

## BREVE HISTÓRIA DO DIREITO ALIMENTAR

Edvaldo Sapia Gonçalves\*

### RESUMO:

Com o registro de normas alimentares desde a antigüidade, o Direito Alimentar acabou por consolidar-se como disciplina jurídica vinculada à proteção da saúde pública e da boa fé nas relações comerciais. Apesar de sua importância, no Brasil ele não tem merecido a devida atenção, carecendo-se de obras sobre os temas e assuntos a ele relacionados. Uma revisão histórica da origem e desenvolvimento desse importante ramo jurídico poderá estimular futuras contribuições ao esforço coletivo de revelar e sistematizar essa disciplina jurídica.

### PALAVRAS CHAVES:

Direito Alimentar – História do Direito.

### 1. Introdução

O artigo propõe realizar uma breve análise da história do Direito Alimentar, visando, com isso, despertar o interesse e estimular, especialmente nos acadêmicos de direito, a investigação de temas e assuntos próprios à referida disciplina jurídica.

O Direito Alimentar, a despeito de sua notável importância, não tem, no Brasil, merecido a atenção que lhe é devida. Verifica-se que apesar do ordenamento jurídico pátrio abranger uma notável e ampla legislação sobre a produção e consumo de alimentos, são escassos os estudos e pesquisas acadêmicas sistematizadas dessa área do conhecimento jurídico.

A importância de se realizar e difundir estudos sobre o Direito Alimentar está intimamente vinculado aos bens jurídicos mais importantes que ele protege: a vida e a saúde. A vida (direito fundamental – art. 5º da CF), e a saúde (direito social e direito público

---

\* Professor, mestre em Direito Civil pela Universidade Estadual de Maringá – UEM; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL e docente nos cursos de direito da Universidade Paranaense – UNIPAR – Campus de Toledo; da Universidade Estadual de Maringá – UEM e do Centro Universitário de Maringá – CESUMAR.

subjetivo - arts. 6º e 196 da CF e art. 2º da Lei nº 8.080, de 19/09/90 – Lei Orgânica da Saúde; e com a vida, direitos básicos dos consumidores – arts. 6º I e 8º a 10 da Lei nº 8.078, de 11/09/90 – Código de Defesa do Consumidor), são bens jurídicos essenciais aos consumidores, de modo que todas as ações e serviços de saúde destinados a atendê-los são considerados de relevância pública (art. 197, da CF).

## 2. Breve História do Direito Alimentar

Desde as mais remotas épocas, antes mesmo do entendimento sobre as enfermidades veiculadas pelos alimentos, os homens organizados em sociedade já procuravam exercer o controle sobre o consumo dos alimentos através de normas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Registra-se que a mais antiga encontrava-se em uma laje de pedra fenícia (ano 1000 a.C.), conforme LIPS, P. y MARR, F. *Wegweiser durch das Lebensmittelrecht*, 3. ed. Munich, 1990, p. 17 *apud* PAIS, Antonio Doval, p. 37, nota de rodapé n. 2. Há referências da existência de disposições no Código de Hamurabi (PAIS, p. 37, nota de rodapé n. 1; SANTIAGO, p. 85, nota de rodapé n. 1; NADER; VITALE, *Legislación Alimentaria*). Pela consulta realizada em duas obras, não se pode comprovar a existência dessas disposições no referido Código, salvo uma única disposição que revela algum interesse para o Direito Alimentar, mas apenas como norma destinada a preservar a boa fé nas relações comerciais: *Art. 108. Se uma taberneira não recebeu grão como pagamento de cerveja, mas recebeu prata em peso grande ou diminuiu o equivalente de cerveja em relação ao equivalente de grão, comprovarão isso contra a taberneira e a lançarão na água* (VIEIRA, Jair Lot). **Código de Hamurabi**, p. 24; BOUZON, p. 124. É possível que as disposições de interesse estejam entre aqueles 33 artigos que *se perderam devido à deterioração da coluna de pedra basáltica onde estavam inscritos em caracteres cuneiformes gravados em uma estela de diorido negro* (VIEIRA, Jair Lot. *Ob. cit.*, p. 10). Segundo relata Emanuel Bouzon, *a inscrição consta de cinquenta e uma colunas escritas com sinais cuneiformes da época babilônica antiga. Na parte inferior da estela, cerca de sete colunas foram raspadas, perdendo-se, assim, de 35 a 40 parágrafos legais. A estela foi, provavelmente rasurada pelos próprios elamitas que, sob o comando do rei Sutruk-Nahhunte, invadiram no começo do século XII a.C., a Babilônia e carregaram a estela como presa de guerra, para Susa* (*Ob. cit.*, p. 24). Também não se encontrou qualquer referência nas leis de Eshnuma, conforme consulta na obra de Emanuel Bouzon.

Um papel destacado deve ser reservado às normas religiosas como as do Código de Manu,<sup>2</sup> regras alimentares hebraicas<sup>3</sup> e muçulmanas.<sup>4</sup> Essas, ainda que não fossem fundadas em uma racionalidade higiênica, acabavam por contribuir para a proteção da saúde.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Especialmente as inscritas no Livro Quinto, que indicam quais os alimentos que devem ser preferencialmente consumidos para alcançar uma vida longa, bem como as que devem ser seguidas para a purificação do corpo e do espírito.

<sup>3</sup> Destaque para os seguintes livros do pentateuco (*Torah*): *Levítico*, 11; *Deuterônimo*, 14:3-21. Jean Soler demonstra a essência religiosa daquelas normas (As razões da Bíblia: regras alimentares hebraicas. In: FLANDRIN, Jean-Louis; MONTANARI, Massimo. **História da alimentação**, p. 80-91. A expressão *kashrut* refere-se às leis dietéticas judaicas e deriva da palavra *kosher* que significa apto ou apropriado. A expressão *kosher* também é utilizada para designar o alimento considerado apto para a mesa judia.

