Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 9 de julho de 2020[1]

Processo C-526/19

Entoma SAS
contra
Ministre de l'Économie et des Finances,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

[pedido de decisão prejudicial apresentado Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Segurança alimentar — Novos alimentos e ingredientes alimentares — Regulamento (CE) n.º 258/97 — Artigo 1.º, n.º 2 — Ingredientes alimentares isolados a partir de animais — Insetos inteiros destinados à alimentação humana — Interpretação do âmbito de aplicação material do regulamento»

I. Introdução

1. São os insetos novos alimentos? Da perspetiva da história da humanidade, é evidente que não. Contudo, à luz do direito da União, a resposta é considerada menos clara. Pode talvez partir-se do princípio de que, até 15 de maio de 1997, a data pertinente com base no Regulamento (CE) n.º 258/97[2], os insetos não tinham sido «significativamente utilizados para consumo humano na Comunidade». Contudo, é possível que larvas de tenébrio, gafanhotos e grilos inteiros sejam igualmente considerados incluídos na segunda parte da definição de novos alimentos, objeto da questão no caso em apreço, no sentido de se tratarem de «ingredientes alimentares isolados a partir de animais»?

2. Penso que não. Estamos, contudo, perante um convite explícito dos Governos francês e italiano em que se exorta o Tribunal de Justiça a colmatar por via jurisprudencial o que consideram ser uma lacuna deixada pelo legislador da União em 1997. Não se pode ignorar um convite, por maioria de razão quando se trata de delícias culinárias como as que são objeto do presente processo. Contudo, pode-se, e no caso em apreço, deve-se, recusar educadamente esse convite, sublinhando os limites do que ainda se poderá chamar «interpretação jurisprudencial» de uma disposição clara de direito derivado e o que é a sua reformulação *ex post*.

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares (JO 1997, L 43, p. 1).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 258/97

3. O considerando 1 do Regulamento n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares, indicava que: «[…] disparidades entre as legislações nacionais relativas a novos alimentos e ingredientes alimentares podem prejudicar a livre circulação de géneros alimentícios e criar condições de concorrência desleal, afetando diretamente o funcionamento do mercado interno».

4. O considerando 2 tinha a seguinte redação: «[…] para proteger a saúde pública, é necessário garantir que os novos alimentos e ingredientes alimentares sejam sujeitos a uma avaliação de inocuidade única mediante um procedimento comunitário, antes de serem colocados no mercado da Comunidade […]».

5. Nos termos da versão original [3] do artigo 1.º do Regulamento n.º 258/97:

«1. O presente regulamento tem por objeto a colocação no mercado de novos alimentos ou ingredientes alimentares.

2. O presente regulamento é aplicável à colocação no mercado de alimentos ou de ingredientes alimentares ainda não significativamente utilizados para consumo humano na Comunidade e que se integrem numa das seguintes categorias:

a) Alimentos e ingredientes alimentares que contenham ou consistam em organismos geneticamente modificados, na aceção da Diretiva 90/220/CEE;

b) Alimentos e ingredientes alimentares produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, mas que não os contenham;

c) Alimentos e ingredientes alimentares com uma estrutura molecular primária nova ou intencionalmente alterada;

d) Alimentos e ingredientes alimentares que consistam em ou tenham sido isolados a partir de microrganismos, fungos ou algas;

e) Alimentos e ingredientes alimentares que consistam em ou tenham sido isolados a partir de plantas e ingredientes alimentares isolados a partir de animais, exceto os alimentos e ingredientes alimentares obtidos por meio de práticas de multiplicação ou de reprodução tradicionais, cujos antecedentes sejam seguros no que se refere à utilização como géneros alimentícios;

f) Alimentos e ingredientes alimentares que tenham sido objeto de um processo de fabrico não utilizado correntemente, se esse processo conduzir, em termos de composição ou estrutura dos alimentos ou ingredientes alimentares, a alterações significativas do seu valor nutritivo, metabolismo ou teor de substâncias indesejáveis.

3. Se necessário, poder-se-á determinar, nos termos do artigo 13.º, se um tipo de alimento ou de ingrediente alimentar é abrangido pelo n.º 2 do presente artigo.»

3 Conforme adotado em 1997 e publicado no JO 1997, L 43, p. 1. Todavia, com as sucessivas alterações introduzidas no regulamento, as alíneas a) e b) do n.º 2 foram eliminadas. O seu conteúdo foi efetivamente retomado por outras medidas de direito derivado.

6. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 258/97:

«Os alimentos ou ingredientes alimentares abrangidos pelo presente regulamento não devem:

– apresentar riscos para o consumidor,

– induzir o consumidor em erro,

– diferir dos alimentos e ingredientes alimentares que estejam destinados a substituir de tal forma que o seu consumo normal possa implicar, em termos nutritivos, uma desvantagem para o consumidor.»

7. Nos termos do artigo 12.º do mesmo regulamento:

«1. Se, na sequência de novas informações ou de uma reavaliação das informações existentes, um Estado-Membro tiver motivos precisos para considerar que a utilização de um alimento ou de um ingrediente alimentar conforme ao presente regulamento constitui um risco para a saúde humana ou para o ambiente, esse Estado-Membro poderá restringir temporariamente ou suspender a comercialização e utilização do referido alimento ou ingrediente alimentar no seu território. Desse facto informará imediatamente a Comissão e os restantes Estados-Membros, apresentando os motivos da sua decisão.

2. A Comissão examinará, logo que possível, no âmbito do Comité permanente dos géneros alimentícios, os motivos referidos no n.º 1, devendo adotar as medidas adequadas nos termos do artigo 13.º O Estado-Membro que tiver adotado a decisão referida no n.º 1 poderá mantê-la até à entrada em vigor dessas medidas.»

2. Regulamento 2015/2283

8. O Regulamento (UE) 2015/2283 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativo a novos alimentos, revogou o Regulamento n.º 258/97 a partir de 1 de janeiro de 2018.

9. O considerando 6 do Regulamento 2015/2283 tem a seguinte redação:

«A atual definição de novos alimentos contida no Regulamento (CE) n.º 258/97 deverá ser clarificada e atualizada, com uma referência à definição geral de género alimentício prevista no Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho.»

10. O considerando 8 do Regulamento 2015/2283 enuncia:

«O âmbito de aplicação do presente regulamento deverá, em princípio, ser o mesmo do Regulamento (CE) n.º 258/97. No entanto, com base na evolução científica e tecnológica registada desde 1997, é oportuno rever, clarificar e atualizar as categorias de alimentos que constituem novos alimentos. Essas categorias deverão abranger insetos inteiros e respetivas partes […].»

