Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de março de 2026 *

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum — Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) — Regime de pagamento único por superfície — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Artigo 32.º, n.ºs 2 e 4 — Hectare elegível — Artigo 36.º, n.º 5 — Hectares à disposição do agricultor — Regulamentação nacional que exige a produção do contrato de arrendamento da superfície agrícola — Anulação com efeitos retroativos desse contrato devido a uma irregularidade no procedimento de adjudicação não imputável a esse agricultor — Regulamento (UE) n.º 1306/2013 — Artigo 63.º, n.º 1 — Admissibilidade do pedido»

No processo C-434/24,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj, Roménia), por Decisão de 13 de maio de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de junho de 2024, no processo

JD

contra

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, I. Ziemele, A. Kumin, S. Gervasoni (relator) e M. Bošnjak, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Governo Romeno, por E. Gane, R. Antonie, B. Ciulacu e A. Wellman, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: romeno.

– em representação da Comissão Europeia, por L. Radu Bouyon e M. Salyková, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 25 de setembro de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 63.º, n.º 1, 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 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), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (a seguir «Regulamento n.º 1306/2013»), e do princípio da proporcionalidade.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe JD, agricultora, ao Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți şi Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud (Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural – Agência de Pagamento e Intervenção para a Agricultura – Centro Distrital de Bistrița-Năsăud, Roménia) (a seguir «APIA») a respeito da retirada, por esta última, de uma ajuda paga a essa agricultora, nomeadamente ao abrigo do regime de pagamento único por superfície, tendo em conta a anulação, com efeitos retroativos, do contrato de arrendamento da superfície agrícola a título da qual a ajuda tinha sido paga.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1306/2013

3 O Regulamento n.º 1306/2013, revogado pelo Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO 2021, L 435, p. 187), era aplicável à data dos factos do processo principal.

4 Nos termos do artigo 58.º deste regulamento:

«1. Os Estados-Membros adotam, no âmbito da [Política Agrícola Comum (a seguir “PAC”)], todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas, bem como quaisquer outras medidas necessárias para assegurarem uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União [Europeia], em especial a fim de:

a) Se certificarem da legalidade e regularidade das operações financiadas pelos Fundos;

b) Garantir uma proteção eficaz contra fraudes, nomeadamente nos setores em que existe um nível de risco mais elevado, que tenha um efeito dissuasivo, tendo em conta os custos e os benefícios, bem como a proporcionalidade das medidas;

c) Prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes;

[…]

e) Recuperar os montantes indevidamente pagos, acrescidos de juros, e, se necessário, intentar ações judiciais para esse efeito.

[…]»

5 O artigo 60.º do referido regulamento dispunha:

«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.»

6 O artigo 63.º, n.º 1, do referido regulamento enunciava:

«Sempre que se verifique que um beneficiário não satisfaz os critérios de elegibilidade, os compromissos ou outras obrigações relacionados com as condições de concessão da ajuda ou do apoio estabelecidos na legislação setorial agrícola, a ajuda não é paga ou é total ou parcialmente retirada e, se for caso disso, os direitos ao pagamento correspondentes referidos no artigo 21.º 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 (JO 2013, L 347, p. 608)] não são atribuídos ou são retirados.

Nos casos em que o incumprimento for relativo às regras nacionais ou da União em matéria de contratos públicos, a parte da ajuda que não será paga ou que será retirada é determinada com base na gravidade do incumprimento e de acordo com o princípio da proporcionalidade. A legalidade e a regularidade da transação são afetadas apenas até ao nível da parte da ajuda que não for paga nem retirada.»

7 O artigo 72.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 previa:

«Os beneficiários do apoio referido no artigo 67.º, n.º 2, apresentam, anualmente, um pedido de pagamentos diretos ou um pedido de pagamento relativo às superfícies pertinentes e às medidas de desenvolvimento rural relacionadas com animais, respetivamente, indicando, se for caso disso:

a) Todas as parcelas agrícolas da exploração, bem como a superfície não agrícola relativamente à qual é solicitado o apoio referido no artigo 67.º, n.º 2;

[…]

c) Quaisquer outras informações previstas no presente regulamento ou necessárias à aplicação da legislação agrícola setorial pertinente ou requeridas pelo Estado-Membro em causa.

[…]»

Regulamento n.º 1307/2013

8 O Regulamento n.º 1307/2013, revogado pelo Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013 (JO 2021, L 435, p. 1), era aplicável à data dos factos do litígio no processo principal.

