CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 30 de Novembro de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Tribunal é chamado a pronunciar-se, no presente processo, sobre a interpretação de normas de direito comunitário relativas à ajuda à transformação do leite em pó parcialmente desnatado destinado ao fabrico de alimentos compostos para animais. O pedido de decisão prejudicial resulta do litígio entre uma sociedade neerlandesa, Trouw & Co. BV («sociedade Trouw»), e o Hoofdproduktschap Voor Akkerbouwprodukten («organismo de intervenção»).

Os factos

2. Resulta da decisão de reenvio que, de 3 de Junho a 25 de Agosto de 1985, a sociedade Trouw transformou leite em pó parcialmente desnatado para fabrico de alimentos compostos para animais, tendo obtido uma ajuda relativa às quantidades de leite em pó utilizadas, nos termos da alínea e) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 986/68 do Conselho, na versão em vigor na data em que os factos ocorreram.

3. Controlos efectuados revelaram que os alimentos para animais produzidos durante esse período pela sociedade Trouw continham entre 64,44 e 65,44 kg de leite em pó parcialmente desnatado por 100 kg de produto acabado. O organismo de intervenção exigiu o reembolso da totalidade da ajuda atribuída com fundamento em, de acordo com as disposições conjugadas da alínea a) do n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1725/79 e do n.° 5 do artigo 1.° do mesmo regulamento (modificado), os alimentos em causa deverem conter, no mínimo, 60 kg de leite em pó desnatado por 100 kg de produto acabado após aplicação de um coeficiente multiplicador de 0,9. Ora, após multiplicação por esse coeficiente, as quantidades de leite em pó desnatado utilizadas pela sociedade Trouw situam-se entre 57,996 e 58,996 kg por 100 kg de composto alimentar.

4. O patrono da sociedade Trouw referiu, no decurso da audiência, que as quantidades de leite em pó desnatado utilizadas por 100 kg de produto acabado no período em causa ascendiam, de facto, a 60,5 kg, dos quais 40 kg eram leite em pó desnatado e 20,5 kg, leite em pó parcialmente desnatado. O coeficiente apenas foi aplicado a esta última quantidade, o que conduziu a um total de 58,45 (40 + 18,45) kg. Seja como for, parece existir acordo entre as partes quanto ao facto de a quantidade efectivamente utilizada ultrapassar os 60 kg antes da multiplicação pelo coeficiente, não atingindo esse valor após aplicação do coeficiente.

5. Os números não alteram a questão colocada ao Tribunal, questão que consiste essencialmente em saber se o coeficiente de 0,9 apenas deve ser aplicado no cálculo do montante da ajuda a conceder ou para determinar se a quantidade de leite em pó des-

* Língua original: inglês.

natado utilizada atinge o montante de 60 kg por 100 kg de composto alimentar exigida para existir direito à ajuda. Por outras palavras, em que fase deve ser aplicado o coeficiente?

6. A sociedade Trouw solicitou a anulação da decisão do organismo de intervenção que exigiu a recuperação da ajuda por entender que se baseava em errada interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, em especial quanto à aplicação do coeficiente. Por decisão de 5 de Junho de 1987, o College van Beroep voor het Bredrijfsleven colocou a seguinte questão prejudicial ao Tribunal:

7. «Os artigos 1.°, n.° 5, e 4.°, n.° 1 e alínea a) do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, considerados em conjunto, devem ser interpretados no sentido de que as quantidades reais de leite em pó desnatado por 100 kg de produto acabado devem ser multiplicadas por um coeficiente de 0,9 e que o produto dessa multiplicação se deve situar entre 60 e 70 kg?»

