



CSC
Crise, Sustentabilidade e Cidadarias

SEMINÁRIO NACIONAL DIREITO DA AGRICULTURA E DA PRODUÇÃO AGRO-INDUSTRIAL

· U · C ·
INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Com o apoio de:



REGIMES JURÍDICOS ESPECIAIS DO DIREITO DA AGRICULTURA PERANTE AS EXIGÊNCIAS DA SUSTENTABILIDADE

Suzana Tavares da Silva | IJ-FDUC

CSC
Crise, Sustentabilidade e Cidadarias



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PAC 2014-2020

Três eixos principais:

- Produção alimentar viável;
- **Gestão sustentável dos recursos naturais e acções climáticas;**
- Desenvolvimento territorial equilibrado.

PDR 2020

M7. Agricultura e recursos naturais

- 7.1 Agricultura biológica
- 7.2 Produção integrada
- 7.3 Pagamentos Rede Natura
- 7.4 Conservação do solo
- 7.5 Uso eficiente da água
- 7.6 Culturas permanentes tradicionais
- 7.7 Pastoreio extensivo
- 7.8 Recursos genéticos
- 7.9 Mosaico agroflorestal
- 7.10 Silvoambientais
- 7.11 Inv. não-produtivos
- 7.12 Apoio agroambiental à apicultura

Agricultura sustentável



Princípios do direito agrário

Liberdade de escolha do agricultor em relação ao modo de produção

Liberdade do consumidor de produtos agrícolas

Princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento económico que assegure a preservação dos recursos e os serviços de ecossistema

Princípios da agricultura sustentável:

Os recursos naturais são utilizados de forma responsável, ou seja, para fins produtivos, mas sem comprometer o seu aproveitamento futuro e preferencialmente de forma a reduzir a poluição actual – **descarbonização da agricultura; aumento da produtividade agrícola (maior eficiência relativa e absoluta); regulação de preços em função das condições reais**

O Estado actua:

- **Como incentivador** - concede subvenções financeiras às práticas que pretende promover e que nem sempre são as mais rentáveis;
- **Como facilitador** – organiza os procedimentos, a informação e a habilitação dos agentes económicos;
- **Como responsável/fiscalizador** – fiscaliza o cumprimento, exige a devolução das subvenções, aplica contra-ordenações

Desafios recentes no domínio agrícola

- **Estrangulamento de recursos naturais** (*resource bottlenecks*) para além dos problemas tradicionais associados à reduzida dimensão das explorações agrícolas, somam-se hoje a necessidade de novas infra-estruturas que exigem investimento de capital intensivo (barragens, equipamentos de dessalinização)
- **Imparidades ambientais** – reparação de danos ecológicos e danos à biodiversidade (ex. falta de produtividade dos solos, esgotamento de *stocks* de algumas espécies)
- **Descarbonização** – inclui medidas de minimização em toda a fileira agro-alimentar, desde o cultivo à distribuição, e medidas de política activa, como a prestação de serviços ambientais no sequestro de carbono, prevenção de secas e cheias e conservação da biodiversidade
- **Gestão eficiente da água**
- **Aumento da eficiência energética**
- **Modos de produção agrícola sustentáveis**
- **Correcta regulação da agricultura biotecnológica**



Modo de produção e protecção integrada



- **A protecção integrada (PI)** consiste na avaliação ponderada de todos os métodos de protecção das culturas disponíveis e a integração de medidas adequadas para diminuir o desenvolvimento de populações de organismos nocivos e manter a utilização dos produtos fitofarmacêuticos e outras formas de intervenção a níveis económica e ecologicamente justificáveis, reduzindo ou minimizando os riscos para a saúde humana e o ambiente, privilegiando o desenvolvimento de culturas saudáveis com a menor perturbação possível dos ecossistemas agrícolas e agro-florestais e incentivando mecanismos naturais de luta contra os inimigos das culturas
- A **produção integrada (PRODI)** é um sistema agrícola de produção de alimentos e de outros produtos alimentares de alta qualidade, com gestão racional dos recursos naturais e privilegiando a utilização dos mecanismos de regulação natural em substituição de factores de produção, contribuindo, deste modo, para uma **agricultura sustentável**
- Quadro normativo:
 - REG. (CEE) n.º 2078/92 (métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e da preservação do espaço natural - medidas agro-ambientais);
 - Portaria n.º 131/2005, de 2 de Fevereiro;
 - Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de Setembro;
 - (actualização) Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de Março;
 - Regulamento (UE) N.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);
 - Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de Outubro.
- Instrumentos:
 - Listas de produtos fitofarmacêuticos aconselhados em protecção integrada;
 - Listas de níveis económicos de ataque a referenciar em protecção integrada;
 - Cadernos de campo a utilizar em protecção e produção integradas;
 - Planos de fertilização e práticas culturais para várias culturas.

