



# Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
ATHANASIOS RANTOS  
apresentadas em 2 de setembro de 2021<sup>1</sup>

**Processo C-176/20**

**SC Avio Lucos SRL**  
**contra**

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul județean Dolj,**  
**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) — Aparat Central**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia)]

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum (PAC) — Regime de apoio direto — Regras comuns — Regime de pagamento único por superfície — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c) — Legislação nacional que condiciona o apoio direto à posse pelo agricultor dos seus próprios animais — Artigo 9.º, n.º 1 — Conceito de “agricultor ativo” — Regulamento (UE) n.º 1306/2013 — Artigo 60.º — Cláusula de evasão — Conceito de “condições artificiais”»

## I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação, por um lado, do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), e do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013<sup>2</sup>, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e, por outro lado, do artigo 60.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013<sup>3</sup>, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a SC Avio Lucos SRL (a seguir «Avio Lucos») à Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul județean Dolj (Agência de Pagamentos e de Intervenção para a Agricultura — Centro Provincial de Dolj, Roménia, a seguir «APIA Dolj») e à Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) — Aparat Central (Agência de Pagamentos e de Intervenção para a Agricultura, Roménia, a seguir

<sup>1</sup> Língua original: francês.

<sup>2</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608, e retificação no JO 2016, L 130, p. 23).

<sup>3</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da [PAC] e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549, e retificação no JO 2016, L 130, p. 13).

«APIA») relativo a um pedido de anulação de uma decisão da APIA Dolj que indeferiu o pedido de pagamento da Avio Lucos ao abrigo do regime de pagamento único por superfície para a campanha do ano de 2015.

3. Embora o Tribunal de Justiça já tenha tido a oportunidade de interpretar os dois regulamentos mencionados *supra*<sup>4</sup>, nomeadamente no âmbito de litígios envolvendo a APIA<sup>5</sup>, o presente processo diz respeito a questões inéditas sobre a interpretação da regulamentação da União relativa às medidas de apoio direto no âmbito da PAC. Mais especificamente, o presente processo, que está a ser tratado em coordenação com o processo C-116/20<sup>6</sup>, Avio Lucos, solicita ao Tribunal, em substância, que esclareça em que medida o direito da União Europeia, e em particular o Regulamento n.º 1307/2013, se opõe a uma legislação nacional, adotada no âmbito do regime de pagamento único por superfície que prevê, como condição de elegibilidade para pagamento, que a atividade de pastoreio realizada em determinadas superfícies agrícolas deve ser realizada por animais criados pelo próprio agricultor, excluindo assim a concessão de apoio financeiro a uma pessoa (singular ou coletiva) que exerça tal atividade por intermediação. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio procura igualmente clarificar o conceito de «agricultor ativo», contido no referido regulamento, bem como a cláusula de evasão prevista no artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

#### 1. Regulamento n.º 1306/2013

4. O artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013, soba epígrafe «Cláusula de evasão», dispõe:

«Sem prejuízo de disposições específicas, não é concedida qualquer vantagem ao abrigo da legislação agrícola setorial a pessoas singulares ou coletivas relativamente às quais se conclua terem sido criadas artificialmente as condições requeridas para obter tais vantagens, contrariamente aos objetivos da referida legislação.»

<sup>4</sup> No que diz respeito à jurisprudência sobre o Regulamento n.º 1307/2013, v., nomeadamente, Acórdãos de 17 de dezembro de 2020, Land Berlin (Direitos de pagamento relacionados com a PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046), e de 10 de março de 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Sobre o Regulamento n.º 1306/2013, v., nomeadamente, Acórdãos de 7 de agosto de 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), de 8 de maio de 2019, Järvaelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), e de 27 de janeiro de 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

<sup>5</sup> V. Acórdão de 29 de abril de 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 e C-304/19, EU:C:2021:340), que diz respeito ao conceito de «superfície agrícola», na aceção, nomeadamente, do artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 1307/2013.

<sup>6</sup> Enquanto o processo C-116/20 diz respeito à campanha agrícola do ano de 2014 e as questões submetidas dizem respeito, em particular, às disposições 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 [PAC] 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 (JO 2009, L 30, p. 16), o processo em apreço diz respeito à campanha agrícola de 2015, à qual as disposições do Regulamento n.º 1307/2013, que substituiu o Regulamento n.º 73/2009, são aplicáveis.

## 2. Regulamento n.º 1307/2013

5. Os considerandos 3, 7 e 10 do Regulamento n.º 1307/2013 têm a seguinte redação:

«(3) Todos os elementos de base relacionados com o pagamento do apoio da União aos agricultores deverão ser incluídos no presente regulamento que deverá igualmente fixar os critérios e condições de acesso aos pagamentos que estão inextricavelmente associados a tais elementos de base.

[...]

(7) A fim de garantir a segurança jurídica, o poder de adotar determinados atos deverá ser delegado na Comissão no que diz respeito ao estabelecimento do quadro no âmbito do qual os Estados-Membros devem definir [...] as atividades mínimas a desenvolver nas superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo [...].

[...]

(10) A experiência adquirida com a aplicação dos vários regimes de apoio aos agricultores mostrou que o apoio foi, em certos casos, concedido a pessoas singulares ou coletivas cujo objetivo comercial não tinha por alvo ou só o tinha marginalmente, uma atividade agrícola. Para assegurar o melhor direcionamento do apoio, os Estados-Membros deverão abster-se de conceder pagamentos diretos a certas pessoas singulares ou coletivas a menos que essas pessoas possam demonstrar que a sua atividade não é marginal. Além disso, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de não conceder pagamentos diretos a outras pessoas singulares ou coletivas cuja atividade agrícola seja marginal. Todavia, os Estados-Membros deverão ser autorizados a conceder pagamentos diretos aos pequenos agricultores a tempo parcial, uma vez que estes agricultores contribuam diretamente para a vitalidade das zonas rurais. Os Estados-Membros deverão também abster-se de conceder pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas cujas superfícies agrícolas sejam sobretudo superfícies mantidas naturalmente num estado adequado para pastoreio ou cultivo, mas que não exerçam um determinado mínimo de atividade.»

6. O artigo 4.º deste regulamento, intitulado «Definições e disposições conexas», dispõe:

«1. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) “Agricultor”, a pessoa singular ou coletiva ou o grupo de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja o estatuto jurídico que o direito nacional confira ao grupo e aos seus membros, cuja exploração se situa no âmbito de aplicação territorial dos Tratados na aceção do artigo 52.º TUE em conjugação com os artigos 349.º e 355.º TFUE, e que exerce uma atividade agrícola;
- b) “Exploração”, o conjunto das unidades utilizadas para atividades agrícolas e geridas por um agricultor, situadas no território do mesmo Estado-Membro;
- c) “Atividade agrícola”:
  - i) a produção, a criação ou o cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, a ordenha, a criação de animais, e a detenção de animais para fins de produção,

- ii) a manutenção de uma superfície agrícola num estado que a torne adequada para pastoreio ou cultivo sem ação preparatória especial para além dos métodos e máquinas agrícolas habituais, com base em critérios a definir pelos Estados-Membros a partir de um quadro estabelecido pela Comissão, ou
- iii) a realização de uma atividade mínima, definida pelos Estados-Membros, em superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo;

[...]

## 2. Os Estados-Membros:

[...]

- b) Se for caso disso num Estado-Membro, definem a atividade mínima a desenvolver nas superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para o pastoreio ou cultivo, como referido no n.º 1, alínea c), subalínea iii);

[...]

## 3. No intuito de garantir a segurança jurídica, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 70.º, que estabeleçam:

[...]