11. O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento 2015/2283 dispõe que «[o] presente regulamento [se aplica] à colocação de novos alimentos no mercado da União».

12. Entre as definições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283, os «novos alimentos» são definidos, na alínea a), do seguinte modo:

«os alimentos não utilizados em quantidade significativa para consumo humano na União antes de 15 de maio de 1997, independentemente da data de adesão dos Estados-Membros à União, e que se insiram, pelo menos, numa das seguintes categorias:

[…]

v) alimentos que consistam em animais ou partes destes ou que tenham sido isolados ou produzidos a partir dos mesmos, exceto se se tratar de animais obtidos através de práticas de reprodução tradicionais utilizadas para produção de alimentos na União antes de 15 de maio de 1997 e se os alimentos produzidos a partir desses animais tiverem um historial de utilização segura na União.

[…]»

13. O artigo 35.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283, sob a epígrafe «Medidas transitórias», dispõe:

«Os alimentos não abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 258/97, colocados legalmente no mercado até 1 de janeiro de 2018 e abrangidos pelo âmbito de aplicação do presente regulamento podem continuar a ser colocados no mercado até ser adotada uma decisão nos termos dos artigos 10.º a 12.º ou dos artigos 14.º a 19.º do presente regulamento, na sequência da apresentação de um pedido de autorização de um novo alimento ou uma notificação de um alimento tradicional de um país terceiro até à data indicada nas regras de execução adotadas nos termos dos artigos 13.º ou 20.º do presente regulamento, respetivamente, mas, no máximo até 2 de janeiro de 2020.»

III. Matéria de facto, tramitação do processo principal e questão prejudicial

14. A Entoma (a seguir «recorrente») é uma empresa que comercializa produtos que consistem em larvas de tenébrio, gafanhotos e grilos destinados ao consumo humano sob a forma de insetos inteiros.

15. Por despacho de 27 de janeiro de 2016, o préfet de police de Paris (Chefe da Polícia, Paris) suspendeu a colocação desses produtos no mercado e ordenou a sua retirada do mercado até à obtenção de uma autorização de colocação no mercado, na sequência de uma avaliação destinada a comprovar que não apresentam risco para o consumidor.

16. A recorrente intentou uma ação de anulação deste despacho no tribunal administratif de Paris (Tribunal Administrativo de Paris, França). Por sentença de 9 de novembro de 2017, este último julgou o pedido improcedente. Em 22 de março de 2018, a Cour administrative d'appel de Paris (Tribunal Administrativo de Recurso de Paris, França) negou provimento ao recurso interposto pela recorrente.

17. No órgão jurisdicional de reenvio, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), chamado a pronunciar-se num recurso de cassação, a recorrente alegou, em particular, que o órgão jurisdicional de segunda instância tinha incorrido em erro de direito ao considerar que a comercialização dos seus produtos estava sujeita ao Regulamento n.º 258/97. Ora, os insetos inteiros consumidos como tais estavam excluídos do âmbito de aplicação deste último. Os insetos inteiros estão abrangidos pelas medidas transitórias previstas no artigo 35.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283.

Por seu lado, o Ministério da Economia e das Finanças alegou que o Regulamento n.º 258/97, que prosseguia um objetivo de saúde pública, se aplicava igualmente a insetos inteiros, uma vez que o consumo destes últimos apresenta tantos riscos como o consumo de ingredientes alimentares obtidos a partir de animais.

18. Neste contexto factual e jurídico, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento de 27 de janeiro de 1997 ser interpretado no sentido de que inclui no seu âmbito de aplicação alimentos constituídos por animais inteiros destinados a ser consumidos enquanto tais ou apenas se aplica a ingredientes alimentares isolados a partir de insetos?»

19. Foram apresentadas observações escritas pela recorrente, pelos Governos francês e italiano, bem como pela Comissão Europeia.

IV. Apreciação

20. As presentes conclusões estão estruturadas da seguinte forma. Embora não restem grandes dúvidas de que os animais inteiros, incluindo os insetos, são, com efeito, atualmente abrangidos pelo novo Regulamento 2015/2283 (A), tal não era, atendendo à sua letra, manifestamente o caso do Regulamento n.º 258/97 (B). Além disso, o alargamento deliberado do âmbito de aplicação de um instrumento de direito derivado contrariamente à sua redação clara, como é sugerido, em substância, pelos Governos francês e italiano, tem, na minha opinião, pouco que ver com a interpretação de um texto existente, respeitando antes à redação efetiva de um novo texto (C).

A. Artigo 3.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento 2015/2283

21. De modo algo invulgar, começarei pela legislação que *não é aplicável* ao caso em apreço: o Regulamento 2015/2283, que, nos termos do seu artigo 36.º, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, bem como a definição de novos alimentos nele contida.

22. A nova definição de «novos alimentos» contida no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento 2015/2283 estabelece dois critérios cumulativos: i) alimentos não utilizados em quantidade significativa para consumo humano na União antes de 15 de maio de 1997 *e* ii) que se insiram, pelo menos, numa das dez categorias enumeradas no artigo 3.º, n.º 2, alínea a).

23. Desta lista, a alínea v) é pertinente para o caso em apreço. Esta categoria inclui «*alimentos que consistam em animais ou partes destes ou que tenham sido isolados ou produzidos a partir dos mesmos*, exceto se se tratar de animais obtidos através de práticas de reprodução tradicionais utilizadas para produção de alimentos na União antes de 15 de maio de 1997 e se os alimentos produzidos a partir desses animais tiverem um historial de utilização segura na União» [4].

24. Os insetos talvez não sejam a escolha óbvia para o consumo humano. São, todavia, animais (invertebrados). As larvas de tenébrio, os gafanhotos e os grilos inteiros são, portanto, claramente, alimentos que *consistem em* animais ou *produzidos a partir* destes. Além disso, à parte as piadas sobre o seu consumo (não) intencional, há que reconhecer que os insetos não eram utilizados em quantidade significativa para consumo humano na União antes de 15 de maio de 1997. Acresce que o considerando 8 indica expressamente que «as categorias de alimentos que constituem novos alimentos […] deverão abranger insetos inteiros e respetivas partes […]».

