DEVERÃO OS RECURSOS DE TODAS AS DECISÕES CONTRAORDENACIONAIS ADOTADAS PELA ASAE CAÍREM NA JURISDIÇÃO DO TCRS?

Pedro Portugal Gaspar[*] / Helena Sanches[**]

Abstract: *This paper provides the authors' summarized opinion on whether the appeals of all misdemeanour decisions of the Portuguese Economic and Food Safety Authority should be centralized at the Competition, Regulation and Supervision Court.*

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) foi criada, na sequência do Programa do XVII Governo e das orientações gerais constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º102/2005, de 24 de junho, quanto à reforma estrutural da Administração Pública. A ASAE surge, assim, da necessidade de congregar num único organismo as atribuições e competências dispersas por diversos serviços e organismos públicos, relacionadas com o controlo oficial dos géneros alimentícios, a fiscalização, avaliação e comunicação de riscos na cadeia alimentar, e a fiscalização do sector económico não alimentar. A opção pela criação da ASAE garantia uma maior rentabilização dos recursos humanos e materiais envolvidos, um aumento da confiança dos consumidores e uma melhor imagem da gestão de controlos junto dos operadores económicos, evitando sobreposições em matéria de fiscalização, e uma avaliação científica independente dos riscos da cadeia alimentar.

Deste modo, através do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro, foi criada a ASAE, "*serviço central da administração direta do Estado dotado de*

* Inspetor-Geral da ASAE, Mestre em direito (ciências jurídico-políticas).

** Diretora de Serviços do Departamento de Assuntos Jurídicos e Contraordenações da ASAE, licenciada em direito.

autonomia administrativa", natureza jurídica que tem mantido nas suas sucessivas leis orgânicas[1].

A ASAE é, assim, a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar.

Exerce, ainda, funções de autoridade nacional de coordenação do controlo oficial dos géneros alimentícios e organismo nacional de ligação com outros Estados membros. A ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal, prosseguindo atividades de polícia administrativa especial de âmbito económico.

A ação da ASAE em matéria de fiscalização destina-se a garantir a legalidade da atuação e a sã concorrência entre os operadores económicos, defender a saúde pública e a segurança dos consumidores, velando pelo cumprimento das normas legais que disciplinam as atividades económicas.

O conjunto de competências da ASAE encontra-se assim dividido em duas grandes áreas: área alimentar e área económica; a primeira mais ligada à defesa da saúde pública e da segurança alimentar dos consumidores, e a segunda, assegurando a referida legalidade de atuação dos operadores económicos e a sã concorrência, por um lado, e por outro, a segurança e a saúde dos consumidores.

Encontram-se dentro da área alimentar matérias como a higiene dos géneros alimentícios, as regras de rotulagem dos géneros alimentícios, as denominações de origem protegida e indicações geográficas protegidas, os materiais em contato com géneros alimentícios, os suplementos alimentares, os OGM, os alimentos para animais e medicamentos para animais, os aditivos alimentares, as regras de comercialização dos mais variados géneros alimentícios, designadamente, água para consumo humano e águas de minerais e de nascente, arroz, azeite, bacalhau, batata, café, carnes e seus produtos, farinhas e sêmolas, hortofrutícolas, leite e produtos lácteos, mel, moluscos bivalves vivos, ovos e ovoprodutos, produtos da pesca, refrigerantes, sal, bebidas espirituosas, vinhos, entre muitos outros.

---

1 Artigos 2.º do Decreto-Lei n.º237/2005, de 30 de dezembro, e artigos 1.ºs dos Decretos-Lei n.º274/2007, de 30 de julho e n.º194/2012, de 23 de agosto.

Ainda na área alimentar, e na vertente criminal, são da competência específica da ASAE o crime de fraude sobre mercadorias, e os crimes contra a genuidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios, e de alimentos para animais.

Na área económica, as competências da ASAE encontram-se, por sua vez, divididas em duas subáreas, designadas, a nível interno, por "práticas comerciais e propriedade industrial" e "segurança e ambiente". Encontram-se abrangidas pela primeira, matérias como o regime de acesso e funcionamento de atividades de comércio, serviços e restauração (mercados, feiras, estabelecimentos de restauração e bebidas, oficinas de veículos a gás, estabelecimentos de sex-shop, centros de bronzeamento e agências funerárias), a atividade prestamista e a leiloeira, as atividades e estabelecimentos ligados ao turismo (empreendimentos turísticos, alojamento local, agências de viagem, empresas de animação turística), a prevenção e repressão do jogo ilícito, as práticas comerciais desleais, as vendas com redução de preço, os contratos à distância, as vendas de bens de consumo e suas garantias, as regras sobre a afixação de preços, o regime do livro de reclamações, a comercialização e restrição de venda de bebidas alcoólicas, a comercialização e proteção contra o tabaco, a matéria de prevenção contra o branqueamento de capitais por entidades não financeiras, as práticas individuais restritivas de comércio, os direitos de propriedade industrial e direitos de autor.

De igual modo, nesta subárea existem crimes da competência específica da ASAE, como seja o crime de especulação, e crimes cuja competência é usualmente delegada na ASAE, como seja o crime de contrafação e os restantes relacionados com a propriedade industrial e direitos de autor.