Modo de produção Biológico



- **O modo de produção biológico** é um sistema global de gestão das explorações agrícolas e de produção de géneros alimentícios que combina as melhores práticas ambientais, um elevado nível de biodiversidade, a preservação dos recursos naturais, a aplicação de normas exigentes em matéria de bem-estar dos animais e método de produção em sintonia com a preferência de certos consumidores por produtos obtidos utilizando substâncias e processos naturais.
- Quadro normativo:
 - Regulamento (CE) n.º 834/2007, do Conselho, de 28 de Junho;
 - (actualização) Regulamento (CE) n.º 889/2008, da Comissão, de 5 de Setembro;
 - Decreto-lei n.º 256/2009, de 24 de Setembro;
 - (actualização) Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de Março;
 - Certificação por organismos acreditados nos termos das normas ISO/IEC17065 ou NP EN 45011;
 - Limitações em matéria de:
 - Produtos fitofarmacêuticos autorizados – Reg. (CE) n.º 1107/2009;
 - Medicamentos veterinários e produtos de uso veterinário autorizados – Decreto-Lei n.º 148/2008, de 29 de Julho (alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 314/2009, de 28 de Outubro e 237/2009, de 15 de Setembro);
 - Produtos biocidas de uso veterinário autorizados – Decreto-Lei n.º 121/2002, de 3 de Maio.

Utilização sustentável de pesticidas



- Directiva 2009/128/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas;
 - Lei n.º 26/2013, de 11 de Abril - regula as actividades de distribuição, venda e aplicação de produtos fitofarmacêuticos **para uso profissional** e de adjuvantes de produtos fitofarmacêuticos e define os procedimentos de monitorização da utilização dos produtos fitofarmacêuticos:
 - Carece de **autorização** (DGAV) actividade de distribuição ou de venda de produtos fitofarmacêuticos de comunicação prévia se estiver autorizada em outro país da UE;
 - Instalações devem respeitar o disposto na lei;
 - Existência de um manual de procedimentos operativos;
 - Ter um técnico responsável devidamente habilitado;
 - Operador de venda com habilitação própria (formação profissional);
 - Venda responsável – a partir de 26 de Novembro de 2015, só é permitida a venda de produtos fitofarmacêuticos a aplicadores habilitados.
 - Regras especiais em matéria de aplicação aérea.
 - Contra-ordenações administrativas e ambientais
 - Decreto-Lei n.º 101/2009, de 11 de Maio - regula **o uso não profissional** de produtos fitofarmacêuticos em ambiente doméstico, estabelecendo condições para a sua autorização, venda e aplicação

Sistemas Agrícolas de alto valor natural - SAAVN



- “actividades e superfícies agrícolas que devido às suas características, é expectável que sejam o suporte de elevados níveis de biodiversidade ou espécies e habitats com preocupações de conservação”.
- Características chave dos SAAVN:
 - Agricultura de baixa densidade (Agricultura extensiva)
 - Presença de vegetação seminatural
 - Diversidade da cobertura do solo
- Ajudas em Portugal foram essencialmente destinadas a:
 - Policulturas tradicionais (Mosaico);
 - Arvenses extensivas (abrange os cereais, as sementes oleaginosas e as sementes proteaginosas);
 - Pastoreio extensivo semi-natural (inclui montados)
 - Olival de sequeiro
 - Pomares de frutos secos de sequeiro