<sup>4</sup> Pelos preceitos do *Alcorão* os alimentos foram catalogados para consumo lícito (*halal*), proibido (*haram*) e desaconselhado (*makrüb*). Um sintético confronto entre as regras alimentares de diversas religiões foi organizada por Dijana Sulic e Patrick Vallée para a edição sobre *Comida* da World Media Network e encartada na edição da **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 set. 1996, Caderno Especial, p. 10-11. A organização desse trabalho contou com a participação de Padre Lezseck (catolicismo), pastor Lars Palmgren (protestantismo), Tebbal Abdelhalim (islamismo), rabino Gerard Zysek (judaísmo), padre Gérard de Lagarde (ortodoxos), Bounket Khamngone (budismo) e Vishwanath Shastri (hinduísmo).

<sup>5</sup> Nesse sentido é a opinião expressa por Ediná Alves Costa, quando afirma que: *As normas que regulavam a vida dos judeus e dos cristãos, embora não se baseassem numa racionalidade higiênica, tal como veio a se constituir mais tarde, resultavam extremamente relevantes nesse aspecto. Recomendava-se, por exemplo, que os animais de abate deveriam estar limpos, livres de feridas e doenças, abatidos e manipulados sob certos cuidados, com faca própria, para assegurar sangria adequada, proporcionando melhor qualidade da carne (Vigilância sanitária, nota de rodapé n. 1). Mesmo posicionamento defende Jean Soler, afirmando que A alimentação dos israelitas, sem nem de longe decorrer de considerações nutritivas, medicinais ou gastronômicas, é essencialmente, como Leonardo da Vinci dizia da pintura, "coisa mental" (Ob. cit., p. 91); para Joaquim Antônio César Mota e Francisco José Pena, mesmo que alguns tabus alimentares sejam temporariamente benéficos do ponto de vista higiênico e/ou nutricional, não podemos encará-los apenas como normas higiênicas ou nutricionais, despojando-as de seu conteúdo sagrado, místico e cultural, pois a sua existência é universal (p. 259); Antonio Doval Pais entende que é possível sustentar uma estreita relação*

Os gregos já descreviam o uso de conservantes e aromatizantes artificiais, bem como já adotavam a inspeção de bebidas (cervejas e vinhos) para garantir a pureza e inocuidade desses produtos (SANTIAGO, p. 86; NADER; VITALE, Ob. cit.).

A sujeição dos compradores às práticas de fraude e adulteração de alimentos justificava a existência de normas destinadas a proteger a boa fé nas trocas comerciais,<sup>6</sup> mesmo quando vigorava, entre os romanos, a regra do *caveat emptor*.<sup>7</sup>

O crescimento e predominância do comércio de alimentos nas praças de mercado e o desenvolvimento do conhecimento sobre as relações entre alimentos e doenças, foram fatos que contribuíram para o estabelecimento de normas alimentares e adoção de medidas de controle para evitar que alimentos nocivos causassem danos à saúde das pessoas.

Em Roma, na época de Nero (54-68 a.C.) haviam oficiais encarregados (*aediles*) de controlar a higiene dos alimentos e de inspecionar os mercados, com poderes para proibir a venda de gêneros estragados (ROSEN, 1994).

Mas, foi na Idade Média,<sup>8</sup> especialmente a partir do século XIII, que se difundiu a prática da edição das normas alimentares. Na

e permeabilidade entre as motivações religiosas e razões de salubridade (Ob. cit., p. 38).

<sup>6</sup> *Aquele que vende mau grão por bom, ou coloca o bom em cima, para ocultar o mau e aquele que destrói o marco dos limites, deve sofrer um castigo, que o desfigure* (Código de Manu, Livro Nono, art. 707, in VIEIRA, Jair Lot. Ob. cit., p. 129); *Patronus si clienti fraudem fecerit, sacer esto. (Que o patrono que pratica fraude a seu cliente seja devotado aos deuses infernais.* ORTOLAN. Fragmentos das XII Tábuas. Tábua VIII, XXI. Ob. cit., p. 157). Para Silvio A. B. Meira, a tradução desse fragmento é: *Se um patrono fraudou um cliente, que seja proscrito* (A Lei das XII Tábuas, p. 74).

<sup>7</sup> Pela regra do *caveat emptor* (o comprador que se cuida) o comprador que adquiria uma coisa no estado em que ela se encontrava (com vícios e defeitos) tinha por atribuído à sua própria negligência o prejuízo sofrido, sendo o vendedor considerado virtualmente irresponsável. Dessa forma, sem a intermediação de terceiros ou de qualquer intervenção pública, o controle de qualidade dos gêneros alimentícios devia se dar pela atuação exclusiva dos que participavam da relação negocial.

<sup>8</sup> *En la Edad Media, numerosos países europeos castigaban severa y hasta brutalmente a los adulteradores de alimentos de primera necesidad. En el Siglo*

Inglaterra, em 1202 a primeira lei sobre alimentos proibiu a adulteração do pão e, no ano de 1248, instituiu-se a obrigatoriedade da inspeção sanitária prévia dos animais destinados ao abate para consumo humano (COSTA; SANTIAGO; 1999, 1992, p. 34, p. 86).

George Rosen (1994, p. 48) indica que:

Deram-se numerosas regulamentações sobre alimentos. Em 1.276, por exemplo, Augsburg ordenou a venda de carne considerada suspeita em uma bancada especial. Em Basileia, no início do século XIII vendiam-se restos de peixe, em uma bancada onde se negociava alimento de qualidade inferior só para estrangeiros. Em Zurique, em 1.319, ordenava-se aos peixeiros para se livrarem, ao anoitecer, do peixe morto que não tivessem conseguido negociar. Os florentinos proibiam vender, às segundas-feiras carne posta à venda no sábado precedente.

E acrescenta o mesmo autor:

Em Amiens, no século XV, designaram-se dois **êchevins** para supervisionar o mercado de peixe, dois para a venda de carne a varejo, dois outros para vigiar o cozimento e a venda de pão, outro para inspecionar as atividades de merceeiros e boticários, e assim por diante.