8. Para poder responder a esta questão, necessário se torna examinar o contexto normativo e os argumentos das partes.

Contexto normativo

9. O n.° 1 do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, de 28.6.1968, p. 13; EE 03 F2 p. 146), dispõe que podem ser concedidas ajudas ao leite desnatado e ao leite em pó desnatado utilizados na alimentação dos animais. As regras gerais relativas à concessão dessas ajudas são definidas no Regulamento (CEE) n.° 986/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968 (JO L 69, de 18.7.1968, p. 4; EE 03 F2 p. 194). Na alínea d) do artigo 1.°, este Regulamento [modificado pelo Regulamento (CEE) n.° 472/75 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1975, JO L 52, p. 22; EE 03 F8 p. 90] define o leite em pó desnatado como o leite e o soro do leite coalhado, sob a forma de pó, contendo, no máximo, 11 % de matéria gorda. No n.° 1 do artigo 2.°, o mesmo regulamento define as categorias de leite desnatado e de leite em pó desnatado a que podem ser concedidas ajudas.

10. Na redacção inicial, o referido n.° 1 do artigo 2.° previa um único auxílio ao leite em pó desnatado utilizado no fabrico de alimentos compostos para animais. Contudo, o Regulamento (CEE) n.° 2128/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984 (JO L 196, p. 6; EE 03 F31 p. 185), que modificou o Regulamento (CEE) n.° 986/68, estabeleceu uma distinção entre o leite em pó desnatado com um máximo de 7 % de matéria gorda e o leite em pó desnatado com um teor de matéria gorda compreendido entre 9 e 11 % (produto normalmente designado leite em pó parcialmente desnatado). Para reduzir a quantidade de matéria gorda butírica no mercado da Comunidade, previram-se ajudas de valor mais significativo ao tratamento e desnaturação do segundo tipo. Assim, a versão modificada do n.° 1 do artigo 2.° prevê, designadamente, ajudas ao:

11. «e) leite em pó desnatado com um teor de matérias gordas a determinar compreendido entre 9 e 11 % e isento de leitelho em pó, produzido no centro de tratamento de leite directamente a partir de leite líquido e utilizado no fabrico de alimentos compostos;

f) leite em pó desnatado com um teor de matérias gordas a determinar compreendido entre 9 e 11 % e isento de leitelho em pó, produzido no centro de tratamento de leite directamente a partir de leite líquido e desnaturado segundo métodos a determinar com vista à sua utilização no fabrico de alimentos compostos».

12. No caso presente, o produto em causa cabe na descrição da alínea e), ou seja, leite em pó parcialmente desnatado utilizado no fabrico de alimentos compostos.

13. O n.° 1 da alínea a) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 986/68, na versão dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2128/84, define os parâmetros a que se deve atender para fixação do montante da ajuda. Para as citadas categorias e) e f), os referidos parâmetros incluem a evolução do preço de intervenção da manteiga e a do preço das matérias gordas concorrentes das matérias gordas do leite utilizadas na alimentação dos animais.

14. O regime de ajuda diferenciada previsto pelo Regulamento (CEE) n.° 2128/84 apenas foi instaurado a título temporário, cessando no final da campanha leiteira de 1985/1986.

15. A regulamentação detalhada da concessão das ajudas ao leite desnatado e ao leite em pó desnatado utilizados no fabrico de alimentos compostos para animais foi feita pelo Regulamento (CEE) n.° 1725/79 da Comissão, de 26 de Julho de 1979 (JO L 199, p. 1; EE 03 F16, p. 181). Em especial, o artigo 1.° deste regulamento precisa as condições gerais que o leite desnatado e o leite em pó desnatado devem preencher para poderem beneficiar de ajuda e o artigo 4.° define as exigências relativas à composição do produto acabado, ou seja, os alimentos compostos para animais.

16. Na sequência da introdução do regime diferenciado de ajuda ao leite em pó desnatado, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.° 3714/84, de 21 de Dezembro de 1984, relativo às modalidades de concessão de ajudas ao leite e ao leite em pó parcialmente desnatados destinados à alimentação de animais (JO L 341, p. 65; EE 03 F33 p. 78). No artigo 1.°, este regulamento prevê um auxílio especial à matéria gorda do leite em pó desnatado a que se referem as alíneas e) e f) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 986/68 e que contenha, no mínimo, 10 % de matéria gorda do leite.