4 O sublinhado é meu.

25. Assim, nos termos do novo regime, os insetos inteiros destinados ao consumo humano estão incluídos no Regulamento 2015/2283. A razão pela qual este regime, que não era aplicável ao caso em apreço, é mencionado em primeiro lugar é dupla.

26. Em primeiro lugar, os Governos francês e italiano sustentam, em substância, que o novo regime e as novas definições se limitam a clarificar o que já existia anteriormente nos termos do Regulamento n.º 258/97. Impõe-se, assim, uma comparação da redação dos dois regulamentos.

27. Em segundo lugar, a relação entre os âmbitos de aplicação material de ambos os regulamentos tem igualmente maior relevância temporal. Resulta do artigo 35.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283 que os produtos abrangidos pelo âmbito de aplicação material do novo regulamento, mas fora do âmbito do regulamento anterior, que se encontravam legalmente no mercado antes de 1 de janeiro de 2018, podiam continuar no mercado até 2 de janeiro de 2020, salvo no caso de concretizar qualquer uma das hipóteses mencionadas nesta disposição. Assim, caso se demonstrasse que os produtos em questão *não* eram abrangidos pelo âmbito de aplicação material do regulamento anterior mas estavam, todavia, *legalmente* colocados no mercado nessa altura, daí resultaria que a comercialização de tais produtos podia continuar provisoriamente até 2 de janeiro de 2020.

B. Artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97

28. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os animais inteiros, em especial os insetos inteiros destinados ao consumo humano, eram *já* abrangidos pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 258/97, a fim de determinar se, à data dos factos do processo principal, quando o Regulamento n.º 258/97 estava ainda em vigor, a comercialização dos produtos em causa estava sujeita a autorização nos termos do referido regulamento.

29. Segundo a recorrente e a Comissão, resulta da redação dessa disposição que os alimentos constituídos por animais inteiros não eram abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97. Por conseguinte, os insetos inteiros não se inseriam na categoria dos ingredientes alimentares isolados a partir de animais [artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do regulamento] nem em nenhuma outra categoria enumerada no artigo 1.º, n.º 2. Os Governos francês e italiano contestam esta conclusão, baseando-se na economia geral e no objetivo do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97.

1. Texto

30. O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97 estabelecia dois requisitos cumulativos para que os alimentos ou ingredientes alimentares fossem qualificados como novos e fossem abrangidos por esse regime regulamentar. Em primeiro lugar, o requisito *temporal*: o Regulamento n.º 258/97 aplicava-se à colocação no mercado, na Comunidade, de alimentos e ingredientes alimentares que não tivessem anteriormente (isto é, antes de 1997) sido significativamente utilizados para consumo humano na Comunidade. Em segundo lugar, havia o requisito *material*: os alimentos e ingredientes alimentares deviam integrar-se numa das categorias enumeradas no artigo 1.º, n.º 2.

31. O primeiro requisito, o *temporal*, não é questionado pelo órgão jurisdicional de reenvio. Seriam decerto interessantes os problemas probatórios relacionados com a questão de saber quem deve demonstrar, e de que modo, o «nível significativo de consumo» na Comunidade, que incluiria a União no seu todo e não apenas um Estado-Membro ou parte dele, mas não são objeto do presente reenvio prejudicial.

32. Assim, passando imediatamente ao requisito *material*, o que se deve entender por «ingredientes alimentares isolados a partir de animais»?

33. O regulamento não define nem o conceito de «ingredientes», nem o de «isolados a partir de». Todavia, segundo jurisprudência constante, a determinação do significado e do alcance dos termos para os quais o direito da União não forneça nenhuma definição deve fazer-se de acordo com o seu sentido habitual na linguagem comum, tendo em conta o contexto em que são utilizados e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte [5].

34. O Oxford English Dictionary define *ingredients* (ingredientes) como «any of the foods or substances that are combined to make a particular dish» («quaisquer alimentos ou substâncias que sejam combinados para elaborar um determinado prato») e *isolate* (isolar) como «identifying something and dealing with it separately or, in chemistry biology, obtaining or extracting (for instance a compound) in a pure form» [«identificar algo e tratá-lo separadamente ou, em biologia química, obter ou extrair (por exemplo, um composto) numa forma pura»]. Além disso, a Comissão observou que o conceito de *ingrediente* foi definido noutra medida da União como «qualquer substância ou produto, incluindo os aromas, aditivos e enzimas alimentares, e qualquer constituinte de um ingrediente composto, utilizados no fabrico ou na preparação de um género alimentício, ainda presentes no produto acabado, eventualmente sob forma alterada» [6].

35. Assim, um *ingrediente* alimentar é, em qualquer das línguas oficiais utilizadas, note-se [7], um componente de um produto final maior e composto. Normalmente, não é um produto para ser consumido por si só, mas para ser adicionado a fim de criar outros alimentos ou um determinado prato. Admito, é certo, que, no que respeita a determinadas substâncias, esta linha pode ser pouco nítida. Há vários ingredientes que podem ser consumidos enquanto tais (por exemplo, o mel ou o açúcar).

36. Ora, não é esse o caso dos animais *inteiros*. Neste sentido, os animais inteiros dificilmente serão um ingrediente. Pelo menos para os humanos carnívoros, são *o alimento* e não um *ingrediente alimentar*. Uma vez que o artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97 distinguia claramente entre os alimentos (produtos) e os ingredientes alimentares e só abrangia estes últimos em relação aos animais, há que concluir que os animais consumidos enquanto tais, na sua totalidade ou em algumas das suas partes, não podiam constituir um «ingrediente» alimentar na aceção do Regulamento n.º 258/97.

37. Passemos, seguidamente, ao conceito de *isolados a partir de* animais [8]. Ao contrário de, por exemplo, «que consistam em» ou «produzidos a partir de» [9], «isolados a partir de» refere-se a um processo de extração a partir do animal, seja do animal inteiro ou de partes dele, limitando, assim, ainda mais o âmbito de aplicação do referido regulamento no que respeita aos animais. «Isolados a partir de» pode ser lido de duas maneiras: em primeiro lugar, como um processo químico, biológico ou mecânico, através do qual as essências, os substratos ou os pós, neste sentido, com efeito, qualquer tipo de ingredientes, são extraídos de animais. Seria decerto esta a leitura mais natural. Em segundo lugar, poderia também, com algum esforço, entender-se o processo de isolamento no sentido de se referir apenas à extração mecânica de um ingrediente do corpo de um animal. Neste último sentido, «isolados a partir de» poderia talvez significar também ser retirado de um animal, referindo-se assim efetivamente a uma parte distinta de um animal ou a um órgão.