9 O artigo 32.º, n.os 2 e 4, do Regulamento n.º 1307/2013 dispunha:

«2. Para efeitos do presente título, entende-se por "hectare elegível":

[…]

4. As superfícies só são consideradas hectares elegíveis se forem conformes com a definição de hectare elegível ao longo de todo o ano civil, salvo em casos de força maior ou circunstâncias excecionais.»

10 O artigo 36.º deste regulamento previa:

«1. Os Estados-Membros que aplicarem em 2014 o regime de pagamento único por superfície estabelecido no título V, capítulo 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009 [do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16),] podem, nas condições previstas no presente regulamento, decidir continuar a aplicar esse regime até 31 de dezembro de 2020. Notificam à Comissão [Europeia] a sua decisão e a data em que esse regime cessa a aplicação, até 1 de agosto de 2014.

Durante o período de aplicação do regime de pagamento único por superfície, as secções 1, 2 e 3 do presente capítulo não se aplicam a esses Estados-Membros, com exceção do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, e n.º 6, e do artigo 32.º, n.os 2 a 6.

2. O pagamento único por superfície é concedido anualmente para cada hectare elegível declarado pelo agricultor nos termos do artigo 72.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

[…]

5. Salvo em caso de força maior ou em circunstâncias excecionais, os hectares referidos no n.º 2 estão à disposição do agricultor numa data a fixar pelo Estado-Membro, a qual não deve ser posterior à data fixada nesse Estado-Membro para a alteração do pedido de ajuda, como referido no artigo 72.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

[…]»

Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014

11 O artigo 14.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 227, p. 69), que foi revogado pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/1173 da Comissão, de 31 de maio de 2022, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante ao sistema integrado de gestão e de controlo no quadro da política agrícola comum (JO 2022, L 183, p. 23), dispunha:

«O pedido único ou pedido de pagamento deve conter todas as informações necessárias para determinar a elegibilidade da ajuda e/ou do apoio, nomeadamente:

[…]

f) Quaisquer documentos comprovativos necessários para determinar a elegibilidade do regime e/ou da medida em questão, se for caso disso.»

Direito romeno

12 O artigo 1254.º, n.ºs 1 e 2, do Codul civil (Código Civil) prevê:

«1. Considera-se que o contrato ferido de nulidade ou anulado nunca foi celebrado.

2. A anulação do contrato implica, nas condições previstas na lei, a anulação dos atos posteriores celebrados com base neste.»

13 O artigo 6.º, n.º 1, do Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto de Emergência do Governo n.º 66/2011, relativo à Prevenção, Verificação e Sanção das Irregularidades na Obtenção e na Utilização dos Fundos Europeus e/ou dos Fundos Públicos Nacionais Conexos), de 29 de junho de 2011 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 461 de 30 de junho de 2011), tem a seguinte redação:

«As autoridades competentes para a gestão dos fundos europeus estão obrigadas a excluir, total ou parcialmente, do reembolso/pagamento das despesas realizadas e declaradas pelos beneficiários as despesas que não preencham os requisitos de legalidade, regularidade ou conformidade previstos nas disposições da legislação nacional e [da União] em vigor, quando detetarem essas despesas no âmbito do processo de verificação dos pedidos de pagamento.»

14 O artigo 8.º do 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 art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Decreto de Emergência do Governo n.º 3/2015 que aprova os Regimes de Pagamento Aplicáveis à Agricultura no Período de 2015-2020 e que altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991, relativa às

Sociedades Agrícolas e a Outras Formas de Associação no Setor Agrícola), de 18 de março de 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 191 de 23 de março de 2015), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê:

«1. Para beneficiar dos pagamentos diretos referidos no artigo 1.º, n.º 2, os agricultores devem:

[…]

n) apresentar, no momento da apresentação do pedido único de pagamento ou das suas alterações, fornecer os documentos necessários que comprovem que os terrenos agrícolas, incluindo as zonas de interesse ecológico, estão à sua disposição, ou uma cópia do anexo n.º 24 emitido pelos serviços do registo civil das unidades administrativas territoriais, sendo caso disso. Os documentos comprovativos de que os terrenos agrícolas se encontram à disposição do agricultor devem ser emitidos antes da apresentação do pedido de pagamento único e ser válidos à data de apresentação do pedido;

[…]

6. Os documentos comprovativos de que os hectares de terrenos agrícolas se encontram à disposição do agricultor e/ou de que este último é proprietário de gado são determinados por despacho do [ministrul agriculturii și dezvoltării rurale (Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural)] e são apresentados aquando da apresentação dos pedidos de pagamento únicos, em função dos regimes/medidas/pagamentos solicitados.»