Por sua vez encontram-se integradas na subárea "ambiente e segurança" matérias como as regras de comercialização e requisitos de segurança de aparelhos a gás, aparelhos utilizados em atmosferas explosivas, ascensores, balizas, brinquedos, embarcações de recreio, material de baixa tensão, equipamentos marítimos, produtos da construção, equipamentos de proteção individual, equipamentos de rádio e máquinas, entre outros, o licenciamento industrial, o licenciamento de pedreiras, de instalações desportivas, de campos de férias, e de recintos itinerantes e improvisados, o controlo do nemátodo do pinheiro, as novas substâncias psicoativas, a segurança geral dos produtos, o transporte de mercadorias perigosas, a gestão de resíduos de embalagens, de óleos alimentares, de pilhas e acumuladores, de veículos em fins de vida e de óleos novos e usados, a emissão de compostos orgânicos voláteis, a rotulagem de substâncias e misturas perigosas, a comercialização e rotulagem de produtos biocidas, entre outras.

Em todas estas matérias da área alimentar e não alimentar, cuja lista é meramente exemplificativa a ASAE exerce competências de fiscalização, e de instrução de processos (com algumas exceções pontuais), e desde 2012, competências para aplicar coimas e sanções acessórias nos processos de contraordenação instaurados por violação dos diversos diplomas relativos a tais matérias.

De facto, a competência para aplicar coimas na maioria destas matérias, até ao ano de 2012, pertenceu à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e da Publicidade (CACMEP). Através do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto, atual lei orgânica da ASAE, as atribuições, no domínio da economia, da CACMEP foram integradas na ASAE, após aquela Comissão ter sido extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro.

Ora, tendo a ASAE competências de aplicação de coimas na grande maioria das matérias que lhe compete fiscalizar, e sendo tais decisões recorríveis para tribunal, a eventual integração da ASAE no elenco "das entidades administrativas independentes, com funções de regulação e supervisão", cujos recursos das respetivas decisões em processos contraordenacionais cabe ao Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS), implicará que este tribunal passe a decidir os recursos judiciais nas mais variadas matérias como acima se expôs, e que atualmente cabem aos tribunais de 1.ª instância criminal dispersos por todo o território continental, consoante o lugar da prática da infração.

Não nos debruçando na análise jurídica das competências do TCRS, nem na interpretação do conceito de " entidades administrativas independentes, com funções de regulação e supervisão", certo é que devemos recentrar a natureza da ASAE na "autoridade administrativa com poderes de polícia", que lhe confere uma determinada especificidade, atenta precisamente uma tutela administrativa geral, bem como uma coadjuvação judiciária no quadro de órgão de polícia criminal. Há necessariamente uma aceção ampla ou imprópria do conceito de independência com vista ao desempenho do serviço público, de caráter inspetivo-fiscalizador, substancialmente diferente de regulação e supervisão, máxime por ausência de poder regulamentar setorial autónomo.

Importa, assim, determo-nos nas matérias da competência da ASAE que, sem querer graduá-las como mais ou menos complexas ou mais ou menos nobres, de algum modo apresentam conexão com a natureza e antecedentes do TCRS.

À partida surge a matéria da prevenção de branqueamento de capitais por entidades não financeiras, cuja competência para decisão dos recursos de decisões contraordenacionais aplicadas pelas diversas entidades competentes em que se

integra a ASAE, cabe já ao TCRS, em virtude do disposto no artigo 57.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho (a proposta de Lei n.º 72/XIII, que pretende revogar esta lei, propõe uma redação simplificada da norma de jurisdição, mas mantém a competência do TCRS).

A outra matéria a considerar é a das Práticas Individuais Restritivas de Comércio (PIRC), reguladas pelo Decreto-Lei n.º166/2013, de 27 de dezembro. Com este diploma, as competências de instrução de processos de contraordenação e aplicação de coimas nesta matéria transitaram da Autoridade da Concorrência (AdC) para a ASAE, deixando o TCRS de decidir os recursos judiciais das decisões proferidas nesta matéria, que passaram para os tribunais de 1.ª instância criminal. Porém, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), declarou recentemente no processo 189/15.4Y4LSB, relativo a uma coima de 500.000 EUR imposta pela ASAE por violação do regime das PIRC, o TCRS competente para conhecer deste recurso

Assim, se o critério subjetivo-institucional, necessariamente não aponta para a integração da ASAE no rol das entidades sujeitas à jurisdição do TCRS, o exemplo do Branqueamento de capitais e das PIRC, e a suprarreferida decisão do STJ, remetem matéria das competência da ASAE para o TCRS, numa visão objetivo-material, eventualmente, uma solução mais eficaz, pois a resolução material das situações é o fim último a atingir.

Significa, então, que face ao objeto complexo e vasto da ASAE, caso também se tenha em linha de conta uma visão objetivo-material, deveria haver lugar à remessa de certas matérias para o TCRS, sempre com o propósito de assegurar-se uma resolução mais célere e eficaz dos litígios em questão.