- b) O quadro dentro do qual os Estados-Membros definem a atividade mínima a desenvolver nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, como referido no n.º 1, alínea c), subalínea iii);

[...]»

## 7. O artigo 9.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Agricultor ativo», prevê, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Não são concedidos pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas, ou a grupos de pessoas singulares ou coletivas, cujas superfícies agrícolas são sobretudo superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo e que não exercem nessas superfícies a atividade mínima definida pelos Estados-Membros nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b).

2. Não são concedidos pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas, ou a grupos de pessoas singulares ou coletivas, que gerem aeroportos, empresas de caminhos de ferro, sistemas de distribuição de água, empresas imobiliárias ou terrenos desportivos e recreativos permanentes.

Se for caso disso, os Estados-Membros podem, com base em critérios objetivos e não discriminatórios, decidir acrescentar quaisquer outras empresas ou atividades não agrícolas similares à lista enumerada no primeiro parágrafo, podendo subsequentemente decidir retirar tais aditamentos.

As pessoas ou grupos abrangidos pelo âmbito de aplicação do primeiro ou segundo parágrafos são, porém, considerados agricultores ativos se, na forma exigida pelos Estados-Membros, fornecerem provas verificáveis que comprovem o seguinte:

- a) Que o montante anual dos pagamentos diretos efetuados corresponde, no mínimo, a 5 % das receitas totais que obtiveram de atividades não agrícolas no último ano fiscal para o qual tais provas estão disponíveis;
- b) Que as suas atividades agrícolas não são insignificantes;
- c) Que a sua principal atividade ou objeto social consiste no exercício de uma atividade agrícola.

3. Em complemento aos n.ºs 1 e 2, os Estados-Membros podem decidir, com base em critérios objetivos e não discriminatórios, que não são concedidos pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas, ou a grupos de pessoas singulares ou coletivas:

- a) Cujas atividades agrícolas constituam apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais, e/ou
- b) Cujas principal atividade ou objeto social não consista no exercício de uma atividade agrícola.

[...]»

8. Nos termos do seu artigo 74.º, o Regulamento n.º 1307/2013 é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015.

### 3. Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014

9. Os considerandos 4, 6, 10 e 16 do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014<sup>7</sup> enunciam:

«(4) Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia [...], importa esclarecer que, ao aprovarem medidas para transposição da legislação da União, os Estados-Membros devem exercer o seu poder discricionário em conformidade com determinados princípios, em particular o da não discriminação.

[...]

(6) Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento [n.º 1307/2013], uma “atividade agrícola” não exige a produção, a criação, a criação ou o cultivo de produtos agrícolas. Os agricultores podem, em alternativa, manter uma superfície agrícola num estado que a torne adequada para pastoreio ou cultivo sem ação preparatória especial para além dos métodos e máquinas agrícolas habituais ou, tratando-se de superfícies agrícolas naturalmente mantidas naquele estado, realizar uma atividade mínima. Dado que ambas estas últimas atividades exigem uma determinada ação por parte do agricultor, importa que o estabelecimento, pelos Estados-Membros, de critérios adicionais aplicáveis a essas atividades seja enquadrado ao nível da União.

[...]

<sup>7</sup> Regulamento Delegado da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento n.º 1307/2013 e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO 2014, L 181, p. 1).

(10) O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1307/2013] determina que não sejam concedidos pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas, ou a grupos de pessoas singulares ou coletivas, cujas superfícies agrícolas são sobretudo superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo e que não exerçam nessas superfícies a atividade mínima definida pelos Estados-Membros. Para o efeito, é necessário determinar quando devem tais superfícies ser consideradas a parte principal das terras agrícolas de um agricultor e clarificar o âmbito de aplicação da referida disposição.

[...]

(16) Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia [...], os direitos ao pagamento devem ser atribuídos à pessoa que dispõe do poder de decisão e a quem cabem os benefícios e os riscos financeiros decorrentes da atividade agrícola nas terras para as quais é solicitada a referida atribuição. É conveniente clarificar que este princípio se aplica, em especial, quando um hectare elegível é objeto de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento por mais do que um agricultor.»

10. O artigo 4.º do referido regulamento delegado, intitulado «Quadro dos critérios aplicáveis à manutenção da superfície agrícola num estado adequado para pastoreio ou cultivo», dispõe:

«1. Para efeitos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalínea ii), do Regulamento [n.º 1307/2013], os critérios a satisfazer pelos agricultores para cumprirem a obrigação de manutenção da superfície agrícola num estado adequado para pastoreio ou cultivo sem ação preparatória para além dos métodos e máquinas agrícolas habituais devem ser estabelecidas pelos Estados-Membros por um dos seguintes meios, ou por ambos:

- a) Os Estados-Membros devem impor aos agricultores a realização de, pelo menos, uma atividade anual. Quando razões ambientais o justifiquem, os Estados-Membros podem decidir reconhecer igualmente atividades realizadas apenas de dois em dois anos;
- b) Os Estados-Membros devem definir as características que uma superfície agrícola deve apresentar para ser considerada mantida num estado adequado para pastoreio ou cultivo.

2. No estabelecimento dos critérios a que se refere o n.º 1, os Estados-Membros podem distinguir tipos diversos de superfície agrícola.»

11. O artigo 5.º do referido regulamento delegado, sob a epígrafe «Enquadramento das atividades mínimas nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo», prevê:

«Para efeitos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalínea iii), do Regulamento [n.º 1307/2013], a atividade mínima, a estabelecer pelos Estados-Membros, que deve ser realizada nas superfícies agrícolas mantidas naturalmente num estado adequado para pastoreio ou cultivo consiste, pelo menos, numa atividade a realizar anualmente pelo agricultor. Quando razões ambientais o justifiquem, os Estados-Membros podem decidir reconhecer igualmente atividades realizadas apenas de dois em dois anos.»

12. O artigo 10.º do mesmo regulamento delegado, que figura na sua secção 3, intitulada «Agricultor ativo» e tem a epígrafe «Casos em que as superfícies agrícolas são constituídas, principalmente, por superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo», tem a seguinte redação:

«1. Para efeitos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1307/2013], considera-se que uma pessoa singular ou coletiva, ou um grupo de pessoas singulares ou coletivas, possui superfícies agrícolas constituídas, principalmente, por superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, se essas superfícies representarem mais do que 50 % da superfície agrícola total declarada em conformidade com o artigo 72.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento [n.º 1306/2013].

2. O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1307/2013] não se aplica a pessoas singulares ou coletivas nem a grupos de pessoas singulares ou coletivas que, em superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, exerçam uma atividade agrícola na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), do Regulamento [n.º 1307/2013].»

## **B. Direito romeno**

### *1. Código Civil*

13. O artigo 2.146 do Código Civil, adotado pela legea nr. 287 privind Codul civil (Lei n.º 287 de 17 de julho de 2009)<sup>8</sup>, relativo ao comodato de uso, estabelece que «[o] comodato de uso é um contrato a título gratuito pelo qual uma parte, denominada por “comodante”, cede um bem móvel ou imóvel a outra parte, denominada “comodatária”, para que esta o utilize, com a obrigação de o restituir após um determinado prazo.»

### *2. OUG n.º 34/2013*

14. O artigo 2.º do Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Decreto Urgente do Governo n.º 34/2013, relativo à Organização, à Gestão e à Exploração das Pastagens Permanentes e que Altera e Complementa a Lei sobre Propriedade Fundiária n.º 18/1991<sup>9</sup>), de 23 de abril de 2013, dispõe:

«Para efeitos do presente Decreto Urgente, os seguintes termos e expressões têm os seguintes significados:

[...]

c) “Cabeça normal (CN)” — unidade de medida padrão estabelecida para comparar animais de diferentes espécies, em função das suas necessidades alimentares e que permita a conversão de diferentes categorias de animais

[...]»