15 O artigo 5.º, n.º 2, do Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 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 n.º 619/2015 do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural que aprova os critérios de elegibilidade, as condições específicas e a execução dos regimes de pagamento previstos no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto de Emergência do Governo n.º 3/2015 que aprova os regimes de pagamento aplicáveis no domínio da agricultura para o período 2015-2020 e que altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 relativa às sociedades agrícolas e a outras formas de dissociação no domínio da agricultura, bem como as condições específicas de execução das medidas compensatórias de desenvolvimento rural aplicáveis a terrenos agrícolas, previstas no Programa Nacional de Desenvolvimento Rural 2014-2020), publicado no *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 234 de 6 de abril de 2015, dispõe:

«Os documentos que comprovam que os terrenos elegíveis declarados estão à disposição do agricultor, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do despacho, são:

a) o certificado conforme com o registo agrícola, relativo ao ano do pedido, preenchido com base no modelo-quadro previsto no anexo n.º 1; e

b) uma cópia autenticada do original do contrato de arrendamento/concessão da superfície agrícola celebrado entre o agricultor e as unidades administrativas territoriais, consoante o caso;

c) cópia conforme ao original do contrato de concessão/arrendamento da superfície agrícola celebrado entre o agricultor e a [Agenția Domeniilor Statului (Agência dos domínios do Estado)], consoante o caso.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 Em 19 de abril de 2018, o conselho local do município de Chiochiș (Roménia) adotou uma decisão de aprovação do arrendamento por concurso público de pastagens municipais.

17 Em 24 de maio de 2018, JD celebrou com este município um contrato de arrendamento para a locação de uma superfície de pastagens municipais.

18 Em 10 de maio de 2019, JD apresentou um pedido de pagamento único, relativo ao ano de 2019, para essa superfície. Este pagamento, que JD obteve, foi financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (a seguir «FEAGA») e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (a seguir «FEADER»), em especial pelo regime de pagamento único por superfície, bem como por fundos nacionais.

19 Por sentença do mesmo dia, o procedimento de adjudicação das pastagens municipais levado a cabo pelo município de Chiochiș e os seus atos subsequentes, entre os quais o contrato de arrendamento a favor de JD, foram anulados devido à irregularidade do referido procedimento. Considerou-se que o aviso de negociação direta não tinha sido publicado no prazo de cinco dias previsto pela decisão do conselho local do município, pelo que a comissão de avaliação não tinha atribuído regularmente as pastagens a JD. Esse acórdão indicava, no essencial, que a anulação do contrato de arrendamento se devia não a uma falha por parte de JD, mas a um incumprimento por parte desse município de uma das suas obrigações.

20 JD recorreu dessa sentença para a Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj, Roménia). Este último negou provimento ao recurso por intempestivo em 5 de março de 2020.

21 Em 24 de novembro de 2022, a APIA considerou, por auto, que JD já não tinha direito sobre as superfícies abrangidas pelo contrato de arrendamento anulado. Exigiu o reembolso da ajuda financeira de 83 334,01 lei romenos (RON) (cerca de 16 743 euros) concedida na sequência do pedido de 10 de maio de 2019.

22 Tendo a APIA indeferido a reclamação de JD contra esse auto, esta última interpôs recurso para o Tribunalul Bistrița-Năsăud (Tribunal Regional de Bistrița-Năsăud, Roménia).

23 Por Sentença de 15 de junho de 2023, o referido órgão jurisdicional negou provimento ao recurso interposto por JD contra o auto da APIA de 24 de novembro de 2022. Entendeu que, primeiro, o contrato de arrendamento anulado era considerado como nunca tendo existido em conformidade com o artigo 1254.º do Código Civil, segundo, o Decreto de Emergência do Governo n.º 66/2011 impunha aos agricultores o cumprimento das condições gerais de elegibilidade para as ajudas da União, entre as quais a existência de um documento válido que provasse que as terras se

encontram à disposição da pessoa que apresentou o pedido de ajuda, e, terceiro, JD devia reembolsar os montantes indevidamente recebidos, indicando que tal reembolso não constituía uma sanção administrativa, pelo que a inexistência de culpa não era um elemento relevante.

24 JD recorreu dessa sentença para a Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

25 O referido órgão jurisdicional interroga-se sobre se o conceito de «não satisfaz[er] os critérios de elegibilidade», previsto no artigo 63.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, inclui uma situação em que, por razões independentes da culpabilidade do beneficiário de uma ajuda, o contrato de arrendamento que era válido no momento da análise das condições de elegibilidade é anulado com efeitos retroativos. Considera que esta questão merece uma resposta negativa, porquanto o beneficiário teria cumprido, concretamente, os critérios de elegibilidade na data da apresentação do pedido, e isto até à data da anulação desse contrato, sem que lhe fosse imputada outra irregularidade, nomeadamente no que se refere à exploração dos terrenos. Por conseguinte, a anulação do referido contrato deve ser tida em conta para avaliar a existência de um título sobre os terrenos em causa a contar da data dessa anulação.