O mandato desses funcionários durava um ano. Ao fim de cada dia relatavam seus achados, para que, se necessário, se pudesse agir imediatamente. As guildas integram o governo da cidade medieval e, em numerosas comunidades, como em Florença, funcionários da guilda desempenhavam essas funções. Perto do fim da Idade Média, essa administração

---

*XI, el Fuero Real de Castilla, prohibía agregar sal, agua y otras sustancias a los vinos, acción que se penaba con la pérdida del mismo. Una ordenanza francesa de mediados del siglo XIII, castigaba con el corte de la mano al expendedor de alimentos adulterados. En Amberes, si se comprobaba la venta de leche aguada, el culpable era castigado colocándole un embudo en la boca y haciéndole tomar la leche adulterada; a quien vendía manteca o huevos en mal estado se lo ataba a un poste exhibiéndolo junto con perros, y el pueblo podía arrojarle alimentos en mal estado (NADER, Alfredo; VITALE, Gabriel. Ob. cit.).*

ganhou em complexidade; em essência, porém, seu caráter se manteve (1994, p. 64-65).

Em França, no ano de 1481, decidiu-se que deveriam ser atirados na cabeça do vendedor os ovos podres que ele tivesse exposto para venda e comercializado e em 1574, pelo Estatuto dos pasteleiros de Bourges, proibiu-se o uso de açafão em pastéis, já que a sua cor amarelo forte poderia dar a impressão de haverem sido utilizados ovos (SANTIAGO, Beatriz A. Nuñez. Ob. cit., p. 87, notas de rodapé n. 8 e 9).<sup>9</sup>

Mas, Teresa de Castro (s. d.) revela que, apesar das leis, os compradores eram levados a uma conduta comercial passiva, sendo praticamente inexistentes os processos de petição e denúncia individual do comprador contra o comerciante desonesto:

A tenor de lo indicado hasta el momento podemos imaginar, aunque sea someramente, cuál sería el panorama con el que se enfrentaban los vecinos diariamente cuando salían de sus casas para hacer la compra. La mayoría de las veces su actitud «comercial» era pasiva, dado que habitualmente debían soportar con paciencia los excesos de los comerciantes sin poder hacer nada al respecto. Contamos con un ejemplo en el que un comprador, Bernabé de Aguilar, solicita que sea denunciado Bartolomé Pérez, por haberle vendido 130 arrobas de mosto aguado a precio normal (Leg.), si bien estamos ante un hecho extraordinario y poco representativo ya que se trata de una persona que debía poseer cierto poder económico y que formaba parte del gremio, no de un consumidor anónimo. Éste, en circunstancias similares, se vería forzado a conformarse sin más o a informar directamente al fiel pero sin hacer petición a las autoridades. El caso de la discusión entre un terciopelero y el fiel del pescado muestra que a veces

---

<sup>9</sup> A referida autora destaca na França, em 1628, o *Libro de Materias* que era um código de práticas adotado por vários desses grêmios, que entre as suas proibições compreendiam a de *aromatizar la cerveza con semilla de pimienta o resina porque estos ingredientes se consideraban perniciosos para la salud, la venta de morcillas de sangre por ser una "carne peligrosa"*, bem como que agentes jurados pelas tendas realizavam inspeções diárias para eliminar os alimentos deteriorados (*ibidem*, p. 87, nota de rodapé n. 7).

la violencia era el único sistema de protesta del consumidor ante el «supuesto mal» funcionamiento de los mecanismos de aprovisionamiento (Leg.).<sup>10</sup>

Nesse contexto, convém destacar a atuação dos grêmios comerciais e profissionais (de padeiros, açougueiros, pescadores, cozinheiros, cervejeiros, vendedores de frutas e hortaliças, entre outros), que ao adotar códigos profissionais e exigir de seus membros a observância dos mesmos, contribuíram para velar pela qualidade dos produtos e proteger os consumidores, considerados *ignorantes da matéria*. Essa atuação dos grêmios fazia com que fossem suprimidos do mercado os alimentos considerados nocivos e/ou fraudados (SANTIAGO, 1992, p. 86-87), mas seu objetivo era muito mais proteger o estado da arte que o consumidor.

Com a revolução técnica ocorrida na Idade Média, abriu-se o caminho para o período moderno, com o conseqüente desenvolvimento do mercantilismo<sup>11</sup> e da industrialização, fatos esses que contribuíram para criar um ambiente propício ao desenvolvimento da ciência moderna e ao conhecimento de questões sanitárias relevantes para a saúde humana. Um exemplo significativo foi o emprego do microscópio na investigação de *pequenos animais* (bactérias e outros organismos microscópicos),<sup>12</sup> que eram encontrados em substâncias de fácil decomposição (como leite azedo, carne podre, caldo de carne estragado, etc.), tornando possível que posteriormente fossem identificadas e reveladas as relações entre esses organismos e as doenças em humanos e animais.

---

<sup>10</sup> **Comer en la Alhambra: el abastecimiento alimentario alhambrenño en los primeros años de la dominación cristiana: 1492-1568**, s. d. (mimeo).

<sup>11</sup> A intensificação dos mercados e das trocas comerciais entre os países europeus e desses com as colônias e países do Oriente fazem surgir o controle sanitário dos portos, cercando a entrada de mercadorias de medidas de vigilância sanitária, bem como a adoção de rigorosas medidas quarentenárias, o que para os comerciantes representavam entraves ao comércio internacional. A respeito, veja-se: ALVES, p. 35.

<sup>12</sup> Antony van Leeuwenhoek, negociante de linho de Delft, é reconhecido como o primeiro a observar as bactérias e outros organismos microscópicos, fato que teria ocorrido no ano de 1676 (ROSEN, p. 90; HOBBS; ROBERTS, p. 6).

O interesse de Louis Pasteur<sup>13</sup> pela higiene dos alimentos contribuiu para demonstrar a falsidade da teoria da geração espontânea<sup>14</sup> e revelou que se os alimentos fossem esterilizados pelo calor (*pasteurização*), as bactérias vivas não reapareceriam, salvo quando, novamente introduzidas por material contaminado ou pelo próprio manipulador do alimento. O processo de pasteurização até hoje é amplamente empregado pela indústria de alimentos como fator de qualidade e conservação dos produtos alimentícios.