5 V., por exemplo, Acórdãos de 9 de novembro de 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, n.º 26), e de 26 de outubro de 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, n.º 18 e jurisprudência referida).

6 Artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios (JO 2011, L 304, p. 18). Há que observar, porém, que o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 258/97 excluía expressamente do seu âmbito de aplicação os aromatizantes, os aditivos alimentares e os solventes de extração.

7 Por exemplo, em francês, «ingrédients alimentaires»; em alemão, «Lebensmittelzutaten»; em italiano, «ingredienti alimentari»; em espanhol, «ingredientes alimentarios»; em polaco, «składniki żywności»; em checo, «složky potravin»; em neerlandês, «voedselingrediënten».

8 Por exemplo, em francês, «isolés à partir d'animaux»; em alemão, «aus Tieren isolierte»; em italiano, «isolati a partire da animali»; em espanhol, «obtenidos a partir de animales»; em polaco, «pochodzące od zwierząt»; em checo, «izolované z živočichů»; em neerlandês, «uit dieren zijn geïsoleerd».

9 Os conceitos atualmente utilizados no Regulamento 2015/2283 (v., *supra*, n.ºs 12 e 23).

38. Todavia, nenhuma leitura possível de «isolados a partir» permite que a expressão se refira ao animal inteiro, a menos que se criasse uma tautologia, em que os animais inteiros são «isolados a partir de» animais inteiros [10].

39. Por último, combinando os ingredientes individuais da definição contida no artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97 num único prato, os *ingredientes alimentares isolados a partir de animais* referir-se-iam, numa leitura natural, a componentes derivados de animais que são adicionados a outros alimentos. Por outras palavras: i) animais inteiros consumidos enquanto tais não estavam, portanto, incluídos; ii) partes de animais consumidas enquanto tais não estavam incluídas; iii) animais inteiros utilizados como ingrediente na preparação de um prato, na medida em que tal fosse possível, não estavam incluídos; iv) só partes ou elementos específicos de animais usados como ingrediente poderiam ser incluídos.

40. Saindo da abstração e utilizando, em vez disso, um exemplo específico: o que dizer do consumo de coxas de rã? Com base na minha interpretação do que se entende por «ingredientes alimentares isolados a partir de animais» [11], o consumo humano de coxas de rãs não seria abrangido pelo artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97. As coxas de rãs são partes de animais destinadas a serem consumidas enquanto tais, não são um ingrediente isolado a partir de animais. Pelo contrário, um hipotético pó de coxas de rã, ou uma farinha de rã, se efetivamente existissem como ingredientes isolados a partir das rãs, poderiam de facto ser abrangidos.

41. O mesmo deve então ser aplicável a partes de insetos. É, por maioria de razão, aplicável a insetos *inteiros*. É certo que o Regulamento n.º 258/97 podia potencialmente ter sido aplicado a ingredientes isolados a partir de insetos se utilizados como componentes de outros produtos [12]. Contudo, à luz da sua letra, não se aplicava manifestamente a insetos inteiros destinados a serem consumidos enquanto tais, precisamente como não se destinava a ser aplicado a outros animais inteiros.

2. Contexto

42. Importa salientar dois elementos do contexto legislativo: o sistema interno e a lógica interna do Regulamento n.º 258/97 (1) e, na medida em que possa ser apurado, o contexto histórico e a intenção legislativa (2). Estes dois aspetos permitem responder aos argumentos estruturais invocados pelos Governos francês e italiano, relativos à lógica interna e à coerência das opções regulamentares feitas pelo então legislador comunitário (3).

1) Lógica interna: microalterações de estrutura

43. Uma simples leitura das outras categorias específicas do artigo 1.º, n.º 2, que deveriam compor o elemento material da definição de novo alimento, é bastante reveladora. As seis categorias iniciais [13] tinham um denominador comum bastante claro: os alimentos ou ingredientes alimentares eram modificados ou geneticamente [alíneas a) e b)], ou ao nível molecular, c), ou ao nível micro(biológico),

10 Tomando embora devida nota do esclarecimento factual apresentado pelo Governo francês de que todos os insetos vendidos no mercado francês para consumo humano já terão sido, na fase da comercialização, tratados de alguma forma para a sua conservação e transporte. Por conseguinte, em sentido técnico, já não estariam *inteiros* quando são vendidos, como as ostras ou os ovos, porque lhes seria retirada, pelo menos, a água. Por verdadeiro que este argumento seja do ponto de vista técnico, parece-me, contudo, que um grilo inteiro seco continua a ser um grilo, ainda que seja vendido como *chips gourmet*.

11 Abstraindo, mais uma vez, da questão de saber se, em 1997, as coxas de rã tinham sido *significativamente* utilizadas para consumo humano *na Comunidade*. O consumo não era certamente insignificante *em França*. Quanto à *totalidade da União*, talvez seja outra história.

12 Embora reconheça que não há muitos exemplos que venham imediatamente à cabeça nesta categoria, pelo menos se não tomarmos em conta o mercado das poções mágicas (sem dúvida próspero na era pós-Harry Potter).

13 Atrás reproduzido no n.º 5 das presentes conclusões.

d), ou eram criados por um novo processo de fabrico não utilizado correntemente, que conduzia a alterações significativas da composição ou da estrutura dos alimentos, f). Em suma, e de modo simplificado, eram claramente as microalterações nos organismos que iriam finalmente ser consumidos por seres humanos que deviam ser abrangidas por esse instrumento.

44. Este contexto e lógica internos confirmam apenas que a leitura textual do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97 é correta: se a lógica das categorias do artigo 1.º, n.º 2, era a de abranger as microalterações, seria bastante surpreendente se de repente uma categoria inserida nessa lista fosse aplicável a animais inteiros sem sofrerem qualquer alteração a esse nível micro. Assim, a estrutura geral do artigo 1.º, n.º 2, explica bastante bem o que o legislador da União poderia ter procurado alcançar com a alínea e), ou seja, visar precisamente o que esta prevê: *ingredientes alimentares isolados* (com efeito, nesse sentido, principalmente de forma biológica ou química, ou de qualquer outra forma que induza alterações ao nível microbiológico) *a partir de animais*.