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României, n.º 505, de 15 de julho de 2011.

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României, n.º 267, de 13 de maio de 2013, a seguir «OUG n.º 34/2013».

### 3. OUG n.º 3/2015

15. O artigo 2.º do Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Decreto Urgente do Governo n.º 3, que Aprova os Regimes de Pagamento Aplicáveis à Agricultura no Período de 2015-2020 e para Alteração do Artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 relativa às Sociedades Agrícolas e a Outras Formas de Associação no Âmbito Agrícola), de 18 de março de 2015, na versão em vigor a partir de 1 de julho de 2015<sup>10</sup>, dispõe:

«(1) Para efeitos do presente Decreto Urgente, entende-se por:

[...]

f) “agricultor”: a pessoa singular ou coletiva ou uma associação de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja o estatuto jurídico da mesma, cuja exploração se situa no território da Roménia e que exerça uma atividade agrícola;

[...]

(2) Na aceção do n.º 1, alínea f), a expressão “atividade agrícola” significa, conforme o caso:

[...]

d) a realização de uma atividade mínima em superfícies agrícolas habitualmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, mediante o pastoreio, garantindo uma carga mínima de 0,3 CN/hectare com os animais criados pelo agricultor ou um corte anual das pastagens permanentes, em conformidade com as disposições da legislação específica em matéria de pastagens. [...]»

16. O artigo 7.º do OUG n.º 3/2015 prevê:

«(1) Os beneficiários dos pagamentos são os agricultores ativos, pessoas singulares e/ou coletivas, que exercem uma atividade agrícola na qualidade de utilizadores de superfícies agrícolas e/ou possuidores legítimos de animais, em conformidade com a legislação em vigor. [...]

[...]»

17. O artigo 8.º do OUG n.º 3/2015 tem a seguinte redação:

«(1) Para poderem beneficiar dos pagamentos diretos previstos no artigo 1.º, n.º 2, os agricultores devem:

[...]

<sup>10</sup> *Monitorul Oficial al României*, n.º 191, de 23 de março de 2015, a seguir «OUG n.º 3/2015».

c) explorar um terreno com uma superfície agrícola de pelo menos 1 hectare; a superfície da parcela agrícola deve ter pelo menos 0,3 hectares, e, no caso das estufas, das estufas solares, das vinhas, dos pomares, da cultura de lúpulo, dos viveiros, dos arbustos frutícolas, a superfície da parcela agrícola deve ser de pelo menos 0,1 hectare e/ou, consoante os casos, ter um número mínimo de animais. [...]

[...]

n) apresentar, no momento do pedido de pagamento único ou das alterações ao mesmo, os documentos exigidos que provem a utilização das terras agrícolas, incluindo terras que compreendem superfícies de interesse ecológico bem como dos animais. [...]

[...]

(6) Os documentos que comprovam a utilização de terras agrícolas e a posse de animais são determinados por despacho do ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale [(ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Roménia)] e são apresentados, consoante o caso, por todos os requerentes aquando da apresentação de pedidos de pagamento único. As superfícies ou animais para os quais esses documentos não são apresentados não são elegíveis para pagamento.»

#### 4. Decreto n.º 619/2015

18. O artigo 2.º do Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Decreto do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural n.º 619, para a Aprovação dos Critérios de Elegibilidade, das Condições Específicas e das Regras de Execução dos Regimes de Pagamento Previstos no Artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do [OUG n.º 3/2015], e das Condições Específicas de Execução das Medidas Compensatórias de Desenvolvimento Rural Aplicáveis às Terras Agrícolas, Previstas no Programa Nacional de Desenvolvimento Rural 2014-2020), de 6 de abril de 2015, na sua versão em vigor em 1 de julho de 2015<sup>11</sup>, dispõe:

«Para efeitos do presente decreto, considera-se:

[...]

m) “possuidor de animais” — [uma] pessoa que tem animais em posse permanente, na qualidade de proprietário de animais e/ou de proprietário da exploração, ou que possui temporariamente animais na qualidade de pessoa ao cuidado da qual foram confiados durante o ano do pedido, em virtude de um documento formalizado nas condições da legislação em vigor;

[...]»

<sup>11</sup> *Monitorul Oficial al României*, n.º 234 de 6 de abril de 2015, a seguir «Decreto n.º 619/2015».

19. O artigo 7.º, n.º 3, deste decreto prevê que:

«Os utilizadores de pastagens permanentes, pessoas singulares ou coletivas de direito privado, para além dos mencionados no n.º 1 e no artigo 6.º, n.º 1, que realizem pelo menos uma atividade agrícola mínima em pastagens permanentes à sua disposição nas condições da lei em vigor, tal como definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do [OUG n.º 3/2015], na qualidade de agricultores ativos, apresentam à APIA, no momento de entrega do pedido de pagamento único, os documentos previstos no artigo 5.º, n.º 1 e no n.º 2, alínea a), alínea b), subalínea i), alínea c) e d), bem como, se for caso disso:

a) uma cópia do cartão da exploração zootécnica em que figurem os registos dos animais ou o certificado de um veterinário habilitado, do qual conste o código da exploração inscrito no Registo Nacional das Explorações, em vigor à data da entrega do pedido de pagamento único, no caso em que o proprietário da pastagem permanente possua animais com os quais garanta um custo mínimo de 0,3 CN/hectare;

[...]»

20. O artigo 8.º, n.º 1, do referido decreto tem a seguinte redação:

«Os documentos relativos à posse legal dos animais que são apresentados nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do [OUG n.º 3/2015] são previstos no Decreto da Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Autoridade Nacional de Saúde Veterinária e Segurança dos Alimentos, ANSVSA) n.º 40/2010.

[...]»

### **III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

21. A Avio Lucos é uma sociedade de direito romeno cujo objeto social é a «atividade de apoio ao cultivo».

22. Em 1 de julho de 2015, a Avio Lucos apresentou à APIA Dolj um pedido de pagamento no âmbito do regime de pagamento único por superfície para a campanha do ano de 2015, para uma superfície de 170,36 hectares de pastagem, designadamente, pastos municipais permanentes usados individualmente.

23. Para o efeito, apresentou uma série de documentos, entre os quais um contrato de concessão, celebrado em 28 de janeiro de 2013, com a câmara municipal do município de Podari (Roménia), relativo a uma pastagem localizada neste município<sup>12</sup> (a seguir «contrato de concessão»), bem como seis contratos de comodato (de uso) celebrados no mês de abril de 2015 com vários proprietários de animais, no termo dos quais a Avio Lucos autorizou estes proprietários a pastar gratuitamente os seus animais no terreno recebido sob concessão (a seguir «contratos de comodato»). Além disso, no seu pedido de pagamento único, a Avio Lucos indicou que possuía

<sup>12</sup> Este contrato foi celebrado para uma concessão de uma superfície de pastagem inicialmente de 341,70 hectare, e posteriormente reduzida, na sequência da alteração do contrato de 25 de junho de 2015, para 170,36 hectare. Trata-se do contrato de concessão que está igualmente em causa no processo C-116/20.

animais que contribuía para a sua atividade agrícola, nomeadamente, 24 bovinos com mais de dois anos, um bovino com menos de seis meses, 60 caprinos e 20 equídeos (cavalos) com mais de seis meses.