Essa articulação da atividade produtiva de alimentos com a produção do saber contribuíram para impulsionar o atendimento das demandas crescentes por produtos alimentícios industrializados, o que ocorreu a partir do século XIX, com a intensificação da Revolução Industrial, já que se exigia o atendimento das necessidades alimentares das grandes populações que passaram a se concentrar nas cidades em expansão.

A industrialização e produção em massa dos alimentos tornaram necessário ampliar a edição das normas alimentares que também passaram a ter abrangência nacional.<sup>15</sup> Dessa forma, foi na

---

<sup>13</sup> Grande bacteriologista francês que também identificou a função das bactérias em processos fermentativos e que elas também poderiam ser úteis na produção de alimentos, proporcionando características e qualidades consideradas desejáveis. É considerado o primeiro cientista a compreender o papel dos microorganismos nos alimentos.

<sup>14</sup> Acreditava-se que era possível a vida surgir de matéria inanimada e isso implicava concluir que os organismos microscópicos eram produtos que resultavam da deterioração do alimento. Tal crença não permitia vislumbrar a condição de causa e a função deles na própria deterioração dos alimentos. Segundo BERNADETTE DORA GOMBOSSY DE MELO FRANCO: *L. Sapallanzani, em 1765, derrubou a famosa teoria da geração espontânea ao provar que o cozimento e o posterior armazenamento do caldo de carne cozida em recipiente fechado garantiam que o produto não se deteriorasse por bastante tempo. Em 1809, o confeitiro francês N. Appert comprovou os achados de Spallanzani, ao descrever um processo de conservação de carnes em recipientes de vidro mantidos em água fervente por diferentes períodos. Esta técnica foi, em seguida (1810), patenteada e recebeu o nome de apertização, que corresponde ao processo de enlatamento de alimentos utilizados atualmente (Microbiologia dos Alimentos, p. 1; veja-se também: SANTIAGO, p. 89).*

<sup>15</sup> Até então, predominavam, exclusivamente, as normas de vigência local (cidades/comunas) ou regional. Amplia-se, também, a exigência da adoção de



Inglaterra que, no ano de 1860, ocorreu a edição da primeira lei nacional de alimentos (Pure Food Act),<sup>16</sup> seguida do Canadá, que, em 1875, tornou-se o primeiro país da América a ter uma lei nacional sobre Direito Alimentar (SANTIAGO, p. 89; NADER; VITALE, Ob. cit.). Na Alemanha, a primeira lei se dá, em 1879 (SANTIAGO, p. 89).<sup>17</sup> Na Bélgica, edita-se uma lei relativa à falsificação alimentar, em 04/08/1890, sendo ela destinada, primordialmente, a proteger agricultores e comerciantes contra a concorrência desleal (CASAUX, p. 22). Em 01/08/1905, a França edita a sua lei sobre repressão de fraudes na vendas de mercadorias e de falsificações dos produtos alimentícios e dos produtos agrícolas (SANTIAGO, p. 89; CASAUX, *ibidem*, p. 22).<sup>18</sup> Na Suíça, uma lei sobre o comércio de produtos alimentícios entra em vigor, em 08/12/1905 (SANTIAGO, p. 89). Nos

---

sistemas mais eficazes de controle e de sanção que sejam realizados por serviços nacionais de inspeção e controle de alimentos.

<sup>16</sup> NADER; VITALE, Ob. cit. Na lição de Beatriz A. Nuñez Santiago, a Lei de 1860 era apenas facultativa, tendo sido substituída por outra de caráter obrigatório em 1875 (p. 88). Segundo Gastón Casaux, *Así em 1860 se dicta la primera ley sobre adulteración de alimentos y bebidas con un carácter meramente simbólico. En 1872 se introduce el criterio técnico de inspección, debiendo el querellante probar la culpabilidad. En 1875 se incorpora el principio de la responsabilidad objetiva del comerciante, al castigar la no correspondencia del producto con su forma, calidad o composición, elementos decisivos en la decisión por parte del consumidor (Tendencias actuales del Derecho Alimentario, p. 19)*. Leciona Ediná Alves Costa que os estudos de Arthur Hassal sobre a qualidade dos alimentos e da água consumidos em Londres, em 1850, geram denúncias públicas a respeito de irregularidades, contribuindo para a ordenação pelo Parlamento do primeiro decreto acerca da qualidade de alimentos e bebidas (p. 43).

<sup>17</sup> Segundo Gastón Casaux *los antecedentes se remontan al Derecho General de Prusia de 1794, al Código Penal de 1872 que completaba los delitos de homicidio con los delitos de peligro abstracto, promulgándose en 1879 la ley sobre distribución de productos alimenticios, degustativos y de consumo* (p. 17).

<sup>18</sup> A respeito dessa lei, Isabel Vaz observa: *Na França, há notícias est arrecedoras de negligência na oferta de produtos e gêneros de primeira necessidade, até que as leis começaram a coibir os abusos. Assim o fez a lei de 1905, época em que cerca de 50.000 crianças morriam por ano devido às fraudes no leite. Foi criado o serviço de repressão às fraudes, em 1907, no âmbito do Ministério da Agricultura com o objetivo de perseguir os profissionais pouco zelosos da saúde pública, como os que abatiam animais tuberculosos, contaminando os consumidores* (Revista de Direito Comparado, p. 161-173).

Estados Unidos, o Pure Food and Drug Act e o Federal Meat Inspection Act entram em vigor, no mesmo dia, 30/06/1906 (SANTIAGO, p. 89; NADER; VITALE, Ob. cit.).<sup>19</sup> É através do Real

---

<sup>19</sup> Sobre a história do Direito Alimentar nos Estados Unidos, veja-se também: SCHNEID; SCHUMANN; SCHUMANN; FAGEL, p. 7-8.