2) Contexto histórico e intenção legislativa

45. No que respeita ao contexto histórico e à intenção legislativa, a Comissão sustenta que é incerto que o legislador da União tenha pretendido visar especificamente os insetos. É ainda mais incerto que estivesse consciente dos riscos que o consumo de tais produtos poderia comportar. É provável que o legislador da União tenha decidido regulamentar apenas os produtos cuja colocação no mercado tinha previsto em 1997.

46. A génese do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97 indica que a Comissão sugeriu inicialmente uma abordagem bastante abrangente. Na sua proposta inicial de regulamento, em 1992, a Comissão propôs, aliás, a inclusão de produtos «fabricados a partir de um organismo ou parte de um organismo sem historial de utilização como alimento ou constituídos por tais organismos ou partes de organismos ou que os (as) contenham» [14]. Esta definição, efetivamente lata, desapareceu na proposta alterada da Comissão na sequência da primeira leitura do Parlamento.

47. Assim, na medida em que se possa demonstrar qualquer intenção emergente do texto, antes se trata de que se reduziu significativamente a definição inicial abrangente. Não era intenção do legislador da União incluir de forma exaustiva novos alimentos relativos a *animais*, com exceção do que restou no artigo 1.º, n.º 2, alínea e), sob a forma da subcategoria limitada de «ingredientes alimentares isolados a partir de animais». Isto é, de certo modo, compreensível, uma vez que, em 1997, os alimentos disponíveis à base de animais pareciam ter um longo historial de utilização alimentar nessa altura. Não existiam na Europa novos alimentos desse tipo no que respeita a animais inteiros, com exceção dos tradicionais que eram já abrangidos por outros instrumentos do direito da União [15].

48. Por último, no que respeita aos *insetos* enquanto alimentos, não se afigura que o legislador da União tivesse qualquer intenção especial a este respeito. Com efeito, porque havia de a ter? Comer insetos inteiros ou partes deles não estava realmente na ementa da Europa nessa altura.

14 Anexo I, segundo travessão, da proposta de regulamento [COM/92/295FINAL — SYN 426 (JO 1992, C 190, p. 3)].

15 Os alimentos e ingredientes alimentares «tradicionais» que consistam em partes de animais ou isolados a partir destas seriam normalmente regidos, entre outros instrumentos do direito da União, pelo 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).

3) Interpretação ou justificação de opções legislativas

49. Apesar da redação clara e dos argumentos estruturais que acabo de expor, os Governos francês e italiano defendem a tese segundo a qual os insetos inteiros eram abrangidos pelo Regulamento n.º 258/97 com base na economia geral e no objetivo deste último. Os argumentos invocados por estes governos, relativos à estrutura do Regulamento n.º 258/97, são, em substância, dois.

50. Por um lado, o artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97 continha uma distinção clara consoante os alimentos e ingredientes alimentares fossem provenientes de plantas ou de animais. Os alimentos provenientes *de plantas* eram abrangidos exaustivamente pelo Regulamento n.º 258/97, que compreendia os «alimentos e ingredientes alimentares que consistam em ou tenham sido isolados a partir de plantas». Assim, o artigo 1.º, n.º 2, alínea e), incluía, com efeito, i) alimentos que consistissem em plantas, ii) alimentos que tivessem sido isolados a partir de plantas, iii) ingredientes alimentares que consistissem em plantas e iv) ingredientes alimentares que tivessem sido isolados a partir de plantas [16]. Pelo contrário, no que respeita aos alimentos relativos a animais, o artigo 1.º, n.º 2, alínea e), abrangia apenas uma subcategoria, a saber, *ingredientes alimentares* que tivessem sido *isolados* a partir de animais. A este respeito, o Governo francês sustenta que, embora as expressões utilizadas em relação aos animais, por um lado, e às plantas, por outro, sejam efetivamente diferentes quanto à sua letra, devem ser lidas do mesmo modo.

51. Por outro lado, trata-se da questão da lógica interna *dentro da* própria *categoria de animais*, que se resume à questão de saber por que razão só os ingredientes isolados a partir de animais devem ser abrangidos e não os animais inteiros. A este respeito, o Governo francês sustenta que seria ilógico fazer uma distinção entre os alimentos e os ingredientes alimentares, uma vez que todos acabarão por ser comidos pelos consumidores. Também não faria sentido aplicar as regras relativas aos novos alimentos aos ingredientes alimentares que contêm partes de insetos, mas excluir os insetos inteiros, como sustenta também o Governo italiano.

52. Além disso, segundo o Governo francês, considerar que os insetos inteiros e as suas partes não estavam incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 258/97 violaria o princípio da não discriminação entre as empresas que comercializam alimentos que contêm insetos e as que comercializam insetos inteiros para consumo humano. Uma vez que ambas se encontram numa situação comparável, devem estar ambas sujeitas à mesma legislação.

53. Na minha opinião, os argumentos invocados pelo Governo francês sob a epígrafe «economia geral» pertencem à categoria dos argumentos «por que razão não incluir também» que, ao seu nível mais elementar, e no âmbito da interpretação de um texto jurídico, podem simplesmente receber como resposta «porque o texto não diz isso». Tais argumentos põem em causa as opções e as categorias estabelecidas pelo legislador da União, sugerindo que talvez devessem ter sido também incluídas outras coisas. Começam já a dar uma ideia do que é, essencialmente, o principal argumento invocado pelo Governo francês, plenamente desenvolvido no que respeita à finalidade e ao objetivo do Regulamento n.º 258/97: uma vez que o objetivo da medida consiste em proteger a saúde pública e que este governo considera que os insetos inteiros podem igualmente colocar problemas ao nível de saúde pública, devem também ser incluídos, independentemente do que o texto diga.

54. Abordarei estes argumentos na secção seguinte, relativa ao objetivo do Regulamento n.º 258/97 e ao que o mesmo pode implicar para a interpretação dos seus conceitos. Contudo, na minha opinião, e em qualquer caso, a resposta estrutural a estas questões já foi dada nas alíneas a) e b) da presente secção, na medida em que, efetivamente, tal resposta seja necessária ao *interpretar* uma disposição

16 Naturalmente, mais uma vez, sob condição de não serem «alimentos e ingredientes alimentares obtidos por meio de práticas de multiplicação ou de reprodução tradicionais, cujos antecedentes sejam seguros no que se refere à utilização como géneros alimentícios».

clara de direito derivado (quando a questão colocada respeita normalmente ao significado do que consta da legislação), por oposição a uma impugnação da sua *validade* [quando se pode efetivamente questionar o legislador sobre os fundamentos da sua opção de (não) incluir outras categorias, devendo então explicar e justificar a lógica legislativa subjacente].