24. Por Decisão de 20 de outubro de 2017, a APIA Dolj indeferiu este pedido de pagamento único por incumprimento das condições de elegibilidade, com o fundamento de que a Avio Lucos não tinha garantido a carga mínima de 0,3 CN/hectare (a seguir «carga mínima exigida») em relação à superfície total de pastagem de 170,36 hectares. Segundo a APIA Dolj, a pastagem era, na verdade, realizada pelos proprietários dos animais referidos no número anterior das presentes conclusões e não pela Avio Lucos, que não possuía animais suficientes para poder cumprir a carga mínima exigida.

25. A Avio Lucos apresentou uma reclamação prévia contra esta decisão, que foi indeferida pela APIA Dolj por Decisão de 4 de janeiro de 2018.

26. A Avio Lucos interpôs recurso contra estas duas decisões da APIA Dolj perante o Tribunalul Dolj — Secția de contencios administrativ și fiscal (Tribunal de Primeira Instância de Dolj — Secção de Contencioso Administrativo e Fiscal, Roménia, a seguir «Tribunal de Primeira Instância de Dolj»), tendo sido negado provimento ao recurso por Acórdão de 28 de janeiro de 2018.

27. Em substância, o Tribunal de Primeira Instância de Dolj fundamentou o indeferimento do pedido de pagamento único apresentado pela Avio Lucos com o incumprimento da carga mínima exigida para a superfície total de pastagem de 170,36 hectares. Mais concretamente, este órgão jurisdicional invocou oficiosamente duas exceções de inadmissibilidade, fundadas, por um lado, na nulidade do contrato de concessão<sup>13</sup> e, por outro, na nulidade dos contratos de comodato<sup>14</sup>. Em substância, o referido órgão jurisdicional considerou que o contrato de concessão tinha sido celebrado em violação do direito nacional, uma vez que, nomeadamente, a Avio Lucos não tinha a qualidade de criador de animais à data da celebração do contrato e a carga mínima exigida devia ter sido cumprida nessa data, e não posteriormente. Uma vez que a recorrente não tinha direito à concessão das pastagens do município de Podari, o seu pedido de pagamento único não era admissível. A Avio Lucos criou, assim, condições artificiais para receber um pagamento ao abrigo do regime de apoio financeiro, com o único objetivo de obter uma vantagem contrária a esse regime. Por conseguinte, não obstante o cumprimento formal dos critérios previstos pela regulamentação nacional, os documentos apresentados pela Avio Lucos para fundamentar o seu pedido de pagamento único não podiam ter sido tomados em consideração para o justificar. Por último, uma interpretação lata do conceito de «criador de animais» seria contrária ao direito da União, uma vez que as autoridades nacionais poderiam basear-se exclusivamente nos dados contidos num sistema nacional de identificação e registo individual de animais para recusar o apoio solicitado, sem proceder a outros controlos, em conformidade com o Acórdão de 21 de julho de 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. A Avio Lucos interpôs recurso desta decisão, ora pendente no órgão jurisdicional de reenvio, a Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia), no qual alegou, nomeadamente, que o Tribunal de Primeira Instância de Dolj tinha errado ao concluir que a

<sup>13</sup> Segundo o Tribunal de Primeira Instância de Dolj, nomeadamente, por um lado, a Avio Lucos não era uma associação/organização local com sede em Podari, cujo objeto de atividade era a criação de animais, mas uma sociedade comercial com sede numa localidade diferente daquela em que se encontravam as pastagens atribuídas como concessão e, por outro lado, o contrato de concessão celebrado com a Câmara Municipal de Podari tinha sido adjudicado ilegalmente de forma direta, sem concurso público.

<sup>14</sup> Segundo o Tribunal de Primeira Instância de Dolj, não resulta do registo nacional de explorações que tenha havido uma entrega efetiva dos animais, pelo que os contratos de comodato de uso, sendo contratos reais, não são válidos.

condição de elegibilidade, a saber, a qualidade de criador de animais, não estava preenchida. Com efeito, a qualidade ou falta de qualidade de criador de animais é irrelevante e não pode levar ao indeferimento do seu pedido de pagamento único, dado que esse pedido não era para a criação de animais, mas para a manutenção das terras para pastagem por meio de animais. A APIA, por seu lado, concluiu que devia ser negado provimento ao recurso.

29. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), do Regulamento n.º 1307/2013, o conceito de «agricultor» inclui uma pessoa singular ou coletiva que exerce uma «atividade agrícola» que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), do referido regulamento, pode consistir na realização de uma atividade mínima, definida pelos Estados-Membros, em superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo. No que diz respeito a essa atividade mínima, o artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento deixa aos Estados-Membros a possibilidade de a definir. Ora, o legislador romeno estabeleceu, a esse respeito, que a atividade agrícola deve ser exercida com animais criados pelo próprio agricultor, excluindo assim da concessão de apoio financeiro qualquer pessoa coletiva ou singular que exerça tal atividade através de intermediação, o que, segundo a APIA, é o caso de Avio Lucos.

30. Este órgão jurisdicional pretende saber se o artigo 4.º do Regulamento n.º 1307/2013 se opõe a uma tal disposição nacional que estabelece que a atividade mínima que deve ser realizada nas superfícies agrícolas consiste no pastoreio com os animais criados pelo agricultor. Na medida em que o direito da União não se oponha a uma tal disposição, o referido órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), bem como o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que pode ser considerada «agricultor ativo» a pessoa coletiva que tenha celebrado um contrato de concessão, como os do caso em apreço, e que possui animais com base em contratos de comodato de uso celebrados com pessoas singulares a título gratuito. Além disso, uma vez que a Avio Lucos preenchia, de um ponto de vista formal, os critérios de elegibilidade previstos pelo direito nacional, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre se a celebração de um contrato de concessão e de contratos de comodato como os que estão em causa no processo principal podem ser abrangidos pelo conceito de «condições artificiais», a que se refere o artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013.

31. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O Regulamento [n.º 1307/2013] opõe-se a uma disposição nacional que estabelece que a atividade mínima que deve ser realizada nas superfícies agrícolas habitualmente mantidas num estado adequado para pastoreio consiste no pastoreio com animais que [criados pelo] agricultor?
- 2) Na medida em que o direito da [União] acima referido não se oponha a uma disposição nacional como a indicada na primeira questão, podem as disposições respetivamente dos artigos 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), e do artigo 9.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 1307/2013] ser interpretadas no sentido de que pode ser considerada “agricultor ativo” a pessoa [coletiva] que tenha celebrado um contrato de concessão em situações como as do litígio no processo principal e que possui animais com base em contratos de comodato de uso celebrados com pessoas singulares, contratos pelos quais os comodantes confiam aos comodatários, a título gratuito, os animais que possuem na qualidade de proprietários, para pastoreio em terras de pastagem colocadas à disposição dos comodatários e nos períodos de tempo estipulados?

3) Devem as disposições do artigo 60.º do Regulamento [n.º 1306/2013] ser interpretadas no sentido de que também se entende por condições artificiais o caso de um contrato de concessão e de contratos de comodato de uso como os que estão em causa no processo principal?»

32. Foram apresentadas observações escritas pela Avio Lucos, pela APIA e pela APIA Dolj, pelos Governos checo e romeno e também pela Comissão Europeia.

33. O Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo, decidiu pronunciar-se sem audiência de alegações. Por cartas enviadas a 24 de fevereiro de 2021, o Tribunal de Justiça dirigiu um pedido de esclarecimento ao órgão jurisdicional de reenvio, ao qual este respondeu, e colocou questões para resposta por escrito às partes no processo principal, ao Governo romeno e à Comissão, às quais foi dada resposta no prazo fixado.