As primeiras leis alimentares dos Estados Unidos foram pautadas em regulamentos ingleses. Mesmo o surgimento de leis locais e regionais, estas restritas ao território das colônias, não se fez eliminar a carência de uma legislação que regulasse o comércio de alimentos entre as colônias. No ano de 1880, Peter Collier, químico chefe do USDA, recomendou a adoção de uma legislação nacional para alimentos e medicamentos, mas o Congresso relutou em fazê-lo, pois se entendia que era competência dos estados e não do governo federal legislar sobre tal matéria. Com a publicação, no ano de 1906, do livro *The Jungle*, de Upton Sinclair ([http://www.promo.net/pg\\_authors/i-sinclair\\_upton.html](http://www.promo.net/pg_authors/i-sinclair_upton.html)), novela que denunciou as péssimas condições sanitárias existentes em frigoríficos de Chicago, desencadeou-se um trabalho de inspeção que confirmou o que estava descrito no livro, fato que contribuiu para a aprovação, em 30/06/1906, do "Federal Meat Inspection Act".

O enredo da obra de Sinclair gira em torno das situações vividas por uma família de camponeses lituanos que foi trabalhar em fábricas de alimentos derivados da carne na cidade de Chicago. Para a realização da obra, o autor disfarçou-se de operário, conseguindo, assim, retratar de modo avassalador os abusos cometidos pela indústria da carne: pedaços de tecidos sujos, pães mofados e outras sujidades que eram moídos junto com a carne e destinados ao enchimento de lingüiças. Bastante significativo é o seguinte trecho da obra: *It was only when the whole ham was spoiled that it came into the department of Elzbieta. Cut up by the two-thousand-revolutions-a-minute flyers, and mixed with half a ton of other meat, no odor that ever was in a ham could make any difference. There was never the least attention paid to what was cut up for sausage; there would come all the way back from Europe old sausage that had been rejected, and that was moldy and white – it would be dosed with borax and glycerin, and dumped into the hoppers, and made over again for home consumption. There would be meat that had tumbled out on the floor, in the dirt and sawdust, where the workers had tramped and spit uncounted billions of consumption germs. There would be meat stored in great piles in rooms; and the water from leaky roofs would drip over it, and thousands of rats would race about on it. It was too dark in these storage places to see well, but a man could run his hand over these piles of meat and sweep off handfuls of the dried dung of rats. These rats were nuisances, and the packers would put poisoned bread out for them; they would die, and then rats, bread, and meat would go into the hoppers together. This is no fairy story and no joke; the meat would be shoveled into carts, and the man who did the shoveling would not trouble to lift out a rat even when he saw one – there were things that went into the sausage in*

Decreto de 22/12/1908, sobre a repressão das fraudes em matéria de alimentos, que a Espanha passa a ter a sua lei nacional (SANTIAGO, p. 89).<sup>20</sup> A Áustria se tornou, em 1911, o primeiro país a adotar a expressão *Codex Alimentarius* (NADER; VITALE, Ob. cit.). Assim, a iniciativa de leis nacionais repetiu-se em diversos outros países, inclusive no Brasil.<sup>21</sup>

---

*comparison with which a poisoned rat was a tidbit. There was no place for the men to wash their hands before they ate their dinner, and so they made a practice of washing them in the water that was to be ladled into the sausage. There were the butt-ends of smoked meat, and the scraps of corned beef, and all the odds and ends of the waste of the plants, that would be dumped into old barrels in the cellar and left there. Under the system of rigid economy which the packers enforced, there were some jobs that it only paid to do once in a long time, and among these was the cleaning out of the waste barrels. Every spring they did it; and in the barrels would be dirt and rust and old nails and stale water – and cartload after cartload of it would be taken up and dumped into the hoppers with fresh meat, and sent out to the public's breakfast. Some of it they would make into "smoked" sausage – but as the smoking took time, and was therefore expensive, they would call upon their chemistry department, and preserve it with borax and color it with gelatine to make it brown. All of their sausage came out of the same bowl, but when they came to wrap it they would stamp some of it "special," and for this they would charge two cents more a pound (SINCLAIR, p. 134-135). A respeito, veja-se também: SOUZA, p. 52-53; WELLFORD, p. 3-4.*

Outro evento importante foi a revelação que a adulteração em alimentos não implicava somente prejuízos econômicos, mas que também podia afetar, gravemente, a saúde dos consumidores, o que ficou demonstrado pelos resultados da pesquisa desenvolvida por HARLEY W. WILLEY, químico chefe do Bureau de Química, que contou com a participação de voluntários que consumiam pequenas doses de venenos idênticos àqueles que eram utilizados como aditivos/conservantes em alimentos (*e. g.*, ácido bórico e borax; ácido salicílico e salicilates; ácido sulfúrico e sulfites; ácido benzóico e benzoatos). A repercussão dessa pesquisa, que ficou conhecida como Poison Squad, foi suficiente para que o Congresso, em 30/06/1906, aprovasse o "Pure Food and Drug Act".

<sup>20</sup> Embora, antes dele, o Real Decreto de 12/01/1904, que aprovou a Instrução Geral da Saúde Pública, já havia estabelecido nos artigos 24, 54, 109 e 136, a análise de substâncias alimentícias; a inspeção dos lugares onde eram armazenados alimentos, bem como dos mercados e estabelecimentos de vendas de comidas ou de bebidas; e a vigilância contra as adulterações ou avarias das substâncias alimentícias.

<sup>21</sup> O Brasil, através do Decreto-Lei n° 209, de 27/02/67, instituiu o Código Brasileiro de Alimentos, tendo esse sido revogado pelo atual Decreto-Lei n° 986, de

Um outro aspecto que merece ser ressaltado no desenvolvimento histórico do Direito Alimentar é que, desde o século passado, antes mesmo do surgimento das primeiras leis nacionais, já se vislumbrava que a matéria alimentar compreendia conceitos universais, constatação essa que deu origem, já em 1855, por ocasião do 6º Congresso Internacional de Farmácia, realizado em Bruxelas – Bélgica, à proposta de elaboração de um Convênio Internacional para unificar a legislação em um único Código Universal, segundo informa Beatriz A. Nuñez Santiago (1992 p. 90). Do Congresso Internacional de Química, realizado em Viena, no ano de 1887, foi nomeada uma Comissão Internacional que elaborou um *Estudo Internacional sobre Adulteração e Análise dos Alimentos* que, tendo sido publicado em 1887, foi usado durante quase trinta anos (SANTIAGO, p. 90, nota de rodapé n. 17).