55. O Regulamento n.º 258/97 parece ter visado os ingredientes provenientes de animais e não os animais inteiros, uma vez que a tónica geral deste regulamento foi colocada nas alterações dos alimentos ao nível micro e não ao nível macro. O alcance mais amplo em relação às plantas (inteiras), comparado com os animais (inteiros), parece ter sido escolhido porque, à data da sua adoção, enquanto as plantas eram modificadas já há décadas [17], os Europeus não estavam ainda, nessa altura, a alterar os seus hábitos de consumo em relação aos animais. Assim, provavelmente, não havia, na prática, necessidade de incluir animais inteiros, com exceção, naturalmente, dos já abrangidos por outras alíneas do artigo 1.º, n.º 2.

C. O texto do Regulamento n.º 258/97 «reinterpretado» à luz (de um) dos seus objetivos?

56. O argumento principal invocado pelo Governo francês, apoiado pelas referências a vários estudos e relatórios fornecidos pelos seus organismos nacionais, refere-se ao objetivo de proteção prosseguido pelo Regulamento n.º 258/97. É o seguinte. O objetivo declarado do Regulamento n.º 258/97 é a proteção da saúde pública. Para a prossecução desse objetivo, o Regulamento n.º 258/97 abrange ingredientes alimentares isolados a partir de animais. Assim, seriam igualmente abrangidos ingredientes isolados a partir de insetos. Se o legislador da União reconheceu, assim, que partes de insetos podiam representar um risco para a saúde e deviam, por conseguinte, ser abrangidas pelo regulamento, os insetos inteiros devem, por maioria de razão, ser igualmente abrangidos pelo regulamento, uma vez que os riscos que apresentam são os mesmos, ou até maiores.

57. Segundo a recorrente, o objetivo do regulamento anterior de proteção da saúde pública não tem incidência sobre o facto de os insetos inteiros não terem sido incluídos no seu âmbito de aplicação material. A redação deste regulamento é suficientemente clara. Por conseguinte, não é necessário recorrer a uma interpretação finalista do Regulamento n.º 258/97.

58. Segundo a Comissão, a exclusão dos insetos inteiros estava em sintonia com o outro objetivo do Regulamento n.º 258/97, a saber, o de contribuir para a realização do mercado interno. Embora o legislador da União possa invocar o artigo 114.º TFUE para prevenir obstáculos futuros às trocas comerciais resultantes de divergências entre as legislações nacionais, o aparecimento desses obstáculos deve ser provável e a medida em causa deve destinar-se a evitá-los.

59. O que o Governo francês, apoiado pelo Governo italiano, efetivamente propõe é uma *expansão teleológica* do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 258/97. Algo que não tinha sido previamente incluído devia agora sê-lo, por apresentar o mesmo tipo de risco.

60. Existe, com efeito, no arsenal jurisdicional, uma técnica interpretativa denominada *redução teleológica*: algo que, numa interpretação normal dos conceitos utilizados pela legislação em questão, é, à primeira vista, incluído acabará por ser excluído jurisdicionalmente porque, à luz do objetivo e da finalidade da legislação, não deveria, logo à partida, ter sido incluído. Caiu simplesmente na rede porque o legislador utiliza normalmente conceitos amplos e abertos. Assim, pode dar-se o caso de a sua aplicação sem uma redução teleológica ser excessivamente genérica.

17 Como é também expressamente reconhecido pela referência feita no considerando 4 do Regulamento n.º 258/97 a novas variedades vegetais e variedades de espécies de plantas agrícolas.

61. Todavia, partir do objetivo declarado de uma medida legislativa, ou mesmo de só um deles, como a Comissão salienta com razão, e, tomando-o como base, no silêncio ou até contra a redação clara desse instrumento, começar a inserir novas categorias não previstas anteriormente por essa legislação pode, com efeito, ser considerado um «alargamento teleológico do âmbito de aplicação material» de um instrumento legislativo. Além deste eufemismo, contudo, é também mais comummente conhecido sob outro nome: legislar.

62. Seria, com efeito, um pouco hipócrita começar agora a censurar o Governo francês por não ter respeitado este limite nas suas observações. Há que reconhecer que o historial do Tribunal de Justiça em matéria de respeito deste limite da função jurisdicional no passado não é de todo irrepreensível. Nos desenvolvimentos que se seguem, depois de abordar o argumento segundo o qual o Regulamento 2015/2283 constitui uma mera clarificação do que sempre tinha estado incluído no Regulamento n.º 258/97 (1), tentarei convencer o Tribunal de Justiça, mais uma vez, a não se envolver nesses tipos de adaptações interpretativas *ex post*, ou antes, de reformulações, do que é, aliás, uma disposição de direito derivado clara (2).

1. Regulamento 2015/2283: uma alteração ou uma codificação?

63. O Governo francês sugere que o Regulamento n.º 258/97 seja interpretado *à luz* do Regulamento 2015/2283 para determinar o âmbito de aplicação do primeiro. Considera que não se pretendia que o âmbito de aplicação do Regulamento 2015/2283 fosse mais amplo do que o do Regulamento n.º 258/97. O novo regulamento limitou-se a clarificar o âmbito de aplicação, atendendo à evolução científica e tecnológica desde 1997. O facto de os insetos inteiros e as suas partes estarem agora expressamente incluídos no novo regime não significa que não o estivessem já no regime anterior.

64. Para defender esta tese, o Governo francês invoca os considerandos 6 e 8 do Regulamento 2015/2283. O considerando 6 indica que «[a] atual definição de novos alimentos contida no Regulamento (CE) n.º 258/97 deverá ser *clarificada e atualizada*» [18]. Nos termos do considerando 8, «[o] âmbito de aplicação do presente regulamento deverá, em princípio, ser o mesmo do Regulamento (CE) n.º 258/97. No entanto, com base na evolução científica e tecnológica registada desde 1997, é oportuno *rever, clarificar e atualizar* as categorias de alimentos que constituem novos alimentos. Essas categorias deverão abranger insetos inteiros e respetivas partes» [19].

65. Em contrapartida, estes dois considerandos são interpretados de forma diferente pela recorrente e pela Comissão. Em especial, segundo a recorrente, o facto de os insetos inteiros estarem agora abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento 2015/2283 não implica necessariamente que também o estivessem ao abrigo do regime anterior. A inclusão de insetos inteiros não é uma mera clarificação, mas um aditamento à definição anterior de novos alimentos.