#### IV. Análise

##### A. Quanto à primeira questão prejudicial

34. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o Regulamento n.º 1307/2013 se opõe a uma disposição nacional que estabelece que a atividade mínima que deve ser realizada nas superfícies agrícolas habitualmente mantidas num estado adequado para pastoreio consiste no pastoreio com animais criados pelo agricultor.

35. A título preliminar, considero útil esclarecer o alcance desta primeira questão.

36. Em primeiro lugar, importa referir que, tendo em conta a redação desta questão, e não obstante o órgão jurisdicional de reenvio se referir genericamente ao Regulamento n.º 1307/2013, parece que esta questão se refere à interpretação do artigo 4.º deste regulamento e, em particular, do n.º 1, alínea c), iii), e do n.º 2, alínea b), do mesmo. Com efeito, para além do referido órgão jurisdicional se referir especificamente a estas disposições na fundamentação do seu pedido de decisão prejudicial, a legislação nacional aplicável, segundo a qual o pastoreio deve ser realizado de forma a garantir uma carga mínima exigida com os animais criados pelo agricultor, foi, de acordo com as indicações do órgão jurisdicional de reenvio e do Governo romeno, adotada no âmbito da definição, pela Roménia, da atividade mínima a exercer nas superfícies agrícolas, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento.

37. Em seguida, como foi confirmado pelo Governo romeno, a expressão «superfícies agrícolas habitualmente mantidas», que é mencionada na primeira questão e que reproduz a redação do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do OUG n.º 3/2015, deve ser entendida como um sinónimo da expressão «superfícies agrícolas naturalmente mantidas», que figura no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), e n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013.

38. Por último, importa referir que a expressão «animais criados pelo agricultor», que consta da redação da primeira questão e que se refere ao conceito de «criação» referido no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do OUG n.º 3/2015, não está definida na legislação nacional. Segundo as explicações do Governo romeno, o conceito de «animais explorados pelo agricultor» coincide tanto com o conceito de «posse» de animais, previsto no artigo 8.º, n.º 6, do OUG n.º 3/2015, quanto com o conceito de «possuidor de animais», previsto no artigo 2.º, alínea m), do Decreto n.º 619/2015. Por conseguinte, com a utilização desta expressão, a ênfase não é colocada no processo de criação dos

animais, mas na sua «posse». Com efeito, na legislação nacional, um «possuidor de animais» é uma pessoa que «tem animais em posse permanente, na qualidade de proprietário de animais e/ou de proprietário da exploração, ou que possui temporariamente animais na qualidade de pessoa ao cuidado da qual foram confiados durante todo o ano do pedido [...]»<sup>15</sup>, o que tem um significado mais amplo do que o conceito de «criador de animais».

39. Daqui resulta que, com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), e o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 se opõem a uma disposição nacional segundo a qual a atividade mínima de pastoreio que deve ser realizada nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para tal pastoreio, deve ser realizada com animais de que o próprio agricultor é possuidor<sup>16</sup>.

40. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta, não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte<sup>17</sup>.

41. Em primeiro lugar, no que se refere à *redação* das disposições do Regulamento n.º 1307/2013, mencionadas no n.º 39, estas disposições não preveem expressamente que, para estar abrangida pelo conceito de «atividade agrícola», a atividade assim exercida, no presente processo o pastoreio, deva ser realizada por meio de animais criados ou possuídos pelo próprio agricultor<sup>18</sup>. Estas disposições também não o proíbem expressamente.

42. Com efeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), do Regulamento n.º 1307/2013, entende-se por «atividade agrícola», nomeadamente, «a realização de uma atividade mínima, definida pelos Estados-Membros, em superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo». Do mesmo modo, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento, os Estados-Membros definem, «se for caso disso», a atividade mínima a desenvolver nas referidas superfícies. O artigo 5.º do Regulamento Delegado n.º 639/2014 estabelece o enquadramento das atividades mínimas ao especificar que «consiste[m], pelo menos, numa atividade a realizar anualmente pelo agricultor».

43. Com exceção desta condição, não está prevista qualquer limitação no que diz respeito ao alcance do conceito de «atividade agrícola mínima» realizada nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, sendo este definido pelo Estado-Membro em causa. Por conseguinte, embora a redação das referidas disposições do Regulamento n.º 1307/2013 conceda inegavelmente uma certa margem de manobra aos

<sup>15</sup> V. artigo 2.º, alínea m), do Decreto n.º 619/2015 (n.º 18 das presentes conclusões).

<sup>16</sup> A primeira questão prejudicial do presente processo apresenta semelhanças com a segunda questão prejudicial do processo C-116/20. No entanto, enquanto a primeira questão no presente processo diz respeito à possibilidade de um Estado-Membro impor, no âmbito do exercício de uma atividade mínima, a obrigação de o agricultor apascentar os seus próprios animais, a segunda questão do processo C-116/20 visa determinar se uma tal condição pode ser imposta para efeitos da celebração de um contrato de concessão como o que está em causa no processo principal.

<sup>17</sup> V., neste sentido, Acórdão de 10 de março de 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, n.º 27).

<sup>18</sup> Esta conclusão é igualmente válida relativamente ao conceito de «atividade agrícola», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 73/2009, que foi substituído pelo Regulamento n.º 1307/2013 (v. n.º 78 das Conclusões no processo C-116/20, Avio Lucos).

Estados-Membros para definir a atividade mínima que deve ser exercida, não permite dar uma resposta conclusiva à questão de saber se essa margem lhes permite impor uma condição relativa à propriedade, à posse ou à criação de animais utilizados no pastoreio<sup>19</sup>.

44. Em segundo lugar, certas indicações podem ser deduzidas do *contexto* em que se insere o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), do Regulamento n.º 1307/2013. Assim, saliento que este regulamento estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, alíneas b) e i), regras específicas relativas ao regime de pagamento único por superfície, o considerando 3 do referido regulamento concretiza que «todos os elementos de base» relacionados com o pagamento do apoio da União aos agricultores deverão ser incluídos no mesmo regulamento. Este último fixa também as condições de acesso aos pagamentos, que estão inextricavelmente associados a tais elementos de base. No entanto, a condição segundo a qual, para beneficiar de pagamentos únicos por superfície, a atividade mínima agrícola deve ser realizada por intermédio de animais criados pelo próprio agricultor, pode ser considerada uma exigência adicional não prevista pelo direito da União.

45. A este respeito, importa referir que o artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 prevê que, no intuito de garantir a segurança jurídica, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 70.º desse regulamento, a fim de estabelecer o quadro dentro do qual os Estados-Membros definem essa atividade mínima, o que também é referido pelo considerando 7 do mesmo regulamento. Foi, nomeadamente, com esta base jurídica que a Comissão adotou o Regulamento Delegado n.º 639/2014. No entanto, conforme foi indicado *supra*, o artigo 5.º deste regulamento delegado especifica que a atividade mínima «consiste, pelo menos, numa atividade a realizar anualmente» que deve ser realizada «pelo agricultor», o que parece apoiar a interpretação segundo a qual a atividade mínima deve estar relacionada com a própria superfície ou com a forma como se realiza o pastoreio (ou a cultura), como a imposição de uma carga mínima de gado ou de ceifa anual<sup>20</sup>, especificando-se desde o início que a atividade deve ser realizada «pelo agricultor».