Importante Congresso Internacional de Higiene realizado, em Viena, no ano de 1891, propôs que cada país tivesse o seu próprio Código Alimentar. Também se verificou a realização de dois Congressos Internacionais que foram denominados de “Cruz Branca”, um realizado, em Genebra, no ano de 1908, e o segundo, em Paris, em 1909, sendo que, nessa última reunião, foram estabelecidos as primeiras definições com caráter internacional (SANTIAGO, p. 91; NADER; VITALE, Ob. cit.).

Não faltaram também os Códigos Regionais, sendo que um deles, o *Codex Alimentarius Sudamericanus*, teve a sua redação proposta no I Congresso Sul-americano de Química, realizado, na cidade de Buenos Aires, em setembro de 1924. Redigido por uma comissão integrada por delegados do Uruguai (Víctor Copetti e Antonio Peluffo), do Paraguai (P. Bruno Guggiari e Gustavo M. Crivato) e da Argentina (Antonio Ceriotti e Tomás J. Rumi), apresentou-se o projeto com 154 artigos perante o II Congresso Sul-americano de Química, realizado, em dezembro de 1930, na cidade de Montevidéu, mas, não chegou a ser aprovado (SANTIAGO, p. 91-92; NADER; VITALE, Ob. cit.). No VI Congresso, realizado, no período de 12 a 19/05/55, na cidade de Caracas, foi criada uma comissão para a redação do Código Latino-americano de Alimentos, que restou

---

21/10/69, que instituiu Normas Básicas Sobre Alimentos e ainda encontra-se em vigor.

aprovado, por unanimidade, em 1959 (SANTIAGO, p. 92; NADER; VITALE, Ob. cit.).

Na Europa, em julho de 1955, por iniciativa do Bureau Internacional Permanente de Química Analítica – BIPCA e da Comissão Internacional de Indústrias Agrícolas – CIIA, criou-se a Comissão Internacional de Estudos para elaborar um Código Alimentar Europeu, sendo que este foi aprovado em 1960 (SANTIAGO, p. 93-94). Contudo, tanto o Código Latino-americano como o Código Europeu acabaram por cair em desuso.<sup>22</sup>

Mas, logo a seguir, no ano de 1962, realiza-se na cidade de Genebra, a importante Conferência sobre Padrões de Alimentos entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO e a Organização Mundial de Saúde – OMS, com o objetivo de estabelecer padrões alimentícios internacionais e preparar uma coleção completa dessas normas alimentares. Dela resultou a criação da Comissão FAO/OMS do *Codex Alimentarius*,<sup>23</sup> à qual foi atribuída a tarefa de desenvolver o Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentares, tendo este o objetivo de estabelecer normas internacionais aplicáveis aos alimentos facilitassem o comércio internacional de produtos alimentícios e protegessem os consumidores.

Essa iniciativa passou a compreender o esforço conjunto dos países-membros, representantes das indústrias de alimentos, consumidores e organizações internacionais de ciências e tecnologia de alimentos, para a definição de entendimentos comuns sobre as matérias a serem regulamentadas. As diretrizes estabelecidas pela Comissão, antes de substituir as disposições de cada ordenamento

---

<sup>22</sup> Em 1988, através de um trabalho conjunto da Oficina Regional para América Latina e do Caribe – RLAC/FAO, e da Organização Pan-americana de Saúde – OPAS/OMS, foi apresentado um projeto de lei básica de alimentos para os países da América Latina, como resultado do Taller FAO/OMS sobre Legislación y Normalización de Alimentos en América Latina, realizado no período de 25 a 29/04/88, na cidade do México (RLAC/FAO; OPAS/OMS. **Proyecto de Ley Básica de Alimentos FAO/OMS para los Países de América Latina**. Santiago do Chile: FAO/OPAS, 1988).

<sup>23</sup> Para saber mais sobre a Comissão do *Codex Alimentarius* e suas atividades, sugere-se o seu endereço na Internet: <<http://www.fao.org>>.

jurídico, servem para subsidiar os legisladores e a incorporação delas as legislações nacionais depende da aceitação oficial do governo do país-membro. Para o melhor desenvolvimento das atividades, a Comissão do *Codex Alimentarius* conta com o auxílio de diversos comitês especializados por produtos (chocolate, produtos dietéticos, óleos, etc.), temas (princípios gerais, rotulagem, higiene, qualificações, etc.) e região (América Latina, África, etc.). Entre esses comitês destacam-se: Comitê Misto de Expertos em Aditivos Alimentares – JECFA, Reunião Conjunta sobre Resíduos de Praguicidas – JMPR; Comitê do Codex sobre Resíduos de Praguicidas – CCPR, Comitê do Codex sobre Aditivos Alimentares e Contaminantes dos Alimentos – CCFAC, Comitê do Codex sobre Higiene dos Alimentos – CCFH, Comitê do Codex sobre Princípios Gerais – CCGP; Comitê do Codex sobre Métodos de Análises e Colheita de Amostras – CCMAS; Comitê sobre o Etiquetado dos Alimentos – CCFL. Assim, se a Comissão necessita de uma nova norma, aciona o comitê adequado. Em reunião realizada na cidade de Estocolmo, no ano de 1972, foram criados dois dos mais importantes deles: o Comitê Misto FAO/OMS de Expertos em Aditivos Alimentares – JECFA e o Comitê Misto FAO/OMS de Expertos em pesticidas – JMPR.

O *Codex Alimentarius*, ou Código Alimentar é o resultado dessas atividades, tornando-se, assim, uma coleção de normas alimentares que têm sido adotadas, internacionalmente, contendo disposições que tratam dos mais diversos assuntos sobre os alimentos, destacando-se entre eles: contaminantes, resíduos de agrotóxicos, aditivos alimentares, rotulagem e métodos de análise. Contudo, não se tem poupado críticas ao *Codex*: por apresentar padrões inferiores de proteção, se comparados com os já consolidados pela União Européia e certos países; por se limitar aos aspectos, exclusivamente, científicos dos alimentos, desconsiderando, totalmente, questões ambientais, de proteção animal e até mesmo religiosas; pelo pouco acesso às decisões.<sup>24</sup>

Mas, a estruturação e a consolidação do saber jurídico sobre o Direito Alimentar ganha significativo impulso após uma reunião realizada, em 04/05/1973, na Universidade Livre de Bruxelas

---

<sup>24</sup> A respeito, veja-se: WALSTON, p. 28-32; BÚN, p. 15.