17. A instituição do regime de ajuda diferenciado exigiu, também, a modificação das modalidades de aplicação previstas no Regulamento (CEE) n.° 1725/79 da Comissão. O Regulamento (CEE) n.° 101/85 da Comissão, de 15 de Janeiro de 1985 (JO L 13, p. 12; EE 03 F33 p. 102) veio modificar a alínea a) do n.° 1 do artigo 1.° do citado Regulamento (CEE) n.° 1725/79, fazendo constar o leite em pó parcialmente desnatado dos produtos susceptíveis de beneficiar de ajuda. Acrescentou, também, uma referência ao leite em pó parcialmente desnatado na definição dos alimentos compostos para animais constante do n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, cuja redacção passou a ser a seguinte (sublinhado nosso):

«Artigo 4.°

18. 1) São considerados como alimentos compostos, na acepção do n.° 1, alíneas d), e) e f), do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 986/68, os produtos:

a) contendo, em 100 kg de produtos acabados,

— 60 kg, no mínimo, e 70 kg, no máximo de leite em pó desnatado...»

19. As modificações introduzidas no Regulamento (CEE) n.° 1725/79 visavam também atender ao facto de, em virtude do Regulamento (CEE) n.° 3714/84, um operador que utilizasse leite em pó parcialmente desnatado no fabrico de alimentos para animais poder beneficiar simultaneamente da ajuda especial à matéria gorda prevista nesse regulamento e da ajuda prevista para a quantidade total de leite em pó desnatado utilizado, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1725/79. Para a eventualidade de uma ajuda parcialmente dupla, foi acrescentado um quinto número ao artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1725/79:

«5. Para o cálculo da ajuda a pagar e para respeitar as prescrições quantitativas do presente regulamento, as quantidades de leite em pó desnatado referido no n.° 1, alíneas e) e f) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 986/68 e de leite desnatado referido no n.° 2 do artigo 2.° do mesmo regulamento, são afectadas do coeficiente 0,9.»

20. O segundo considerando do Regulamento (CEE) n.° 101/85 explica o objectivo deste coeficiente:

«Considerando que é conveniente, para calcular a ajuda ao leite em pó desnatado, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, ter em conta a ajuda eventual à matéria gorda do leite, em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 3714/84; que é, pois, conveniente fixar um coeficiente que estabeleça a quantidade de leite em pó contida no produto;...»

21. Tal como já referimos, é o mecanismo deste coeficiente que está em causa no presente processo.

Argumentos das partes

22. Das observações escritas e orais neste processo e do instaurado no tribunal nacional decorrem três pontos de vista quanto à correcta aplicação do coeficiente a que se refere o n.° 5 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1725/79.

23. De acordo com um primeiro ponto de vista, sustentado pela recorrente (a sociedade Trouw), no órgão jurisdicional nacional e na audiência, o coeficiente deve ser aplicado às quantidades efectivas de leite em pó parcialmente desnatado utilizadas no fabrico dos compostos alimentares, bastando, porém, que os referidos compostos contenham, *antes* de aplicado o coeficiente, um mínimo de 60 kg de leite em pó parcialmente desnatado por 100 kg de produto acabado. Na prática, este método conduz a uma redução de 10 % do montante da ajuda concedida, o que corresponde, assim, ao objectivo de evitar uma dupla ajuda. Segundo este ponto de vista, a sociedade Trouw preenchia as condições de obtenção da ajuda concedida nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, visto as partes estarem de acordo em que a quantidade efectiva de leite em pó parcialmente desnatado utilizado pela sociedade Trouw ultrapassou os 60 kg por 100 kg de composto alimentar.

24. Segundo outro ponto de vista, alternativo, da mesma sociedade, manifestado no âmbito do processo principal (mas não referido na decisão de reenvio), o coeficiente deve aplicar-se às prescrições quantitativas definidas no primeiro travessão, da alínea a), do n.° 1, do artigo 4.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79. Por outras palavras,

tratando-se da transformação de leite em pó parcialmente desnatado para o fabrico de alimentos compostos para animais, basta, de acordo com este ponto de vista, que os referidos alimentos contenham, por 100 kg de produto acabado, uma quantidade de leite em pó parcialmente desnatado compreendida entre 54 e 63 kg. Caso se adopte este ponto de vista, a sociedade Trouw preenchia, sem dúvida, as condições de obtenção da ajuda.