46. A este respeito, embora, evidentemente, ao definir o conceito de «agricultor» de forma uniforme, o Regulamento n.º 1307/2013 não distinga entre os agricultores que são proprietários e os que criam animais, ou ainda aqueles que utilizam os animais de outras pessoas, por meio de contratos de comodato ou aluguer, não deixa de ser verdade que a atividade deve ser realizada pelo próprio agricultor, no caso o «criador de animais». Além disso, o considerando 16 do Regulamento Delegado n.º 639/2014 recorda que os direitos ao pagamento devem ser atribuídos à pessoa que dispõe do poder de decisão e a quem cabem os benefícios e os riscos financeiros decorrentes da atividade agrícola nas terras para as quais é solicitada a referida atribuição<sup>21</sup>.

47. Nesse sentido, a exigência de que, no âmbito do exercício de uma atividade mínima de pastoreio, a carga mínima deve ser garantida, nomeadamente, com «animais criados pelo agricultor», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do OUG n.º 3/2015, parece-me estar em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 1307/2013, na medida em que o elemento de «criação» não acrescenta, em substância, uma exigência adicional que seja contrária ao direito da União. Com efeito, tendo em conta o conceito de «agricultor», na aceção do Regulamento

<sup>19</sup> A circunstância, mencionada pelo Governo romeno e pela APIA, de as atividades mínimas definidas na legislação nacional terem sido notificadas à Comissão, ou de a Roménia ter sido sujeita a uma auditoria no âmbito de uma investigação relativa aos pagamentos diretos, nos termos dos Regulamentos n.º 1306/2013 e n.º 1307/2013, não me parece ser determinante a este respeito.

<sup>20</sup> No seu Acórdão de 21 de julho de 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), o Tribunal de Justiça considerou conforme com o direito da União uma condição de densidade animal, prevista por uma disposição nacional para efeitos da utilização de um terreno situado numa área natural sensível de prado, com o objetivo de preservar a riqueza da flora e da fauna das pastagens, desde que estivesse de acordo com os objetivos e as exigências da legislação da União em causa.

<sup>21</sup> Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, n.º 50).

n.º 1307/2013 e do considerando 16 do Regulamento Delegado n.º 639/2014, deve presumir-se que os animais disponibilizados para pastoreio são habitualmente possuídos pelo agricultor que ocupa a pastagem em causa. Todavia, uma vez que se trata de uma interpretação do direito nacional, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, o único competente para interpretar e aplicar o direito nacional, verificar se o conceito de «criação de animais», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do OUG n.º 3/2015, pode ser considerado compatível com o conceito de «agricultor» na aceção do Regulamento n.º 1307/2013, lido à luz do considerando 16 do Regulamento Delegado n.º 639/2014.

48. Em terceiro e último lugar, os *objetivos* prosseguidos pela disposição em causa parecem corroborar a conformidade da legislação nacional com as disposições do Regulamento n.º 1307/2013. A este respeito, importa salientar que, nos termos do artigo 39.º, n.º 1, alínea b), TFUE, entre os objetivos da PAC encontra-se também o de assegurar aos agricultores um rendimento equitativo, nomeadamente aumentando os rendimentos das pessoas que exercem atividades agrícolas<sup>22</sup>. Com efeito, os pagamentos diretos são concedidos aos agricultores com o fundamento de que é o seu rendimento que a PAC pretende apoiar. Nesta perspetiva, saliento, em primeiro lugar, que em conformidade com o considerando 10 do Regulamento n.º 1307/2013, este visa garantir um melhor direcionamento do apoio aos agricultores, a fim de evitar que o apoio seja concedido a pessoas singulares ou coletivas cujo objetivo comercial não esteja, ou esteja apenas marginalmente, ligado ao exercício da atividade agrícola. Em segundo lugar, esse regulamento visa também permitir a concessão de pagamentos diretos aos pequenos agricultores a tempo parcial, uma vez que estes contribuem diretamente para a vitalidade das zonas rurais. Com efeito, importa recordar que um dos objetivos da PAC é assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola e contribuir para a conservação das zonas rurais. Em terceiro lugar, nos termos do considerando 2 do referido regulamento, um dos objetivos centrais e um dos requisitos principais da reforma da PAC é a redução dos encargos administrativos.

49. É, portanto, necessário determinar, à luz destes três objetivos, se pode ser estabelecida a imposição de um critério relativo à pessoa responsável pela criação ou posse dos animais como condição para beneficiar de pagamentos únicos por superfície.

50. A este respeito, em primeiro lugar, no que diz respeito ao objetivo relativo ao melhor direcionamento do apoio aos agricultores, o Governo romeno alegou que, ao adotar a legislação nacional em causa, o legislador romeno tinha o objetivo de facilitar o acesso direto às pastagens em causa ao maior número possível de proprietários ou de possuidores de animais, e não a pessoas que exerçam atividades agrícolas sob a forma de intermediação. Nesta perspetiva, considero que o facto de o próprio agricultor ter a posse dos animais parece estar de acordo com esse objetivo, na medida em que, salvo prova em contrário, o aspeto redistributivo do apoio é limitado quando um agricultor que não possui os seus próprios animais recebe um pagamento único que beneficia apenas incidentalmente os agricultores que emprestam os seus animais. Por outro lado, quando um agricultor explora animais que pertencem a comodantes, geralmente não assume qualquer risco ou obrigação que resultariam habitualmente da atividade de criação de animais.

<sup>22</sup> V. Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464, n.º 1).

51. Em seguida, importa salientar que estas mesmas considerações se aplicam igualmente ao objetivo de assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola e também contribuem para a conservação das zonas rurais ainda que, relativamente a este último objetivo, tal conservação também possa ser assegurada quando o requerente de ajuda explora animais pertencentes a comodantes<sup>23</sup>.

52. Por último, no que se refere ao objetivo de redução dos encargos administrativos, importa realçar que o Tribunal de Justiça já decidiu que nem o Regulamento n.º 1307/2013, nem nenhuma outra disposição da regulamentação da União exigem a apresentação de um título de propriedade ou de qualquer prova de um direito de utilização, em apoio de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento, a fim de demonstrar que os hectares elegíveis declarados estão à disposição do requerente. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou a este propósito que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação a respeito dos documentos comprovativos e das provas que devem ser exigidas a um requerente de ajudas<sup>24</sup>. No entanto, o exercício, pelos Estados-Membros, da sua margem de apreciação relativa às provas a apresentar em apoio de um pedido de ajudas, nomeadamente quanto à possibilidade de obrigar um requerente de ajudas a apresentar um título jurídico válido que legitime o seu direito de utilização das superfícies objeto do seu pedido, deve respeitar os objetivos prosseguidos pela regulamentação da União em causa e os princípios gerais do direito da União, em particular o princípio da proporcionalidade<sup>25</sup>. Neste sentido, e por analogia, a exigência de uma eventual prova de que o requerente de apoio é, ele próprio, criador de animais, poderá ser entendida como um «encargo administrativo», que, no entanto, me parece inteiramente compatível e proporcionada com os dois objetivos anteriores, e, em particular, com o de facilitar o acesso direto às pastagens em causa ao maior número possível de agricultores que possuam animais. Com efeito, parece-me que não existem outros meios menos restritivos para verificar se um requerente atua efetivamente como intermediário e, portanto, como empresa comercial cuja atividade está apenas marginalmente relacionada com a atividade agrícola.

53. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial que o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii), e o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem, em princípio, a uma disposição nacional que estabelece que a atividade mínima de pastoreio que deve ser realizada nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio deve ser realizada com animais de que o próprio agricultor é possuidor.