Agricultura e eficiência energética



- O sector agrário foi incluído no PNAEE-2016 (o sector representa cerca de 3% do consumo final de energia em Portugal, isto é, cerca de 463 mil tep)
 - Medidas directas:
 - actualização e renovação dos parques de maquinaria agrícola e florestal;
 - melhorias nas estações elevatórias e sistemas de rega;
 - apoio à conversão de estufas baseadas em aquecimento com combustíveis fósseis para a utilização de fontes geotérmicas e sistemas de gestão de energia;
 - promoção da redução do consumo de energia directa (calor, iluminação) em animais confinados (estábulos, suiniculturas, aviários, etc...)
 - Medidas indirectas
 - realização de diagnósticos e auditorias às actividades do sector;

Agricultura e uso sustentável da água



- As estratégias para a mitigação dos efeitos adversos na gestão da água para fins agrícolas envolvem políticas públicas em matéria de:
 - Incentivo ao uso eficiente da água (arts. 20.º a 25.º da medida 7.5 «uso eficiente da água», Portaria 50/2015, de 25 de Fevereiro);
 - Redução dos impactes negativos na qualidade da água decorrentes do uso de agroquímicos [Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE, actualizada); Directiva da qualidade ambiental da água (Directiva 2008/105/CE, actualizada); Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, actualizada) e Decreto-Lei n.º 103/2010, actualizado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 218/2015, de 7 de Outubro)
 - Construção de infra-estruturas hidráulicas (barragens e sistemas de rega)
 - EDIA
 - PNBEPH
 - Reconhecimento e classificação dos regantes (Portaria n.º 136/2015, que regulamenta os apoios da medida 7.5).

Protecção da confiança jurídica e medidas económico-financeiras no sector agrícola



Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

As “ajudas comunitárias” no âmbito da PAC visam objectivos económicos **regulatórios** e por isso são especialmente sancionados os comportamentos irregulares e/ou fraudulentos (coesão territorial, rendimento agrícola adequado, cumprimentos de objectivos de interesse público em matéria ambiental, como é também o caso das ajudas agro-ambientais)

No caso da PAC aplicam-se os **Regulamentos sectoriais próprios** *ex vi* considerando 5.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, de 18 de Dezembro, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (cf. *caso Gerken*, Proc. C-295/02, §55), valendo, em todo o caso, os princípios gerais consagrados neste regulamento geral, incluindo o de evitar a cumulação de sanções pecuniárias comunitárias com sanções penais nacionais, impostas pelos mesmos factos à mesma pessoa (cf. *caso National Farmers’ Union e o.*, Proc. C-354/95, §39);

Para além da **perda total ou parcial do benefício**, ao agricultor são também aplicadas **outras “sanções administrativas comunitárias”** (e não penais – *caso Bonda* Proc. C-489/10) que podem incluir pagamentos, suspensão ou revogação de autorizações e exclusão do regime de ajudas durante um período de tempo (exemplo, arts. 63.º e 64.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013).

Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

Vale a pena lembrar que as “ajudas comunitárias” podem ser administradas directamente pelas Instituições Europeias ou através de organismos das Administrações Públicas dos Estados-membros, que, para este efeito, actuam como **entidades administrativas europeias descentralizadas**, o que significa que **não gozam de um espaço de valoração próprio** no que respeita à verificação ou não de irregularidades:

“os Estados-Membros ficam, em princípio, responsáveis pelos procedimentos e diligências para as necessidades dos sistemas de direitos niveladores e de restituições (v., neste sentido, acórdão Mertens e o., 178/73 a 180/73, EU:C:1974:36, §16) e que, no exercício destas prerrogativas, os próprios termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, relativos à recuperação, por parte dos Estados-Membros, dos montantes perdidos na sequência de irregularidades, exigem expressamente que as Administrações nacionais responsáveis pela gestão dos mecanismos comunitários de intervenção agrícola recuperem os montantes indevidamente ou irregularmente pagos sem que essas Administrações, actuando em nome e por conta da União, possam, nessa ocasião, exercer um poder de apreciação sobre a **oportunidade** de exigir ou não a restituição dos fundos da União indevidamente ou irregularmente concedidos (v., neste sentido, acórdão BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, § 30)” - § 39 (Proc. C-341/13).

“as autoridades competentes nacionais, ao exigirem o reembolso de restituições à exportação indevidamente recebidas do orçamento da União a um operador (...) actuam em nome e por conta do orçamento da União e actuam contra uma irregularidade, na acepção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95, pelo que a sua atuação é abrangida pelo âmbito de aplicação deste regulamento” - § 40 (Proc. C-341/13).

Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

O prazo de prescrição do direito a exigir a devolução das “ajudas comunitárias indevidamente pagas” foi **fixado em 4 anos pelo acórdão do STA de 26.02.2015** (Proc. 398/12), emitido em sede de uniformização de jurisprudência e depois do reenvio prejudicial para o TJUE, que, no Proc. C-341/13, respondeu às questões que lhe haviam sido submetidas nos seguintes termos:

«1) O artigo 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 (...) deve ser interpretado no sentido de que **se aplica aos procedimentos instaurados pelas autoridades nacionais contra beneficiários de ajudas da União na sequência de irregularidades verificadas pelo organismo nacional responsável pelo pagamento** das restituições à exportação no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

2) **O prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1**, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 **aplica-se** não apenas aos procedimentos por irregularidades que conduzem à aplicação de sanções administrativas, na acepção do artigo 5.º deste regulamento, como **também aos procedimentos que conduzem à adopção de medidas administrativas, na acepção do artigo 4.º** do referido regulamento. **Embora o artigo 3.º, n.º 3**, do mesmo regulamento **permita que os Estados-Membros apliquem prazos de prescrição mais longos do que os de quatro ou três anos** previstos no n.º 1, primeiro parágrafo, deste artigo, resultantes de disposições de direito comum anteriores à adopção do referido regulamento, **a aplicação de um prazo de prescrição de vinte anos excede o que é necessário para atingir o objectivo de protecção dos interesses financeiros da União.**»

No mesmo sentido C-465/10, a propósito de um prazo de 30 anos.

Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

Em 7.4.2015, entrou em vigor o “Novo CPA” e um novo regime para a anulação administrativa

Art. 168.º CPA

(...)

4 - Salvo se a lei ou o direito da União Europeia prescreverem prazo diferente, os atos constitutivos de direitos podem ser objeto de anulação administrativa no **prazo de cinco anos**, a contar da data da respetiva emissão, nas seguintes circunstâncias:

a) Quando o respetivo beneficiário tenha utilizado **artifício fraudulento** com vista à obtenção da sua prática;

b) Apenas com eficácia para o futuro, quando se trate de atos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada;

c) Quando se trate de **atos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário cuja legalidade, nos termos da legislação aplicável, possa ser objeto de fiscalização administrativa para além do prazo de um ano, com imposição do dever de restituição das quantias indevidamente auferidas.**

NOTA: a questão é controvertida, mas para nós a alínea c) deve ser interpretada como **regra especial** face à alínea a), pelo que o prazo de 5 anos (ou outro que a lei ou o direito da UE venham a prever, neste caso nunca inferior a 3 anos) aplicar-se-á **sempre**, desde que se considere existir irregularidade sancionável pelo regime europeu de atribuição de “ajudas comunitárias”, **independentemente do recurso ou não a um artifício fraudulento** e da existência ou não de uma situação reconduzível ao caso de protecção da confiança legítima.

Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

A Acção Administrativa é a sede adequada para impugnar a **legalidade do acto** que impõe a obrigação de devolução da “ajuda comunitária” – actos que a jurisprudência qualifica como “verdadeiros actos administrativos” – cuja **suspensão da eficácia** há-de ser obtida nos termos do disposto no artigo 50.º/2 do CPPT (prestação de garantia nos termos do artigo 199.º do CPPT)

cf. acórdãos de 02/05/2000, recurso n.º 45774; de 24/06/2004, recurso n.º 1229/03; de 16/05/2006, recurso 193/06; de 31/01/2008, recurso n.º 727/07; de 13/05/2009, recurso n.º 187/09 e de 25/06/2009, recurso n.º 416/09

Em sede de **oposição à execução fiscal**, não obstante este ser um momento processual declarativo ‘enxertado’ no processo executivo, não há lugar à apreciação da validade daquele acto, apesar de poder discutir-se aí, *ex vi*, artigo 204.º/1d) do CPPT, a prescrição da dívida exequenda.

Também a **convolação** da oposição à execução em acção administrativa de impugnação (art. 98.º/4 do CPPT) depende de esta ser ainda tempestiva à luz do artigo 58.º do CPTA (acórdão STA 5.11.2014, Proc. 1825/13).

