

Processo C-116/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

28 de fevereiro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Curtea de Apel Timișoara (Tribunal de Recurso de Timișoara, Roménia)

Data da decisão de reenvio:

6 de fevereiro de 2020

Recorrente:

S. C. Avio Lucos SRL

Recorridas:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Objeto do processo principal

Recurso da decisão do Tribunalul Dolj (Tribunal Regional de Dolj, Roménia) de 25 de fevereiro de 2019, que negou provimento ao recurso de anulação da ata na qual a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (Agência para os pagamentos e as intervenções a favor da agricultura – Centro Regional de Dolj; a seguir «APIA») declarou existir uma dívida da recorrente para com o erário público, em conformidade com o artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Nos termos do artigo 267.º TFUE, a Curtea de Apel Timișoara (Tribunal de Recurso de Timișoara, Roménia) pede a interpretação do artigo 2.º do

Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, e a apreciação da conformidade de algumas disposições nacionais com o direito da União, em particular com o Regulamento n.º 73/2009 e com o Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho.

Questões prejudiciais

1) O direito [da União] aplicável ao apoio financeiro relativo ao ano agrícola de 2014 – em particular o Regulamento (CE) n.º 73/2009 e o Regulamento n.º 1122/2009 – opõe-se à criação, pelo direito nacional, de uma obrigação de apresentação da prova do direito de uso sobre uma área de terreno, para efeitos da obtenção de apoio financeiro relativo aos regimes de ajuda por superfície?

2) Caso o direito [da União] acima referido não se oponha à legislação nacional indicada na primeira questão, o direito [da União] (incluindo o princípio da proporcionalidade) opõe-se – no caso particular de o direito de exploração da superfície agrícola ter sido justificado pelo beneficiário mediante a apresentação de um contrato de concessão de uma superfície de pastoreio (contrato nos termos do qual o requerente adquiriu o direito de explorar as pastagens, por seu próprio risco e em seu próprio benefício, em contrapartida do pagamento de uma renda) – a uma legislação nacional que impõe, como condição de validade da celebração desse contrato de concessão, que o futuro concessionário seja exclusivamente criador ou proprietário de animais?

3) A atividade de um beneficiário de um regime de ajuda por superfície que – mediante a celebração de um contrato de concessão de um terreno de pastoreio visando obter o direito de explorar essa superfície e de obter direitos ao pagamento no ano agrícola de 2014 – celebra posteriormente um contrato de associação com criadores, através do qual autoriza a utilização gratuita do terreno concessionado para o pastoreio de animais, conservando o beneficiário o direito de uso do terreno, mas obrigando-se a não entrar a atividade de pastoreio e a realizar atividades de limpeza do terreno de pastoreio, está abrangida pela definição de atividade agrícola constante do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009?

4) O direito da [União] opõe-se a uma interpretação de uma disposição nacional como o artigo 431.º, n.º 2, do Código de Processo Civil – relativo à autoridade de caso julgado de uma decisão judicial definitiva –, segundo a qual uma decisão judicial definitiva que concluiu pela inelegibilidade de um pedido de pagamento em virtude da inobservância do direito nacional relativo ao requisito da legalidade do título de exploração/uso sobre o terreno em relação ao qual foi apresentado um pedido de ajuda por superfície no ano agrícola de 2014 (no âmbito de um litígio no qual foi pedida a anulação da decisão que impôs a aplicação de sanções plurianuais), interpretação essa que impede o exame da conformidade desse requisito nacional com o direito [da União] aplicável ao ano

agrícola de 2014 no âmbito de um novo litígio, no qual é examinada a legalidade do ato de recuperação dos montantes indevidamente pagos ao requerente relativamente ao mesmo ano agrícola de 2014, ato esse baseado na mesma situação de facto e nas mesmas disposições nacionais que foram objeto de análise na decisão judicial definitiva anterior?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003; considerando 61 e artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader).