### ***B. Quanto à segunda questão prejudicial***

54. Com a sua segunda questão prejudicial, colocada para a eventualidade de uma resposta negativa à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), e o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que se enquadra no conceito de «agricultor ativo», na aceção destas disposições, uma pessoa coletiva que tenha celebrado um contrato de concessão relativo à superfície de pastagem pertencente a um município e que, para efeitos do pastoreio desta superfície, utiliza animais emprestados, a título gratuito, por pessoas singulares que são seus proprietários.

<sup>23</sup> V., neste sentido, n.º 78 das Conclusões no processo C-116/20, Avio Lucos.

<sup>24</sup> V., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Land Berlin (Direitos ao pagamento relacionados com a PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046, n.ºs 34 a 37).

<sup>25</sup> Acórdão de 24 de junho de 2010, Pontini e o. (C-375/08, EU:C:2010:365, n.ºs 82 e 86).

55. Resulta da redação do artigo 9.º do Regulamento n.º 1307/2013, com a epígrafe «Agricultor ativo», e, em particular, do seu n.º 1<sup>26</sup>, que não são concedidos pagamentos diretos a pessoas singulares ou coletivas cujas superfícies agrícolas são sobretudo superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo e que não exercem nessas superfícies a atividade mínima definida pelos Estados-Membros nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), deste regulamento, e a que se refere também o considerando 10 do mesmo.

56. É pacífico, no caso em apreço, que as superfícies agrícolas em causa são constituídas principalmente por superfícies naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013. Além disso, resulta claramente da redação desta disposição que um agricultor que não exerça nessas superfícies a atividade mínima definida pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalínea iii), deste regulamento, não será considerado um «agricultor ativo» e, por conseguinte, ser-lhe-á recusado qualquer pagamento direto.

57. No entanto, coloca-se a questão de saber se pode ser considerada «agricultor ativo» uma pessoa que não exerce ela própria a atividade mínima em causa com os seus próprios animais, mas que utiliza para o efeito animais que lhe foram emprestados a título gratuito por outros agricultores.

58. Em primeiro lugar, há que constatar que, tal como no âmbito da primeira questão prejudicial, a resposta não resulta *do teor* das disposições *supra* referidas. É certo que, o artigo 9.º do Regulamento n.º 1307/2013 visa excluir do pagamento direto, nomeadamente, nos termos do n.º 3 do mesmo, as pessoas singulares ou coletivas «a) cujas atividades agrícolas constituam apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais, e/ou b) cuja principal atividade ou objeto social não consista no exercício de uma atividade agrícola». Contudo, este número não pode ser interpretado como excluindo do benefício dos pagamentos diretos as pessoas singulares ou coletivas que utilizem animais dados em comodato para efeitos de uma atividade mínima de pastoreio.

59. Em segundo lugar, o *contexto* no qual este número se insere fornece alguns elementos úteis. Assim, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1307/2013, o conceito de «agricultor» refere-se a uma pessoa «cuja *exploração* se encontra no âmbito de aplicação territorial dos Tratados [...] e que exerce uma atividade agrícola»<sup>27</sup>.

60. No entanto, o conceito de «exploração» é definido, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), deste regulamento, como «o conjunto das unidades utilizadas para atividades agrícolas e *geridas por um agricultor* [...]»<sup>28</sup>. A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu, no que diz respeito às

<sup>26</sup> É certo que o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1307/2013 prevê, além disso, que os Estados-Membros podem decidir, com fundamento em critérios objetivos e não discriminatórios, que não são concedidos pagamentos diretos a pessoas cujas atividades agrícolas constituam apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais e/ou cuja principal atividade ou objeto social não consista no exercício de uma atividade agrícola. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio não nos questiona sobre a interpretação desta disposição.

<sup>27</sup> O sublinhado é meu.

<sup>28</sup> O sublinhado é meu.

superfícies agrícolas, que estas fazem parte da exploração de um agricultor «quando este dispõe do poder de a gerir para fins de exercício de uma atividade agrícola, isto é, quando dispõe, nessa superfície, de suficiente autonomia para efeitos do exercício da sua atividade agrícola»<sup>29</sup>.

61. Neste contexto, é questionável se os animais emprestados, a título gratuito, por pessoas singulares que são proprietárias dos mesmos, a uma pessoa coletiva, que se limitaria a colocar à sua disposição superfícies de pastagem para fins de pastoreio, podem ser considerados pertencentes à «exploração» desse agricultor.

62. Considero que a resposta a esta questão varia consoante o enquadramento de facto, e, em particular, da questão de saber se essa pessoa coletiva dispõe de um verdadeiro poder de decisão ao assumir os riscos financeiros decorrentes da atividade agrícola em causa<sup>30</sup>.

63. No caso em apreço, estando em causa uma análise de natureza puramente factual, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, o único com competência para determinar e apreciar o direito nacional, verificar se os contratos de comodato permitem à Avio Lucos manter o seu poder de decisão, receber os benefícios e assumir os riscos financeiros relativos à atividade mínima de pastoreio na superfície de 170,36 hectares de pastagem<sup>31</sup>. No entanto, um requerente que exerça uma atividade agrícola com animais «emprestados» pode, em princípio, ser considerado um «agricultor ativo». A este respeito, importa referir que a atividade de um «agricultor ativo» está sujeita à condição de o requerente possuir hectares elegíveis e que estejam à sua disposição, conforme previsto no artigo 36.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1307/2013. Por outras palavras, o agricultor deve dispor de suficiente autonomia no exercício da sua atividade agrícola<sup>32</sup>, de modo que o exercício da atividade com animais emprestados não tenha como efeito privar este agricultor de todo o poder de decisão sobre a atividade agrícola.

64. Em terceiro e último lugar, no que se refere ao *objetivo* do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), bem como do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013, importa recordar que a PAC tem, nomeadamente, por objetivo assegurar um rendimento equitativo para os agricultores, por exemplo aumentando os rendimentos das pessoas que exerçam atividades agrícolas. Com efeito, os pagamentos diretos são concedidos aos agricultores por ser o rendimento destes últimos que a

<sup>29</sup> Acórdão de 9 de junho de 2016, Planes Bresco (C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:426, n.º 37 e jurisprudência referida). Saliento igualmente que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 5 de fevereiro de 2015, Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, n.º 34), referiu que os conceitos de «explorador agrícola» e de «agricultor», no âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2078/92 do Conselho, de 30 de junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e à preservação do espaço natural (JO 1992, L 215, p. 85), têm um sentido equivalente. Assim sendo, o Tribunal de Justiça salientou igualmente, nesse acórdão, o contexto «totalmente diferente» em que se inserem, por um lado, as disposições deste regulamento e, por outro lado, as disposições do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da [PAC] e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1), que precedeu o Regulamento n.º 1307/2013.

<sup>30</sup> V., neste sentido, considerando 16 do Regulamento Delegado n.º 639/2014.

<sup>31</sup> A este respeito, sem querer usurpar as competências do órgão jurisdicional de reenvio, limito-me a indicar, por um lado, que, por força do contrato de concessão, que não era a título gratuito, a Avio Lucos era obrigada a garantir que o terreno recebido em concessão era utilizado para pastoreio, de forma eficiente, no âmbito de um regime de continuidade e permanência. Da mesma forma, a Avio Lucos não podia ceder em subconcessão, nem arrendar o terreno objeto da concessão e era obrigada a aplicar uma carga mínima. Por outro lado, nos termos dos contratos de comodato, a Avio Lucos era obrigada, às suas expensas, a limpar as pastagens, arrancar as ervas daninhas e eliminar o excesso de água do terreno, assegurando, assim, as condições ideais para a restauração das pastagens. Por conseguinte, parece que se a Avio Lucos tivesse recebido os benefícios do pagamento único por superfície, assumiria um certo risco financeiro. Não obstante, os elementos identificados pela APIA, como a falta de preenchimento de formulários de deslocação dos animais ou a falta de registo no registo nacional de explorações, não parecem ser irrelevantes. Tanto mais que o artigo 68.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013 prevê que, se for caso disso, o sistema integrado de gestão e controlo criado e gerido por cada Estado inclui um sistema de identificação e registo dos animais.