25. Finalmente, de acordo com o ponto de vista sustentado pela Comissão, o coeficiente deve aplicar-se às quantidades efectivas de leite em pó parcialmente desnatado utilizadas, mas o composto alimentar deve conter, sempre, um mínimo de 60 kg de leite em pó parcialmente desnatado por 100 kg de produto acabado depois da redução fictícia das quantidades utilizadas decorrente da aplicação do coeficiente. Tal como o primeiro, este método conduz a uma redução da ajuda de 10 % mas implica também o seguinte efeito prático: para satisfazer a exigência de um mínimo de 60 % após aplicação do coeficiente, deveriam ser utilizados, no mínimo, 66,67 kg de leite em pó parcialmente desnatado por 100 kg de composto alimentar. Por outras palavras, deste método resulta indirectamente o reforço das exigências relativas à composição do produto, definidas no primeiro travessão, da alínea a), do n.° 1, do artigo 4.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79. Caso se adopte esta interpretação, a sociedade Trouw não preenchia as condições de obtenção da ajuda.

26. Acrescente-se que o organismo de intervenção, apesar de ter aplicado inicialmente a interpretação da Comissão e solicitado o reembolso da ajuda paga à sociedade Trouw, apresentou ulteriormente observações escritas em que criticou essa interpretação, argumentando, por um lado, que dela resultaria um mecanismo de ajuda pouco atractivo do ponto de vista económico e, assim, ineficaz e, por outro, que o objectivo de evitar uma dupla ajuda podia ser atingido de forma mais simples pela redução do montante da ajuda em 10 %.

Análise

27. Para nos pronunciarmos sobre a interpretação que deve ser adoptada temos de atender aos termos das disposições aplicáveis, à finalidade do coeficiente e aos objectivos subjacentes à legislação comunitária.

28. Nesta perspectiva, é patente não ser possível adoptar o segundo ponto de vista exposto, devendo o coeficiente, em qualquer caso, ser aplicado às quantidades efectivas de leite em pó desnatado utilizadas. O n.° 5, do artigo 1.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, na versão modificada, impõe a aplicação do coeficiente às «... quantidades de leite em pó desnatado referido no n.° 1, alínea e), do artigo 2.°, do Regulamento (CEE) n.° 986/68...», ou seja, às quantidades de leite em pó parcialmente desnatado «*utilizado* no fabrico de alimentos compostos» (sublinhado nosso). A segunda parte do segundo considerando do Regulamento (CEE) n.° 101/85 esclarece também que o coeficiente serve para definir a «quantidade de leite em pó contida no produto». Ademais, não é legítimo pretender-se que a tese de que a aplicação do coeficiente visa diminuir as prescrições quantitativas, mais do que as quantidades efectivamente utilizadas, contribui, seja no que for, para a concretização do objectivo expresso do coeficiente, a saber, o de evitar uma dupla ajuda; essa tese contraria também o objectivo geral da regulamentação, qual seja o de favorecer

um acréscimo de utilização de leite em pó parcialmente desnatado.

29. Tanto a primeira como a terceira interpretações partem da ideia (exacta em nossa opinião) de que o coeficiente deve ser aplicado às quantidades efectivas de leite em pó parcialmente desnatado utilizadas no fabrico de compostos alimentares. As duas interpretações divergem sobre a questão de saber se o produto acabado deve satisfazer a exigência de um mínimo de 60 % antes ou após aplicação do coeficiente.

30. O ponto de divergência centra-se, essencialmente, na finalidade do coeficiente. Tem este unicamente por objectivo, como sustenta a sociedade Trouw, evitar a dupla ajuda ou, como defende a Comissão, visa também adaptar as prescrições relativas à composição do produto acabado?

31. O texto do n.° 5, do artigo 1.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, na versão modificada, pode, à primeira vista, parecer corroborar a tese da Comissão. As suas primeiras palavras incitam a pensar que o objectivo do coeficiente é, efectivamente, duplo, a saber,

« ... o cálculo da ajuda a pagar e ... respeitar as prescrições quantitativas do presente regulamento...».