Artigo 80.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

Disposições nacionais invocadas

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1.043 din 29 decembrie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 139/2007, cu modificările și completările ulterioare (Decreto-Lei n.º 125/2006, que aprova os regimes de pagamentos diretos e pagamentos diretos nacionais complementares, concedidos para a agricultura a partir de 2007, e altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991, relativa às sociedades agrícolas e outras formas de associação no âmbito agrícola, publicada no Jornal Oficial da Roménia, parte I, n.º 1043, de 29 de dezembro de 2006, aprovada com alterações e aditamentos pela Lei n.º 139/2007, com posteriores alterações e aditamentos), artigo 7.º, n.º 1, alínea f), nos termos do qual:

«(1) Para beneficiar da concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes de pagamento único por superfície, os requerentes devem estar inscritos no Registrul fermierilor [Registo dos agricultores], gerido pela Agência para os pagamentos e as intervenções a favor da agricultura, apresentar os pedidos dos pagamentos dentro do prazo e preencher as seguintes condições gerais:

[...]

f) «apresentar os documentos que comprovam a utilização legal do terreno para o qual o pedido foi apresentado»;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (Decreto-Lei n.º 34/2013, relativo à organização, à gestão e à exploração das pastagens permanentes e que introduz alterações e aditamentos à Lei n.º 18/1991, relativa à propriedade fundiária, publicada no *Jornal Oficial da Roménia*, parte I, n.º 267, de 13 de maio de 2013, aprovada com alterações e aditamentos pela Lei n.º 86/2014), artigo 2.º, alínea d), nos termos do qual:

«Para efeitos do presente decreto-lei, entende-se por:

[...]

d) utilizador de pastagens e prados – criador, pessoa singular/coletiva inscrita no Registrul național al exploatațiilor [Registo nacional de explorações; a seguir “RNE”] que exerce atividades agrícolas específicas da categoria de uso de pastagens e prados, em conformidade com a nomenclatura estatística das atividades económicas na União Europeia relativa à produção vegetal e animal, que, nos termos da lei, seja titular do direito de uso da superfície agrícola e que explore o terreno de pastoreio dedicando-o ao pastoreio de grupos de animais de que seja proprietário ou procedendo ao seu corte pelo menos uma vez por ano»;

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 134/2010), artigo 431.º, n.º 2, nos termos do qual:

«Qualquer das partes pode invocar o caso julgado formado no âmbito de um litígio anterior, se apresentar um nexu com a solução deste último.»

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente, a S. C. Avio Lucos SRL, apresentou o pedido único de pagamento por superfície relativo a 2014, registado na APIA – Centro Regional de Dolj, para uma superfície total de 341,70 hectares. Para fazer prova do direito de uso do terreno, apresentou o contrato de concessão celebrado com o Consiliul Local al Comunei Podari (Conselho municipal de Podari), em 28 de janeiro de 2013, com base no Decreto-Lei n.º 34/2013, pelo qual obteve a concessão de uma superfície de 341,70 hectares, que constitui o terreno do município de Podari, propriedade privada da entidade administrativa territorial.
- 2 Com base no contrato de concessão, a S. C. Avio Lucos SRL tem o direito de explorar de forma direta, por seu risco e sob sua responsabilidade, os bens

recebidos em concessão, tem o direito de usar e recolher os frutos dos bens objeto da concessão, segundo a natureza dos mesmos e em conformidade com os objetivos fixados pelo contrato de concessão. É obrigada a garantir a exploração mediante pastoreio e não pode subconceder ou subarrendar o terreno objeto da concessão.