26 O referido órgão jurisdicional acrescenta que, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que a anulação com efeitos retroativos, nos termos da legislação nacional, de um contrato de arrendamento que era válido no momento do exame das condições de elegibilidade para uma ajuda da União constitui uma situação em que o beneficiário não cumpre essas condições, independentemente da data em que essa anulação ocorreu, se interroga sobre a possibilidade de aplicar o princípio da proporcionalidade à supressão da ajuda.

27 Nestas condições, a Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

« 1) No âmbito da interpretação do artigo 63.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 1306/2013], constitui uma situação de inobservância das condições de [elegibilidade] por parte de um beneficiário independentemente do momento em que se verificou essa anulação uma situação na qual se procede à anulação com efeitos retroativos, nos termos da legislação nacional, de um contrato que era válido no momento em que foi efetuada a análise das condições de elegibilidade[?]

2) Em caso de resposta afirmativa à [primeira questão prejudicial], no que se refere à revogação do pagamento nos termos do artigo 63.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 1306/2013], é ou não possível aplicar o princípio da proporcionalidade?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

28 A título preliminar, importa recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. Efetivamente, o Tribunal de Justiça tem por missão interpretar todas as disposições do direito da União de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitem para decidir

dos litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões que lhe são apresentadas por esses órgãos jurisdicionais (v. Acórdãos de 18 de março de 1993, Viessmann, C-280/91, EU:C:1993:103, n.º 17, e de 19 de dezembro de 2019, Nederlands Uitgeversverbond e Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, n.º 31).

29 No caso em apreço, resulta do pedido de decisão prejudicial que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar em que medida a administração nacional competente pode considerar que uma ajuda concedida a um agricultor não preenche os critérios de elegibilidade numa situação em que um contrato de arrendamento — que é apresentado em apoio do pedido de ajuda para demonstrar, nos termos da regulamentação nacional, que a superfície agrícola está à disposição desse agricultor, e que é válido no momento do exame desse pedido — é posteriormente anulado, com efeitos retroativos, devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, não imputável a esse agricultor. Mais precisamente, resulta desse pedido que o referido órgão jurisdicional se interroga sobre a questão de saber se, em tal situação, a administração nacional competente pode considerar que o referido agricultor não preenche os critérios de elegibilidade independentemente da data de anulação desse contrato.

30 Na medida em que a primeira questão se refere ao artigo 63.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, há que salientar que, por força do primeiro parágrafo desta disposição, quando se verificar que um beneficiário de uma ajuda não satisfaz os critérios de elegibilidade, os compromissos ou outras obrigações relacionados com as condições de concessão da ajuda ou do apoio estabelecidos na legislação setorial agrícola, a ajuda não é paga ou é total ou parcialmente retirada.

31 Este artigo 63.º, n.º 1, primeiro parágrafo, diz respeito às consequências jurídicas do incumprimento dos critérios de elegibilidade, dos compromissos e de outras obrigações (v., neste sentido, Acórdão de 11 de abril de 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, n.º 67). Em contrapartida, esta disposição não define tais critérios, que variam consoante o regime de ajuda ou de apoio em causa.

32 Uma vez que resulta do pedido de decisão prejudicial que o pedido de ajuda em causa no processo principal diz respeito, em especial, ao regime de pagamento único por superfície, há que constatar que são relevantes, para apreciar se o beneficiário de uma ajuda ao abrigo desse regime preenche os critérios de elegibilidade, não só as disposições do Regulamento n.º 1306/2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC, mas também as do Regulamento n.º 1307/2013, relativo aos pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo dos regimes de apoio da PAC.

33 Nestas condições, há que considerar que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se o Regulamento n.º 1306/2013 e o Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a administração nacional competente considere um pedido de pagamento único por superfície inadmissível, pelo simples facto de o contrato de arrendamento da superfície agrícola visada por esse pedido — apresentado em seu apoio para demonstrar, em conformidade com a regulamentação nacional, que a superfície agrícola está à disposição do agricultor, e que era válido no momento do exame do referido pedido — ter sido posteriormente anulado, com efeitos retroativos, devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, independentemente da data de anulação desse contrato.