66. Atendendo à redação clara de ambas as disposições, discutida em pormenor nas secções anteriores das presentes conclusões, o argumento do Governo francês parece-me completamente insustentável. Em primeiro lugar, basta confrontar as redações de ambos os requisitos estabelecidos nos regulamentos respetivos: «ingredientes alimentares isolados a partir de animais», por um lado, e «alimentos que consistam em animais ou partes destes ou que tenham sido isolados ou produzidos a partir dos mesmos», por outro. Em segundo lugar, quanto aos considerandos citados, o Governo francês parece concentrar-se unicamente na palavra «clarificar», omitindo as palavras, igualmente presentes e claramente articuladas, «atualizar» e «rever».

18 O sublinhado é meu.

19 O sublinhado é meu.

67. Em terceiro lugar, no plano estrutural, a própria existência de uma disposição como o artigo 35.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283 demonstra que o legislador da União estava bem consciente de que o âmbito de aplicação material deste regulamento é, de modo geral, muito mais amplo do que o do seu antecessor de 1997. É também por esta razão que era necessário prever um período transitório para cobrir os produtos que estavam colocados legalmente no mercado à data de entrada em vigor do Regulamento 2015/2283, mas que não eram abrangidos pelo Regulamento n.º 258/97. Segundo a Comissão, o artigo 35.º, n.º 2, do Regulamento 2015/2283 visava, com efeito, os *insetos inteiros*, a fim de assegurar a continuação da sua livre circulação, embora durante um período limitado, após a entrada em vigor do Regulamento 2015/2283.

68. Assim, o âmbito da definição relativa aos alimentos provenientes de animais contida no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento 2015/2283, comparado com o do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97, constitui muito claramente uma alteração, que alarga consideravelmente o âmbito desta definição.

2. (Re)interpretação dinâmica do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 258/97 através do seu objetivo (num contexto social alterado)?

69. Por último, resta o argumento relativo à necessidade de uma «atualização jurisdicional» do que se alega ser uma norma obsoleta do direito da União. Mesmo que se admitisse que não existia nessa altura uma lacuna, porque os insetos não estavam realmente na ementa em 1997, havia aparentemente uma lacuna em 2016, quando o préfet de police de Paris ordenou à Entoma que os retirasse do mercado. Não deveria então ser possível recorrer a uma «interpretação dinâmica» do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 258/97 a fim de concluir que os animais inteiros eram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste último regulamento, em consequência da evolução posterior dos hábitos alimentares e do aparecimento de novos riscos a eles associados?

70. Com efeito, a interpretação de conceitos jurídicos (indeterminados) nunca deve ser estática. Deve responder à evolução da sociedade, quer técnica quer social [20]. As categorias morais evoluem ao longo do tempo [21]. O mesmo se aplica às definições técnicas, como, por exemplo, a de «alimentos». A interpretação destes conceitos não pode ficar cristalizada no tempo.

71. Dito isto, existem limites para este dinamismo jurídico se for praticado por um órgão jurisdicional. Podem referir-se três limites gerais, aplicáveis de modo transversal, bem como um adicional, que tem particular relevância em domínios altamente técnicos.

72. Em primeiro lugar, e sobretudo, o próprio texto constitui um limite. A interpretação dinâmica proposta deve ser compatível com o sentido natural dos termos, interpretados, precisamente, no seu contexto evolutivo. Assim, na hipótese improvável de um texto de 1850 fazer referência à «responsabilidade civil por veículos», essa responsabilidade, interpretada atualmente, incluiria um carro (a motor), bem como um carro elétrico. Se o texto fizesse referência à «responsabilidade civil por coches», forçar a inclusão neste conceito de um carro (a motor) poderia ainda ser possível em determinadas condições. Contudo, se a redação do texto fosse «responsabilidade civil por pequenas carruagens de duas rodas para aluguer público puxadas por um cavalo», a inclusão de um carro (a motor) neste conceito já não seria simplesmente possível.

20 V. as minhas Conclusões no processo Confédération paysanne e o. (C-528/16, EU:C:2018:20, n.ºs 100 e segs.).

21 V. recentemente, por exemplo, quanto ao conceito de «bons costumes», Acórdão de 27 de fevereiro de 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, n.º 39).

73. Por conseguinte, é relevante o que pode ser plausivelmente abrangido por um dado texto, no âmbito da sua incerteza semântica razoavelmente concebível, e que deve constituir o limite natural de qualquer extensão jurisdicional. No caso em apreço, os animais inteiros a consumir enquanto tais não podem ser simplesmente incluídos entre os «ingredientes alimentares isolados a partir de animais». Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, pelo menos no que respeita aos limites da interpretação conforme aplicáveis aos órgãos jurisdicionais nacionais [22], essa interpretação não pode ser *contra legem* [23].

74. Em segundo lugar, temos o imperativo da segurança jurídica e da previsibilidade da lei, especialmente para os particulares, que devem poder prever, pelo menos em certa medida, o regime jurídico aplicável e adaptar o seu comportamento em conformidade [24]. O afastamento inesperado e, portanto, imprevisível do sentido natural das palavras faz com que a orientação num qualquer sistema jurídico seja como andar em areia movediça. A falta de estabilidade jurídica da interpretação fomenta o cinismo em relação às regras e o desprezo da lei: porque havemos de nos preocupar com a lei se uma coisa é suscetível de significar outra coisa qualquer de um dia para o outro?

75. Os mesmos limites são aplicáveis, por maioria de razão, quando a medida da União em causa impõe obrigações ou sanções [25]. Embora o presente processo não diga respeito a sanções, tem por objeto a fixação de obrigações para os operadores do mercado, que estes não teriam tido em qualquer interpretação normal da regulamentação anteriormente aplicável.

76. Em terceiro lugar, o argumento relativo à separação de poderes na União, ao nível horizontal, mais frequentemente designado por equilíbrio institucional, poderia, mais uma vez, atendendo à sua prática de aplicação concreta, não ser talvez o mais forte. Contudo, no contexto jurídico da União, os mesmos limites de interpretação têm também implicações verticais ou diagonais: o alargamento por via interpretativa do âmbito de aplicação de uma medida da União tem normalmente como consequência um impacto sobre a repartição de poderes entre a União e os Estados-Membros numa dada matéria.

77. Quanto a este aspeto, o caso em apreço é curioso. Os papéis tradicionais parecem estar um pouco invertidos. Com efeito, os Governos francês e italiano não procuram recuperar território regulamentar que, numa interpretação adequada do âmbito de uma medida da União, deveria ter pertencido aos Estados-Membros. Visam alcançar o oposto.