- 3 Após a celebração do contrato de concessão, a S. C. Avio Lucos SRL celebrou, em 30 de janeiro de 2013, um contrato de associação em participação com quatro pessoas singulares, proprietárias de animais.
- 4 Nos termos desse contrato, as partes associam-se para a exploração através de pastoreio no terreno municipal, que se estende por uma superfície de 341,70 hectares, propriedade privada do município de Podari, conforme identificado no contrato de concessão. A exploração efetiva é realizada mediante a colocação à disposição da sociedade S. C. Avio Lucos SRL, por parte dos parceiros pessoas singulares, do número de animais (vacas, ovelhas, cabras, etc.) possuído e declarado no contrato, para efeitos de pastoreio permanente no terreno acima referido. A colocação dos animais à disposição não está sujeita à transferência para a sociedade S. C. Avio Lucos SRL do direito de propriedade sobre os animais e as pessoas singulares continuam a ser as legítimas proprietárias dos mesmos.
- 5 Por sua vez, a S. C. Avio Lucos SRL põe à disposição, para pastoreio livre, permanente e incondicionado, o terreno municipal com uma superfície de 341,70 hectares, uma vez que o acesso ao pastoreio é livre, permanente e não está sujeito a nenhum pagamento ou a nenhuma outra vantagem a título de contrapartida. Além disso, a sociedade realizará anualmente, a expensas suas, atividades de limpeza do terreno de pastoreio, de extração de ervas tóxicas, bem como de eliminação do excesso de água do terreno, garantindo as condições ótimas para a renovação da pastagem.
- 6 Na sequência da apresentação do pedido, a APIA – Centro Regional de Dolj concedeu um apoio financeiro total para a campanha de 2014 no montante de 529 340,24 leus romenos [RON], relativo à superfície de 341,70 hectares. Depois de a recorrente ter recebido esses montantes, a APIA – Centro Regional de Dolj reexaminou os pedidos de apoio e concluiu que, à data da celebração do contrato de concessão, a recorrente não tinha o direito de entregar em concessão prados do domínio público ou do setor privado dos municípios, uma vez que não era um criador, como resulta do contrato de associação em participação. Por conseguinte, a APIA – Centro Regional de Dolj adotou:
 - a) **a decisão de 28 de dezembro de 2015**, pela qual foram aplicadas à recorrente sanções plurianuais no montante de 555 729,59 leus romenos [RON], em aplicação do artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1122/2009, a título da sobredeclaração das superfícies relativamente às quais pediu o apoio financeiro relativo ao regime de pagamento único por superfície e aos pagamentos agroambientais.

b) **a ata de 31 de janeiro de 2017**, objeto de impugnação no presente processo, pela qual foi declarada a existência de uma dívida da recorrente para com o erário público no montante de 529 340,24 leus romenos [RON], com base no artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 796/2004, versão consolidada.

- 7 A recorrente impugnou a ata de 31 de janeiro de 2017 perante o Tribunal Regional de Dolj, que negou provimento ao recurso em 12 de dezembro de 2017. O recurso interposto desta decisão foi julgado procedente pela Curtea de Apel Craiova (Tribunal de Recurso de Craiova, Roménia) e o processo foi remetido ao tribunal regional para reapreciação. Por sentença cível de 25 de fevereiro de 2018, o Tribunal Regional de Dolj indeferiu o pedido, tendo considerado, em substância, que não tinha sido apresentada, juntamente com o pedido único de pagamento, cópia do documento de identificação da exploração agrícola e que a recorrente não forneceu prova da qualidade de criador e do facto de o terreno estar a ser utilizado. A recorrente também recorreu dessa sentença cível, tendo o processo dado entrada no Tribunal de Recurso de Craiova e sido posteriormente remetido ao Tribunal de Recurso de Timișoara.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 Em substância, a recorrente pediu ao tribunal de recurso que declarasse que a decisão de primeira instância é ilegal e destituída de fundamento, tendo alegado que o tribunal: i) não estabeleceu quais eram os critérios de elegibilidade que não tinham sido respeitados e qual era o regime aplicável a esses pedidos; ii) não procedeu a um exame da causa à luz do direito da União Europeia, apesar da existência de um pedido expresso nesse sentido, e iii) analisou os critérios de elegibilidade, não em conformidade com as definições fornecidas nos regulamentos da União referidos na decisão objeto do processo, mas sim à luz de alguns conceitos do direito nacional que não têm correspondência na legislação da União.
- 9 No recurso, foram igualmente apresentados argumentos relativos: i) ao preenchimento dos critérios de elegibilidade estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-375/08 (quanto à prevalência do princípio da utilização efetiva das superfícies), no processo C-61/09 (quanto à possibilidade de utilização das superfícies ao abrigo de um contrato atípico, nos casos em que a superfície utilizada conserva a natureza de área elegível) e nos processos apensos C-333/15 e C-334/15 (quanto à inexistência de um requisito de elegibilidade que consista na qualidade de criador de um requerente titular de uma exploração pecuária, estabelecendo o mesmo acórdão quais são, efetivamente, os critérios de elegibilidade) e nas normas da União (artigo 2.º do Regulamento n.º 73/2009) que contêm definições dos conceitos relevantes para a solução do litígio e também ii) à não conformidade das disposições nacionais com as disposições constantes dos instrumentos da União Europeia.