<sup>32</sup> Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, n.ºs 62 e 63).

PAC visa apoiar. Neste sentido, a definição de «agricultor ativo», que também pode incluir pessoas que exerçam uma atividade em que são utilizados animais ao abrigo de um contrato de comodato, não é, em princípio, contrária a estes objetivos.

65. No entanto, é legítimo questionar se esse objetivo pode ser alcançado se, *in fine*, o beneficiário das medidas de apoio direto não for o agricultor que exerceu ele próprio a atividade mínima com os seus animais, mas o intermediário que celebrou um contrato de concessão de pastagens com os municípios locais.

66. A este respeito, tendo em conta os objetivos que figuram no considerando 10 do Regulamento n.º 1307/2013, considero que, a partir do momento em que a atividade agrícola não se revele marginal, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, pouco importa se o agricultor exerceu a atividade mínima com os seus animais ou com animais emprestados.

67. À luz do que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial que o artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), e o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que está abrangida pelo conceito de «agricultor ativo», na aceção destas disposições, uma pessoa singular ou coletiva que celebre um contrato de concessão relativo a uma superfície de pastagem pertencente a um município e que, para efeitos de pastoreio nessa superfície, utilize animais com base num contrato de comodato com pessoas singulares que são proprietárias dos mesmos, quando essa pessoa atue como agricultor, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento, conservando o controlo da exploração relativa a esta superfície, no que diz respeito à gestão, aos benefícios e aos riscos financeiros.

### ***C. Quanto à terceira questão prejudicial***

68. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, em substância, se a celebração de um contrato de concessão e de contratos de comodato como os que estão em causa no processo principal pode estar abrangida pelo conceito de «condições artificiais», previsto no artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013.

69. Nos termos deste artigo 60.º, sem prejuízo de disposições específicas, não é concedida qualquer vantagem ao abrigo da legislação agrícola setorial a pessoas singulares ou coletivas relativamente às quais se conclua terem sido criadas artificialmente as condições requeridas para obter tais vantagens, contrariamente aos objetivos da referida legislação.

70. Tendo em conta a sua redação, o referido artigo 60.º é, em substância, uma reiteração do artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003, incorporando a codificação de uma jurisprudência constante segundo a qual os particulares não podem abusiva ou fraudulentamente prevalecer-se das normas da União<sup>33</sup>.

71. No Acórdão *Slancheva sila*<sup>34</sup>, cujos ensinamentos parecem poder ser transportados para o processo em apreço, o Tribunal de Justiça salientou que, no caso de uma atividade cumprir formalmente as condições de elegibilidade exigidas para a concessão do auxílio<sup>35</sup>, a prova de uma

<sup>33</sup> V. Conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos apensos *Planes Bresco* (C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:159, n.º 43 e jurisprudência referida).

<sup>34</sup> Acórdão de 12 de setembro de 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, n.ºs 29 e 30).

<sup>35</sup> Neste processo, estava em causa um auxílio à criação e ao desenvolvimento de microempresas nos termos do artigo 52.º, alínea a), ii), 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) (JO 2005, L 277, p. 1).

prática abusiva do possível beneficiário desse auxílio exige, por um lado, que se verifique um conjunto de circunstâncias objetivas das quais resulta que, apesar de se ter respeitado formalmente as condições previstas pelo regime pertinente, não foi alcançado o objetivo prosseguido por este regime e, por outro lado, um elemento subjetivo que consiste na vontade de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União criando artificialmente as condições requeridas para a sua obtenção. É ao órgão jurisdicional nacional que compete, em definitivo, proceder às verificações necessárias.

72. Considero que este princípio consagrado desta jurisprudência pode ser aplicado por analogia no presente processo.

73. Com efeito, por um lado, no que se refere ao elemento objetivo, importa referir, uma vez mais, o objetivo do auxílio em causa e determinar se esse objetivo foi ou não alcançado. A este respeito, tanto a APIA como o Governo romeno salientaram que a legislação nacional visava assegurar que a atividade agrícola é exercida em nome próprio, e não por intermediação, o que corresponderia a um dos objetivos da PAC<sup>36</sup>. No entanto, a celebração, por uma pessoa que não possui o número de animais necessários para o pastoreio, de um contrato de concessão e de contratos de comodato, como os que estão em causa no processo principal, não constitui, em si mesma, uma condição «criada artificialmente», na aceção do artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013, mais pode desviar os pagamentos diretos em causa de uma parte da população agrícola, nomeadamente, das pessoas singulares que criaram os seus próprios animais nas pastagens em causa.

74. Por outro lado, no que diz respeito ao elemento subjetivo, é necessário ter em conta todos os elementos pertinentes do caso em apreço para determinar se a Avio Lucos pretendia obter uma vantagem resultante da legislação da União criando «artificialmente» as condições exigidas para a sua obtenção. Estes podem incluir a celebração, em desrespeito da legislação nacional aplicável, do contrato de concessão ou ainda a celebração dos contratos de comodato dos quais resultaria, em definitivo, que é a pastagem que é emprestada, sendo o pastoreio realizado pelas pessoas singulares que são proprietárias dos animais, e não pela Avio Lucos.

75. Tendo em conta o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à terceira questão prejudicial que a celebração, por uma pessoa singular ou coletiva, de um contrato de concessão de uma pastagem com um município e a subcontratação da atividade de pastoreio com a finalidade de receber um pagamento direto ao abrigo do regime de pagamento único por superfície não constitui, por si só, uma condição «artificial», na aceção do artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013, a não ser que se demonstre, com base em todos os elementos pertinentes, que o objetivo visado pela celebração de tais contratos era contrário aos objetivos prosseguidos pela legislação agrícola setorial.

<sup>36</sup> V. n.º 50 das presentes conclusões.

## V. Conclusão

76. À luz do que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais apresentadas pela Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia):

- 1) O artigo 4.º, n.º 1, alínea c), iii) e o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem, em princípio, a uma disposição nacional que estabelece que a atividade mínima de pastoreio que deve ser realizada nas superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio deve ser realizada com animais de que o próprio agricultor é possuidor.
- 2) O artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), e o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que está abrangida pelo conceito de «agricultor ativo», na aceção destas disposições, uma pessoa singular ou coletiva que celebre um contrato de concessão relativo a uma superfície de pastagem pertencente a um município e que, para efeitos de pastoreio nessa superfície, utilize animais com base num contrato de comodato com pessoas singulares que são proprietárias dos mesmos, quando essa pessoa atue como agricultor, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento, conservando o controlo da exploração relativa a esta superfície, no que diz respeito à gestão, aos benefícios e aos riscos financeiros.
- 3) A celebração, por uma pessoa singular ou coletiva, de um contrato de concessão de uma pastagem com um município e a subcontratação da atividade de pastoreio com a finalidade de receber um pagamento direto ao abrigo do regime de pagamento único por superfície não constitui, por si só, uma condição «artificial», na aceção do artigo 60.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 e n.º 485/2008 do Conselho, a não ser que se demonstre, com base em todos os elementos pertinentes, que o objetivo visado pela celebração de tais contratos era contrário aos objetivos prosseguidos pela legislação agrícola setorial.