Alguns aspectos controvertidos do regime jurídico das “ajudas comunitárias”

Art. 168.º CPA

7 - Desde que ainda o possa fazer, a Administração tem o dever de anular o ato administrativo que tenha sido julgado válido por sentença transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo com base na interpretação do direito da União Europeia, invocando para o efeito nova interpretação desse direito em sentença posterior, transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo que, julgando em última instância, tenha dado execução a uma sentença de um tribunal da União Europeia vinculativa para o Estado português.

- Acórdão Kühne & Heitz (C-453/00)
 - Litígio perante os tribunais nacionais sobre a legalidade de um apoio concedido à luz da aplicação do direito europeu, que culmina com uma decisão judicial nacional de interpretação das normas europeias sem reenvio prejudicial (aplicação da teoria do acto claro – acórdão Cilfit C-283/81);
 - Decisão superveniente do TJUE que interpreta a norma aplicada (os efeitos da interpretação judicial fixada retroagem à data da entrada em vigor da norma) e que prevalece sobre as interpretações efectuadas pelos tribunais nacionais
 - Obrigação de as entidades administrativas reexaminarem o acto administrativo que formou decisão consolidada com o trânsito em julgado da decisão nacional quando:
 - Exista no direito nacional uma norma que permita (neste caso a faculdade transmuta-se em dever) a anulação deste acto;
 - A decisão consolidada resulte de uma decisão judicial de última instância;
 - O tribunal tenha interpretado de forma errada o direito europeu;
 - O interessado peça a anulação administrativa do acto num prazo curto após tomar conhecimento da decisão do TJUE
 - Dúvidas de aplicação:
 - “ainda o possa fazer” – condições do 168.º/4 ou previsão de um regime de recurso extraordinário para superar o problema do caso julgado?
 - “decisão que desencadeia o mecanismo” – acórdão de um tribunal nacional que aplica a interpretação correcta da norma em consequência de um acórdão do TJUE?

An aerial photograph of a golf course, showing several green fairways and sand traps. The grass is a vibrant green, and the sand traps are a light tan color. The layout is complex, with various shapes and sizes of green areas and sand traps. The text "Case Law" is overlaid on the left side of the image.

Case Law

As subvenções no âmbito da PAC cumprem uma função reguladora e não apenas financeira



- No acórdão Agrooikosystemata EPE (Proc. C-498/13), o TJUE confirmou que o 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 protecção do ambiente e a preservação do espaço natural, deve ser interpretado no sentido de que **só quem anteriormente dispusesse de produção agrícola podia beneficiar do programa de retirada de terras agrícolas a longo prazo** previsto no seu artigo 2.º, n.º 1, alínea f).
- Considerou, portanto, que a actividade da empresa Agrooikosystemata, que havia sido constituída para arrendar terras e incluí-las, ao abrigo deste programa, no âmbito material do benefício proporcionado pelas subvenções agro-ambientais, não estava abrangida pelo mesmo, pois não tinha nenhuma perda de rendimento por efeito da adopção de medidas de protecção ambiental
- O **princípio operativo** nestas medidas é do **protector recebedor**.

As subvenções no âmbito da PAC cumprem uma função finalista



- No acórdão Agrargenossenschaft Pretzsch eG (Proc. C-417/00), o TJUE confirmou que o 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 protecção do ambiente e a preservação do espaço natural, deve ser interpretado no sentido de que as sanções nele previstas não são limitadas ao caso em que o agricultor presta declarações erradas ou falsas declarações aquando da apresentação do seu pedido de ajudas, mas aplicam-se igualmente quando este se **abstém de informar a autoridade competente das alterações** que tenham influência sobre as condições de concessão dessas ajudas.
- Considerou, portanto, que a empresa Agrargenossenschaft Pretzsch eG perdera efectivamente o direito às ajudas atribuídas pela colocação em pousio de uma parcela de 191,71 hectares, em razão de posteriormente ter utilizado 14,90 hectares da referida superfície para pastagem sem comunicar esse facto às autoridades competentes.
- Vale aqui um **princípio de lealdade e cooperação** e parece não haver lugar, neste caso, à aplicação de um **juízo de proporcionalidade**.