- 10 A recorrida invocou designadamente a exceção da autoridade de caso julgado da decisão do Tribunal de Recurso de Craiova de 29 de outubro de 2018, pela qual foi indeferido o recurso interposto pela recorrente contra a decisão do Tribunal Regional de Dolj, de 24 de abril de 2018, que negou provimento ao recurso de anulação da decisão, de 28 de dezembro de 2015, adotada pela APIA – Centro Regional de Dolj (decisão mediante a qual foram aplicadas à recorrente sanções plurianuais). O Tribunal de Recurso de Craiova declarou que o juiz de primeira instância considerou acertadamente que a S.C. Avio Lucos SRL não tinha feito prova da elegibilidade, como é expressamente exigido na legislação, na medida em que não é criador, não possui animais registados no RNE, não conseguiu fazer prova da utilização e do uso da superfície, e, por conseguinte, efetuou uma sobredeclaração dos terrenos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 11 O órgão jurisdicional de reenvio considera necessária uma resposta do Tribunal de Justiça à questão de saber se o direito da União obsta a uma legislação nacional que exige, como requisito para a obtenção do apoio financeiro relativo aos regimes de ajuda por superfície, a prova do direito de uso ou de exploração sobre uma área de terreno. Com referência a outra legislação, o Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o Tribunal de Justiça declarou que «a legislação comunitária, nomeadamente o Regulamento n.º 1254/1999, não condiciona a elegibilidade de um pedido de prémios especiais para os bovinos machos e de um pagamento por extensificação à apresentação de um título jurídico válido que legitime o direito do requerente das ajudas de utilizar as superfícies forrageiras objeto desse pedido. Contudo, a legislação comunitária não se opõe a que os Estados-Membros imponham na sua legislação nacional uma obrigação de apresentação desse título, desde que sejam respeitados os objetivos prosseguidos pela legislação comunitária e os princípios gerais do direito comunitário, em particular o princípio da proporcionalidade» (Acórdão de 24 de junho de 2010, Pontini e o., C-375/08, n.º 90).
- 12 Além disso, o juiz nacional considera ser necessário determinar a compatibilidade com o direito da União do requisito que impõe que o beneficiário de um regime de ajuda por superfície seja criador ou proprietário de animais para efeitos de obter a concessão de uma superfície de pastoreio, numa situação na qual a recorrente contesta a compatibilidade desse requisito com o direito da União e a recorrida não indicou nenhuma legislação da União que justifique essa exigência.
- 13 Acresce que, no âmbito da referência à definição de atividade agrícola do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, é necessário determinar se a atividade concreta que a recorrente desenvolve está abrangida por essa definição.
- 14 Por último, no que diz respeito à autoridade de caso julgado invocada pela recorrida, a mesma implica a proibição de conhecer de um pedido que já tenha sido decidido por uma decisão judicial definitiva, decisão definitiva essa que goza

da presunção de corresponder à verdade. Por isso, uma pessoa não pode submeter mais de uma vez um pedido ao tribunal e, após ter sido proferida uma decisão definitiva no respetivo litígio, qualquer impugnação das partes relativamente à solução definitiva só pode ser decidida mediante a utilização das vias de recurso contra decisões judiciais definitivas já proferidas, mas não mediante a apresentação em juízo de pedidos similares.

- 15 Salientando que a procedência da exceção da autoridade de caso julgado será estabelecida após ter recebido uma resposta do Tribunal de Justiça sobre as questões já expostas, o Tribunal de Recurso de Timișoara parte da premissa de que a eventual procedência da exceção da autoridade de caso julgado invocada pela recorrida conduziria à conclusão de que os aspetos relacionados com os efeitos jurídicos do contrato de concessão celebrado pela recorrente e às consequências de a recorrente não ter a qualidade de criador, no que diz respeito ao pedido relativo aos montantes no âmbito dos regimes de ajuda por superfície, foram objeto de decisões judiciais definitivas, com a especificidade de, no presente processo, ter sido pedida a anulação de outro ato adotado relativamente ao ano agrícola de 2014, diferente do que tinha sido impugnado no âmbito do processo no qual o Tribunal de Recurso de Craiova se pronunciou de forma definitiva.