32. Em minha opinião, contudo, a redacção desta disposição em nada sugere a ideia de que o coeficiente foi instituído com o objectivo de modificar as prescrições quantitativas definidas no n.° 1 do artigo 4.° Se nele se quer ver uma intenção, outra não pode ser senão a de que o coeficiente foi previsto com o objectivo de reforçar as referidas prescrições ou, no mínimo, de as não alterar. Os termos do n.° 5 do artigo 1.° devem, antes de mais, ser entendidos no sentido de que é necessário multiplicar as quantidades inicialmente prescritas pelo coeficiente para determinar o montante da ajuda a pagar.

33. Além disso, os considerandos do Regulamento (CEE) n.° 101/85 não conduzem a que se entenda que o coeficiente foi instituído com vista a qualquer outro objectivo que não o de evitar uma dupla ajuda. O segundo considerando divide-se em duas partes. Na primeira, define o objectivo a atingir:

« ... é conveniente, para calcular a ajuda ao leite em pó desnatado, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, ter em conta a ajuda eventual à matéria gorda do leite, em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 3714/84.»

34. Na segunda parte, o considerando define os processos:

« ... é, pois, conveniente fixar um coeficiente que estabeleça a quantidade de leite em pó contida no produto.»

35. Esta formulação em nada sugere a ideia de que o legislador entendia dever, também, reforçar as prescrições relativas à composição do produto.

36. O argumento (sustentado pela Comissão nas observações escritas) de que a terceira interpretação se coaduna melhor com os objectivos subjacentes à legislação comunitária pode, facilmente, funcionar em dois sentidos opostos. Na medida em que tenha por efeito prático obrigar os produtores a utilizarem uma maior quantidade de leite em pó desnatado para atingirem o teor mínimo estabelecido, essa solução é, à primeira vista, de manifesta utilidade para a concretização dos referidos objectivos. Pelo contrário, se essas consequências se revelarem de tal forma onerosas para os produto-

res que conduzam a que o regime de ajuda não seja praticamente utilizado (o que parece ter sido o caso pelo menos nos Países Baixos, de acordo com as observações escritas do organismo de intervenção) deixa de se tornar claro como pode ela contribuir para a realização dos objectivos da regulamentação.

37. Em apoio da terceira interpretação, a Comissão argumenta também, nas observações escritas, que era nacessário o reforço indirecto das prescrições relativas à composição do produto para se evitar que o acréscimo de utilização de matéria gorda do leite, consequência antecipada da introdução de uma ajuda mais ampla ao leite em pó parcialmente desnatado, fosse neutralizada pela correspondente redução da utilização de matérias não gordas do leite que seriam preteridas em favor de produtos de substituição menos caros. Para a Comissão, o efeito da terceira interpretação reside em garantir que, por 100 kg de produto acabado, os alimentos compostos contenham sempre, no mínimo, 60 kg de matérias não gordas do leite (proteínas ou açúcar).

38. Este argumento, embora engenhoso, não pode ser acolhido. A alínea a), do n.° 1, do artigo 4.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79 exige, com efeito, que o produto acabado contenha, no mínimo, 60 % de leite em pó parcialmente desnatado, e não 60 % de matérias não gordas do leite. Se, ao adoptar o Regulamento (CEE) n.° 101/85, a Comissão tivesse a intenção de modificar as prescrições relativas à composição do produto para evitar o recurso a produtos de substituição menos onerosos (proteínas ou açúcares diversos dos do leite) podia facilmente ter obtido esse resultado pela modificação, nesse sentido, do n.° 1 do artigo 4.°

Conclusões

39. Propomos, portanto, que o Tribunal dê a seguinte resposta à questão que lhe foi colocada pelo College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

«O n.° 5 do artigo 1.° e a alínea a), do n.° 1, do artigo 4.°, do Regulamento (CEE) n.° 1725/79, conjugados, devem ser interpretados no sentido de que as quantidades reais de leite em pó desnatado por 100 kg de produto acabado devem ser multiplicadas por um coeficiente de 0,9 e que as referidas quantidades se devem situar entre 60 e 70 kg antes da sua multiplicação pelo citado coeficiente.»