(Instituto de Estudos Europeus) – Bélgica, na qual se decidiu pela fundação da Associação Européia para o Direito Alimentar (AEDA),<sup>25</sup> seguida da Associação Ibero-americana para o Direito Alimentar (AIBADA),<sup>26</sup> fundada no ano de 1985, na cidade de Madri – Espanha.

Como se pode ver, o Direito Alimentar não é uma disciplina jurídica pioneira, mas em vários países, entre eles o Brasil, ele é um Direito a vir-a-ser (*werdendes Recht*), já que aqui sequer é

---

<sup>25</sup> Na sua denominação, em inglês: European Food Law Association (EFLA). Essa associação científica internacional e multidisciplinar, com sede em Bruxelas – Bélgica, e com seções em diversos países (e.g.: Itália, França, Alemanha, Espanha, Inglaterra e Benelux) tem contribuído para o desenvolvimento e harmonização do Direito Alimentar na Europa, com destaque à União Européia, atuando como consultora do Conselho Europeu, bem como na Comissão Mista FAO/OMS do *Codex Alimentarius Mundi*. No número especial 3 de *Alimentalex*, de dezembro de 1991, é possível consultar os seguintes documentos: *Constitution of the European Food Law Association* (p. 541-546) e *Statuts de L'Association Europeenne pour le Droit de L'Alimentation* (p. 547-552). Por sua iniciativa, a cada dois anos, é organizado um Congresso Internacional de Direito Alimentar (o primeiro foi realizado, no ano de 1975, na cidade de Parma – Itália, com o tema, *Normas alimentarias internacionais e direitos nacionais*; o segundo, em 1978, Bruxelas – Bélgica: *A regulamentação do etiquetado e da publicidade dos produtos alimentícios*; o terceiro, em 1982, Madrid – Espanha: *A responsabilidade penal e/ou administrativa do produtor, do importador e do distribuidor de produtos alimentícios*; o quarto, em Londres – Inglaterra: *A vigência do Direito Alimentar na Europa: Coordenação e harmonização*; o quinto, em 1984, Munique – Alemanha: *Direito Alimentar e nutrição*; o sexto, em 1986, Paris – França: *Direito Alimentar e contaminação microbiológica*; o sétimo, em 1988, Bruxelas – Bélgica: *Direito Alimentar e política comunitária de desregulamentação*; o oitavo, em 1990, Luxemburgo: *Direito Alimentar e novos produtos*; o nono, em 1992, Parma – Itália: *Os produtos alimentícios em um mercado sem fronteiras*; o décimo, em 1994, Barcelona – Espanha: *Os sistemas de controle dos produtos alimentícios e alimentares em um mercado sem fronteiras*; o décimo primeiro, em 1996, Brington – Inglaterra; o décimo segundo, em 1998, Bruxelas – Bélgica: *A segurança alimentar*. Além disso, de outubro de 1988 a dezembro de 1997, editou a revista *Alimentalex - Revista Internacional de Derecho Alimentario*.

Sobre a AEDA, veja-se também: *Alimentalex*, p. 77-110.

<sup>26</sup> Fundada, no ano de 1985, em Madri – Espanha, é uma associação subsidiária da seção espanhola da AEDA, que tem por finalidade de agregar a Espanha, Portugal e países ibero-americanos. Seu estatuto foi publicado no número especial 3 de *Alimentalex - Revista Internacional de Derecho Alimentario*, de dezembro de 1991, p. 561-567.

reconhecido como uma disciplina jurídica e, aqui, é notória a carência de obras e estudos sistematizados sobre os temas que são próprios a ele. A desordem sistemática tem sido a sua marca, fazendo passar um certo aspecto de desorganização.

Mas, nesse panorama “caótico” a tarefa de descobri-lo e revelá-lo é uma fascinante experiência de desafio intelectual. A sensibilidade para as dificuldades existentes fez Américo Plá Rodríguez expressar as seguintes palavras:

Claro que para avanzar en estos territorios desconocidos, se requiere la mentalidad y la osadía de un pionero que no tenga miedo a la soledad; que posea reservas de energía para estudiar y abrir-se un camino en un terreno nuevo mientras libra la batalla para que se reconozca la autonomía de esta nueva rama de estudios y que esté dotado de la imaginación y la creatividad suficiente como para descubrir y resolver los problemas sin la ayuda de antecesores y, acaso, sin siquiera la colaboración de compañeros (Prólogo da obra de Gastón Casaux, p. 10).

Convém observar que a legislação alimentar é bastante dispersa, sendo encontrada em diversas legislações que têm fins específicos, mas que são marcadas pelo propósito de proteger a saúde e a segurança do consumidor. Protege a saúde pública, mas não ignora a necessidade de proteger, também, a boa fé nas relações comerciais. Assim, a produção, fabricação e comercialização dos alimentos têm sido orientadas por uma pluralidade normativa que compreende ramos jurídicos como: civil, comercial, econômico, ambiental, administrativo, sanitário, processo civil, penal, etc. O Direito Alimentar estabelece conexões de interdependência com outros ramos do Direito, o que se compreende pela sua inerente multidisciplinaridade, de modo que se desprende e se emancipa através desses diversos ramos do direito.

### 3. Conclusão

O Direito Alimentar não é uma disciplina jurídica pioneira, mas em vários países, entre eles o Brasil, ele é um Direito a vir-a-ser



(*werdendes Recht*), já que sequer é reconhecido como uma disciplina jurídica e aqui é notória a carência de obras e estudos sistematizados sobre os temas e assuntos que são próprios a ele. A desordem sistemática tem sido a sua marca.

A legislação alimentar é bastante dispersa, sendo encontrada em diversas legislações que têm fins específicos, mas que são marcadas pelo propósito de proteger a saúde e a segurança do consumidor. Protege a saúde pública, mas não ignora a necessidade de proteger também a boa fé nas relações comerciais. Assim, a produção, fabricação e comercialização dos alimentos têm sido orientadas por uma pluralidade normativa que compreende diversas matérias jurídicas diferentes. O Direito Alimentar depreende-se e se emancipa através de diversos ramos do direito.

Convém observar que em nosso ordenamento jurídico as normas alimentares devem ser compatíveis e indissociáveis com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a Política Nacional de Saúde, a Política Nacional de Relações de Consumo, além de outras políticas econômicas e sociais que condicionam e determinam o estado de saúde individual e coletiva.

#### 4. Referências

AEDA, L'aeda. Ses objectif, son histoire et ses activites. *Alimentalex*, Madrid, n. 1, p. 77-110, jun./1989.

BOUZON, Emanuel. **As leis de Eshnuma (1825-1787 a. C)**: introdução, texto cuneiforme e transcrição. (Trad.: Emanuel Bouson). Petrópolis: Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. **O Código de Hamurabi**: introdução, tradução do texto cuneiforme e comentários. Petrópolis: Vozes, 1981.

BÚN, Mara. Segurança nos alimentos: segredos não funcionam. *Consumidor S. A.*, São Paulo, n. 32, p. 15, jul./1998.

CASAUX, Gastón. **Tendencias actuales del Derecho Alimentario**: Derecho Alimentario y Políticas de Integración. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitaria, 1995.

CASTRO, Teresa de. **Comer en la Alhambra**: el abastecimiento alimentario alhambrenño en los primeros años de la dominación cristiana: 1492-1568, s. d. (mimeo).

COSTA, Ediná Alves. **Vigilância sanitária**: proteção e defesa da saúde. São Paulo: Hucitec/Sobravime, 1999.

FDA. Milestones in U. S. **Food and Drug Law History**. Washington, 1995. Disponível em: <<http://vm.cfsan.fda.gov/mileston.html>>. Acesso em: 10 mar. 1999.

FRANCO, Bernadette Dora Gombossy de Melo; LANDGRAF, Mariza. **Microbiologia dos Alimentos**. São Paulo: Editora Atheneu, 1996.

HOBBS, Betty C.; ROBERTS, Diane. **Toxinfecções e controle higiênico sanitário de alimentos**. (Trad.: Silvia Panetta Nascimento e Marcelo Arruda Nascimento). São Paulo: Varela, 1998.

MEIRA, Sílvio A. B. **A Lei das XII Tábuas**: fonte de direito público e privado. 3. ed., rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

MOTA, Joaquim Antônio César; PENA, Francisco José. Tabus alimentares. In: WEHBA, Jamal (Coord.). **Nutrição da Criança**. São Paulo: Fundo Editorial BYK, 1991, p. 257-268.

NADER, Alfredo; VITALE, Gabriel. **Legislación Alimentaria**: al alcance de la mano. Buenos Aires, 1999. Disponível em: <<http://www.sagyp.mecon.ar/aliment/publicaciones/revi8/0806.htm>>. Acesso em: 13 mar. 1999.

NCSU, DEPARTMENT OF FOOD SCIENCE. **Early History of Food Laws**. NCSU Food Law Course. Module 3. Lesson 1. North Carolina, 1997. Disponível em: <<http://courses.ncsu.edu/classes/fs453001/module3/11guide.html>>. Acesso em: 10 mar. 1999.

PAIS, Antonio Doval. **Delitos de fraude alimentario**: análisis de sus elementos esenciales. Pamplona: Aranzadi, 1996.

RLAC/FAO; OPAS/OMS. **Proyecto de Ley Básica de Alimentos FAO/OMS para los Países de América Latina**. Santiago do Chile: FAO/OPAS, 1988.

ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. 2. ed. (Trad.: Marcos Fernandes da Silva Moreira com a colaboração de José Ruben de Alcântara Bonfim). São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1994.

SANTIAGO, Beatriz A. Nuñez. **Derecho alimentario**: consumidor, productor y Estado frente a la alimentación y a los productos alimentarios. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.

SCHNEID, Thomas D.; SCHUMANN, Michel S.; SCHUMANN, B. R.; FAGEL, Michael. **Food safety law**. New York: ITP, 1996.

SINCLAIR, Upton. **The jungle**. New York: Bantam Books, 1988.

SOUZA, Miriam de Almeida. **A política legislativa do consumidor no direito comparado**. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1996.

SOLER, Jean. As razões da Bíblia: regras alimentares hebraicas. In: FLANDRIN, Jean-Louis; MONTANARI, Massimo. **História da alimentação**. (Trad.: Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira). São Paulo: Estação Liberdade, 1998, p. 80-91.

SULIC, Dijana; VALLÉE, Patrick. Comida. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 set. 1996, Caderno Especial, p. 10-11.

VAZ, Isabel. Harmonização da legislação de defesa do consumidor. **Revista de Direito Comparado**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 161-173, 1997.

VIEIRA, Jair Lot (Supervisão editorial). **Código de Hamurabi: Código de Manu, excertos: (livros oitavo e nono): Lei das XII Tábuas**. Bauru: EDIPRO, 1994.

WALSTON, James. Codex significa controversia. **Ceres**, Roma, n. 136, jul./ago. 1992, p. 28-32.

WELLFORD, Harrison. **Sowing the wind**: a report from Ralph Nader's Center for Study of Responsive Law on Food Safety and the Chemical Harvest. New York: Grossman Publishers, 1972.

**TITLE:**

Rapid history of the food law

**ABSTRACT:**

With register of food rules since antique, the Food Law ended for consolidating as juridical discipline linked to the protection of the public health and of the good faith in the commercial relationships. In spite of it importance, in Brazil he has not been deserved the due attention, needing of works about the themes and subjects related it. A historical revision of the origin and development of that important juridical branch can stimulate future contributions to the collective effort to reveal and to systemize that juridical discipline.

**KEYWORDS:**

Food Law – Law History.

Recebido para publicação em: 27/05/2002

Aceito para publicação em: 18/06/2002