

Processo C-652/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

2 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

17 de outubro de 2023

Recorrente:

pro medico Handels GmbH

Recorrida:

Bürgermeisterin der Stadt Graz (Presidente da Câmara Municipal de Graz)

Objeto do processo principal

Interpretação do Regulamento (CE) n.º 178/2002 no que diz respeito à legalidade da proibição de colocação no mercado de um género alimentício que, quando consumido de acordo com o uso pretendido, excede consideravelmente a dose diária tolerável indicada pela Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE, em especial

Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 178/2002»)

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 14.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com o artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regra ou a uma interpretação de um Estado-Membro segundo a qual os géneros alimentícios devem ser considerados impróprios para consumo humano quando a possibilidade do uso a que se destinam não esteja garantida, mesmo que não se verifiquem as razões previstas no artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002 pelas quais um género alimentício é impróprio para consumo humano (contaminação, de origem externa ou outra, quer por putrefação, deterioração ou decomposição)?

2. Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Deve o artigo 14.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002, ser interpretado no sentido de que um género alimentício deve ser considerado impróprio para consumo humano se, quando consumido de acordo com uso a que se destina, levar a que seja claramente ultrapassado o valor considerado pela Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (a seguir «EFSA»), no contexto da avaliação de um mineral contido no género alimentício, como valor tolerável de ingestão diária («Tolerable Upper Intake Level» ou «UL»)?

3. Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

O valor-limite fixado pela EFSA para o zinco é vinculativo ou é admissível uma certa ultrapassagem do valor-limite se, de acordo com o artigo 14.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 178/2002, o produto contiver a informação de que só é apropriado para um determinado grupo de pessoas, que não deve ser ingerido juntamente com outras preparações que contenham zinco e que a ingestão do produto deve ser limitada no tempo?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento n.º 178/2002, em particular, o artigo 14.º, n.º 2, alínea b), o artigo 14.º, n.º 5, e o artigo 14.º, n.º 3, alínea b)

Disposições de direito nacional invocadas

Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher (Lei federal sobre os requisitos de segurança e outros requisitos em matéria de géneros alimentícios, de bens de consumo e de produtos de cosmética para proteção dos consumidores, também designada por Lei relativa à Segurança dos Géneros Alimentícios e à Proteção dos Consumidores, a seguir «LMSVG»)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Por Decisão de 23 de maio de 2022, a presidente da Câmara Municipal de Graz proibiu a pro medico Handels GmbH, com sede em Graz (Áustria), em conformidade com o artigo 39.º, n.º 1, ponto 1, da LMSVG, de colocar no mercado o género alimentício não seguro «zinco – citrato de zinco» (a seguir «produto controvertido»). Além disso, ordenou, ao abrigo do artigo 39.º, n.º 1, ponto 9, da LMSVG, a retirada do mercado ou a recolha junto do consumidor.
- 2 De acordo com a decisão, a proibição de colocação no mercado continuaria em vigor até serem corrigidas as causas que tornam o produto impróprio para o consumo humano.
- 3 Esta decisão baseava-se, em substância, no parecer da Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (Agência Austríaca para a Segurança dos Alimentos e da Alimentação), de 29 de novembro de 2021.
- 4 De acordo com aquele parecer, uma cápsula de «zinco – citrato de zinco» contém, segundo a rotulagem, 30 mg de zinco por cápsula e, portanto, um teor de zinco de 37 mg/dose diária. No ano de 2016, foi publicada no Österreichisches Lebensmittelbuch (Código Alimentar Austríaco, a seguir «ÖLB») uma recomendação de dose máxima para vitaminas, minerais e suplementos alimentares que previa o valor de 15 mg/dia para o zinco.
- 5 A Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (a seguir «EFSA») estabeleceu para o zinco um Tolerable Upper Intake Level (limite máximo aceitável para a absorção diária total) (a seguir «UL») de 25 mg/dia.
- 6 Devido ao facto de o consumo do produto controvertido exceder claramente o valor-limite fixado pela EFSA em 25 mg, o produto é impróprio para consumo humano e não é seguro, pelo que está sujeito à proibição de colocação no mercado prevista no § 5, n.º 1, ponto 1, da LMSVG.
- 7 Na reclamação deduzida contra aquela decisão foi alegado, nomeadamente, que não existem na Áustria e tão-pouco a nível europeu prescrições obrigatórias uniformes de quantidades máximas de vitaminas e de minerais nos suplementos alimentares. O UL da EFSA não é pertinente. Assim, a própria EFSA conclui que a dose de ingestão mais elevada sem terem sido observados efeitos adversos é de cerca de 50 mg/dia.
- 8 É certo que, devido ao seu teor em zinco, o produto controvertido não é adequado para uma utilização sem restrições a longo prazo. No entanto, a segurança alimentar é garantida se não forem utilizados outros produtos que contenham zinco. Além disso, tal como previsto nas informações relativas ao produto, a utilização do suplemento alimentar deve ser limitada a oito semanas e não devem ser utilizadas simultaneamente outras preparações que contenham zinco.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 Uma vez que a aplicação correta do direito da União não se afigura tão evidente que não deixe margem para dúvidas razoáveis, através do presente pedido de decisão prejudicial são submetidas, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, as questões prejudiciais atrás formuladas.
- 10 Nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 178/2002, os géneros alimentícios que não sejam seguros não podem ser colocados no mercado. Consequentemente, o direito nacional dispõe, no § 5 da LMSVG, que é proibido colocar no mercado géneros alimentícios que não sejam seguros em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento n.º 178/2002.