78. Contudo, se fosse seguida a interpretação natural do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 258/97 proposta nas secções anteriores das presentes conclusões, isso significaria que, antes da entrada em vigor do Regulamento 2015/2283, os Estados-Membros teriam sempre sido livres de regulamentar, se assim o desejassem, a colocação no mercado de insetos inteiros. Esta matéria não era, simplesmente, abrangida pelo Regulamento n.º 258/97. Como a Comissão salientou, com razão, a não inclusão de animais inteiros implicava, na prática, que os Estados-Membros conservavam a sua competência para adotar regras relativas à colocação no mercado de alimentos relativos a animais não abrangidos pelo âmbito de aplicação do referido regulamento.

22 V., por exemplo, Acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 100), ou de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 39).

23 V. contudo, por exemplo, Acórdão de 27 de outubro de 2016, Comissão/Alemanha (C-220/15, EU:C:2016:815, n.ºs 33 a 48), em contraste com as minhas Conclusões no processo Comissão/Alemanha (C-220/15, EU:C:2016:534, n.ºs 23 a 50).

24 V. neste sentido, por exemplo, Acórdãos de 18 de fevereiro de 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, n.º 23); de 19 de junho de 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, n.º 60); e de 2 de março de 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, n.º 55). V. igualmente, no contexto específico do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, n.º 32).

25 V., por exemplo, Acórdãos de 29 de março de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comissão (C-352/09 P, EU:C:2011:191, n.ºs 80 e 81); de 5 de dezembro de 2017, M.A.S e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, n.ºs 51 a 57) e de 20 de março de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, n.ºs 46 e 49).

79. É neste contexto que o argumento global do Governo francês parece um pouco forçado. Não se afigura que a França tenha adotado quaisquer regras nacionais desse tipo, seja ao abrigo da competência que manteve nesta matéria, seja, em caso de dúvida, ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 258/97. Além disso, nenhum elemento dos autos indica que este Estado-Membro, se considerasse que os insetos inteiros eram efetivamente abrangidos pelo Regulamento n.º 258/97, apesar da sua redação, tenha requerido a resolução da questão como uma questão de interpretação do âmbito de aplicação deste regulamento, nos termos dos mecanismos nele expressamente previstos (artigo 1.º, n.º 3, conjugado com o artigo 13.º do Regulamento n.º 258/97).

80. Isto não significa que, quanto ao mérito, os argumentos substantivos avançados pelo governo francês sobre os riscos associados ao consumo humano de insetos inteiros não possam ser corretos. Pelo contrário, trata-se simplesmente de salientar que, caso se quisesse transformar essa preocupação em regras vinculativas que os operadores do mercado deviam respeitar, teria sido mais adequado seguir outras vias processuais em vez de tentar alargar *a posteriori* o âmbito de aplicação de uma medida da União a matérias às quais não era manifestamente aplicável.

81. Em quarto e último lugar, existe o argumento que apela para a prudência jurisdicional em domínios específicos do direito, em particular os que dizem respeito a matérias altamente técnicas, em que os tribunais dispõem de reduzida proficiência. Em tais domínios, o terceiro argumento geral, relativo à separação dos poderes e à legitimidade democrática que daí decorre [26], atinge dimensões adicionais em termos de conhecimentos e de experiência.

82. No âmbito dos processos legislativos, como parte do processo político e deliberativo, tanto o público como as opiniões de peritos serão ouvidos, esperando-se que os seus pontos de vista sejam repercutidos. Pelo contrário, os tribunais, em especial os que não recolhem pareceres de peritos ou que não ouvem testemunhos de peritos, estão simplesmente mal preparados para decidir de tais questões técnicas, em particular aquelas em que há pouco ou nenhum conhecimento ou consenso científico [27]. O seu papel nestes domínios deve, portanto, idealmente, ser minimalista, centrando-se essencialmente em dois elementos: a verificação da existência de flexibilidade, salvaguardas e vias de adaptação e de precaução contínuas incorporadas no instrumento em questão, ou seja, a *dimensão processual* da gestão do risco e da incerteza, por um lado, e a *intervenção substantiva limitada* apenas em casos excecionais de apatia legislativa perante circunstâncias sociais ou técnicas profundamente alteradas, por outro [28].

83. Contudo, em ambos os casos, caso se verifique que tal legislação é deficiente, a reação jurisdicional mais adequada nesse contexto é a anulação da medida impugnada ou das partes que dela possam ser separadas, obrigando assim o legislador da União a uma nova reflexão. Só raramente será boa ideia que um tribunal, incluindo o Tribunal de Justiça, comece a inserir «por via interpretativa» novas categorias que exijam uma apreciação técnica ou científica avançada e conhecimentos da matéria em questão.

84. Em conclusão, embora estes elementos não sejam, na realidade, suscitados explicitamente, uma vez que tais questões respeitariam, com efeito, à validade da medida, bastará referir que, por um lado, conforme foi salientado nos números anteriores da presente secção, o Regulamento n.º 258/97 continha cláusulas e procedimentos de salvaguarda e de revisão, que aparentemente não foram utilizados. Por outro lado, o legislador da União tem, efetivamente, reagido às alterações sociais e

26 V. igualmente, a este respeito, as recentes Conclusões do advogado-geral G. Hogan no processo Áustria/Comissão (C-594/18 P, EU:C:2020:352, n.º 42).

27 Para um reconhecimento realista e sensato dos limites da fiscalização jurisdicional em tais matérias, v. Despacho do Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemanha), de 23 de outubro de 2018, no processo n.º 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 V., em pormenor, as minhas Conclusões no processo Confédération paysanne e o. (C-528/16, EU:C:2018:20, n.ºs 139 a 141), ou as minhas Conclusões no processo Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, n.º 90).

científicas, no que respeita aos novos alimentos que consistam em animais, o que é demonstrado com bastante clareza pela adoção de um novo regulamento, o Regulamento 2015/2283. Este último regulamento não deve, todavia, ser aplicado retroativamente *de facto* através de uma «interpretação jurisprudencial» questionável do seu antecessor.

V. Conclusão

85. Sugiro que o Tribunal de Justiça responda à questão que lhe foi submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) do seguinte modo:

— Os animais inteiros a serem consumidos enquanto tais, incluindo os insetos inteiros, não eram abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares.