMITH, Robert; MANNING, Louise; MCELWEE, Gerard. Critiquing the inter-disciplinary literature on food fraud. *International Journal of Rural Criminology*, v. 3, n. 2, p. 250-270, jun. 2017.

SOUZA, Luciano Anderson de. *Direito penal econômico – fundamentos, limites e alternativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

SPINK, John W.. *Food fraud prevention: introduction, implementation, and management*. New York: Springer, 2019.

SPINK, John (et. al.) Food fraud prevention: policy, strategy, and decision-making – implementation steps for a government agency or industry. *Chimia International Journal for Chemistry*, v. 70, n. 5, p. 320–328, 2016.

SPINK, John; MOYER, Douglas C; WHELAN, Peter. The role of the public private partnership in Food Fraud prevention—includes implementing the strategy. *Current Opinion in Food Science*, v. 10, p. 68–75, 2016.

SPINK, John; MOYER, Douglas C.. Defining the public health threat of food fraud. *Journal of food science*, [s.l.], v. 76, n. 9, nov. 2011.

STRAYER, Sarah Easter; EVERSTINE, Karen; KENNEDY, Shaun. Economically motivated adulteration of honey: quality control vulnerabilities in the international honey market. *Food Protection Trends*, v. 34, n. 1., p. 8-14, jan./fev 2014. Disponível em: <<https://www.foodprotection.org/files/food-protection-trends/Jan-Feb-14-everstine.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

STUCKENBERG, Carl-Friedrich. As deficiências constitucionais da teoria do bem jurídico. *Revista Eletrônica de direito Penal e Política Criminal – UFRGS*, v. 2, n. 1, p. 3-14, 23 nov. 2014.

SUTHERLAND, Edwin H.. White-Collar Criminality. *American Sociological Review*, v. 5, n. 1, p. 1-12, fev. 1940.

TIEDEMANN, Klaus. El concepto de delito económico y de derecho penal económico. *Nuevo Pensamiento Penal: Revista de derecho y ciencias penales*, v. 4, p. 461-475, 1975.

\_\_\_\_\_. El concepto de derecho económico, de derecho penal económico y de delito económico. *Cuadernos de política criminal*, n. 28, p. 65-74, 1986.

\_\_\_\_\_. *Manual de derecho penal económico*. Parte especial con importantes textos legales y reglamentos. Lima: Grijley, 2009.

\_\_\_\_\_. *Wirtschaftsstrafrechts*. 5ª ed. München: Franz Vahlen, 2017.

VOGEL, Joachim. Eurodelito de estafa. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coor.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006.

\_\_\_\_\_. Estafa en la UE. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (coor.) *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo*. Eurodelitos de corrupción y fraude. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2006, p. 41-51.

WALTERS, Reece; WESTERHUIS, Diane Solomon; WYATT, Tanya. *Emerging issues in green criminology*. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2013.

WILSON, Bee. 2008. *Swindled: the dark history of food fraud, from poisoned candy to counterfeit coffee*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WISNIEWSKI, Aline; BUSCHULTE, Anja. Dealing with food fraud – part 1. *European Food and Feed Law Review (EFFL)*, v. 14, n. 1, p. 6-14, 2019.

ZARPELÃO, Bruno Bogaz (et. al.). On the use of blockchain for agrifood traceability. *Food Authentication and Traceability*, Elsevier, 2021, p. 279–302.

ZIEGLER, Jean (et. al). *The fight for the right to food: lessons learned*. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2011.

ZUMBANSEN, Peer. Transnational private regulatory governance: ambiguities of public authority and private power. *Comparative Research in Law & Political Economy*, v. 8, n. 10, Research Paper n. 45, 2012.