Quanto à primeira questão

- 11 A primeira questão prejudicial visa determinar se devem estar reunidas as causas, enumeradas no artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002, por força das quais os géneros alimentícios se tornaram inaceitáveis para consumo humano (contaminação de origem externa ou outra, putrefação, deterioração ou decomposição) para que um género alimentício seja considerado impróprio para consumo humano, na aceção do artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 178/2002, em conjugação com o artigo 14.º, n.º 5, deste regulamento.
- 12 De acordo com o artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 178/2002, um género alimentício é considerado perigoso se for impróprio para consumo humano. A redação do n.º 5 deste artigo exige, para determinar se um género alimentício é impróprio para consumo humano, que se tenha «em conta» as razões aí enumeradas por força das quais os géneros alimentícios se tornaram impróprios para consumo humano.
- 13 Segundo um ponto de vista, igualmente partilhado pela recorrida na sua decisão impugnada, decorre da redação da referida disposição que as circunstâncias referidos na disposição não determinam de forma exaustiva se um género alimentício é impróprio para consumo, de forma que outras circunstâncias podem igualmente preencher as condições previstas no n.º 5. Esta interpretação corresponde à redação do § 5, n.º 5, ponto 2, da LMSVG, que define um género alimentício como impróprio para consumo humano quando não esteja garantida «a possibilidade do uso a que se destina».
- 14 Segundo um outro ponto de vista, devem estar reunidas as razões enumeradas no artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002, para que um género alimentício seja considerado impróprio para consumo humano. A favor desta última interpretação milita, nomeadamente, a escolha da expressão «deve ter-se em conta». A sequência de palavras «é inaceitável para consumo humano» sugere que o legislador da União tomou como base unicamente uma alteração da composição material de um género alimentício pelos motivos enumerados no artigo 14.º, n.º 5,

do Regulamento n.º 178/2002, mas não outras possíveis razões pelas quais um género alimentício é impróprio para consumo humano.

- 15 No seu Acórdão de 2 de setembro de 2021 (Toropet, C-836/19, EU:C:2021:668), o Tribunal de Justiça da União Europeia partiu do princípio de que, nos termos do artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002, um género alimentício impróprio para consumo humano «é o que é inaceitável para esse consumo por motivos de contaminação, de origem externa ou outra, ou por putrefação, deterioração ou decomposição».

Quanto à segunda questão

- 16 Em caso de resposta negativa à primeira questão, coloca-se a questão de saber se existem outras razões pelas quais um género alimentício pode ser impróprio para consumo humano, para além das razões enumeradas no artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 178/2002.
- 17 Conforme acima exposto, o produto controvertido, um género alimentício sob a forma de suplemento alimentar, quando consumido de acordo com o uso a que se destina, leva a que seja significativamente ultrapassado o valor-limite fixado pela EFSA para o «zinco – citrato de zinco».
- 18 De acordo com o § 5, n.º 5, ponto 2, da LMSVG, os géneros alimentícios são impróprios para consumo humano se não estiver garantido o uso a que se destinam.
- 19 Segundo uma opinião defendida pela doutrina, a questão de saber quando deixa de estar garantido o uso a que um género alimentício se destina deve ser respondida ponderando de modo equilibrado todas as circunstâncias com base nas expectativas legítimas dos consumidores.
- 20 O Österreichischer Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria) defendeu a tese de que a expectativa esperada de um consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e avisado, se encontra refletida, de modo ilidível, no ÖLB, que tem a natureza de um parecer pericial objetivo.
- 21 Em 2016, o ÖLB fixou uma recomendação de quantidade máxima para o zinco no valor de 15 mg/dia. Numa avaliação atual efetuada na Alemanha, foi indicada uma proposta de quantidade máxima de 6,5 mg de zinco por dia em suplementos alimentares. Na Suíça, foi recentemente fixado por via regulamentar um valor máximo de 5,3 mg de zinco por dia em suplementos alimentares. Na Itália, foi fixado um valor máximo de 15 mg de zinco por dia em suplementos alimentares.

Quanto à terceira questão

- 22 Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, coloca-se a questão de saber se se deve utilizar, de um modo geral, o valor de referência da EFSA para o zinco ou se é permitido ultrapassar uma certa medida quando figurarem no produto

informações, na aceção do artigo 14.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 178/2002, de que o produto se destina apenas a um determinado grupo de pessoas, que não pode ser utilizado juntamente com outras preparações que contenham zinco e que a sua ingestão está limitada a algumas semanas.

- 23 Segundo um parecer de um nutricionista e cientista da alimentação de 9 de maio de 2022, apresentado pela recorrente, o produto controvertido satisfaz as exigências específicas de um suplemento alimentar:
- 24 A EFSA determinou que 50 mg/dia é a dose de ingestão máxima na qual não foram observados efeitos adversos (*No Observed Adverse Effect Level*). Com base nesta dose, a EFSA, mediante aplicação de um fator de segurança, obteve um UL de 25 mg/dia para os adultos. O UL designa a ingestão total de um nutriente, proveniente de todas as fontes, que pode ser consumido de forma permanente sem risco de efeitos nocivos. Consequentemente, o UL não constitui um valor-limite toxicológico que, se for ultrapassado, implique um risco para a saúde.
- 25 No seu resumo, o parecer conclui que um produto destinado a ser colocado no mercado sob a forma de cápsulas de cerca de 30 mg/dia de zinco cumpre as exigências de um suplemento alimentar. A dose de 30 mg de zinco associada à alimentação normal leva a que as pessoas com uma ingestão já muito elevada de zinco proveniente da alimentação ultrapassem o UL. Desta forma, o produto controvertido não é apropriado para ser utilizado a longo prazo sem restrições.
- 26 Por conseguinte, seria imperativo que o produto indicasse que a utilização do suplemento alimentar deve ser limitada a oito semanas. Além disso, seria necessário indicar que o complemento alimentar só é adequado para adultos e que não devem ser utilizadas simultaneamente outras preparações que contenham zinco.