34 Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013, os Estados-Membros que aplicarem em 2014 o regime de pagamento único por superfície estabelecido no título V, capítulo 2, do Regulamento n.º 73/2009 podem, nas condições previstas neste primeiro regulamento, decidir continuar a aplicar esse regime até 31 de dezembro de 2020.

35 O regime de pagamento único por superfície é um regime de ajuda dissociado, ou seja, independente da produção agrícola. Presta um apoio direto ao rendimento, que tem por objetivo assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores que exercem efetivamente uma atividade agrícola e, consequentemente, dispõem, de facto, de uma superfície agrícola na qual essa atividade é exercida (v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 52).

36 Em conformidade com o artigo 36.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, o pagamento único por superfície é concedido anualmente por cada hectare elegível declarado pelo agricultor nos termos do artigo 72.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 1306/2013.

37 Em primeiro lugar, o benefício do pagamento único por superfície está sujeito à condição de a superfície declarada pelo agricultor corresponder à definição do conceito de «hectare elegível», na aceção do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, uma vez que este conceito abrange qualquer superfície agrícola em que seja exercida uma atividade agrícola, ligada a uma exploração (Acórdão de 4 de julho de 2024, Asoprovac, C-708/22, EU:C:2024:573, n.º 18). Em conformidade com o artigo 32.º, n.º 4, deste regulamento, a superfície declarada só é considerada um hectare elegível se for conforme com esta definição ao longo de todo o ano civil em causa, salvo em casos de força maior ou circunstâncias excecionais.

38 Em segundo lugar, o benefício do pagamento único por superfície está igualmente sujeito à condição, prevista no artigo 36.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1307/2013, de que, salvo em caso de força maior ou em circunstâncias excecionais, os hectares elegíveis declarados pelo agricultor estão à disposição do agricultor numa data a fixar pelo Estado-Membro, a qual não deve ser posterior à data fixada nesse Estado-Membro para a alteração do pedido de ajuda referido no artigo 72.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013.

39 Segundo a jurisprudência, para determinar se uma superfície está «à disposição» de um agricultor, na aceção do artigo 36.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1307/2013, este regulamento não exige que esse agricultor apresente um título jurídico formal que estabeleça o seu «direito de utilização» da superfície em causa, bastando para o efeito a demonstração do caráter efetivo da utilização dessa superfície e de uma autonomia suficiente do referido agricultor para exercer a sua atividade agrícola na referida superfície (v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 53).

40 Em terceiro lugar, há que recordar que, nos termos do artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013, sem prejuízo de disposições específicas, não é concedida vantagem ao abrigo da legislação agrícola setorial a pessoas singulares ou coletivas relativamente às quais se conclua terem sido criadas artificialmente as condições exigidas para obter tais vantagens, contrariamente aos objetivos da referida legislação.

41 O Tribunal de Justiça já declarou que a prova de uma prática abusiva por parte do possível beneficiário de uma ajuda exige, por um lado, um conjunto de circunstâncias objetivas das quais resulte que, não obstante o cumprimento formal dos requisitos previstos na regulamentação pertinente, o objetivo prosseguido por esta última não foi alcançado e, por outro, um elemento

subjetivo que consiste na vontade de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União criando artificialmente as condições exigidas para a sua obtenção (Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, n.º 70 e jurisprudência aí referida).

42 Numa situação em que o contrato de arrendamento da superfície agrícola declarada pelo agricultor no âmbito de um pedido de pagamento único por superfície, que era válido no momento desse pedido, é posteriormente anulado, com efeitos retroativos, devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, a administração nacional competente não pode considerar, por esse simples facto, que os critérios previstos no artigo 32.º, n.ºs 2 e 4, e no artigo 36.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1307/2013 não estão preenchidos, independentemente da data de anulação do referido contrato.

43 Com efeito, na hipótese de o contrato de arrendamento ser anulado após o final do ano civil para o qual é pedido o pagamento único por superfície, estes critérios estão, em princípio, preenchidos. Tal anulação do contrato de arrendamento da superfície agrícola, apesar da sua retroatividade, não permite considerar que os hectares declarados não correspondiam à definição de «hectare elegível» durante todo o ano civil em causa, em conformidade com o artigo 32.º, n.ºs 2 e 4, do Regulamento n.º 1307/2013, nem constatar que a superfície agrícola não estava, de facto, à disposição do agricultor na data fixada pelo Estado-Membro em aplicação do artigo 36.º, n.º 5, deste regulamento. Em especial, a referida anulação não pode, por si só, pôr em causa a constatação do órgão jurisdicional de reenvio de que o agricultor utilizava efetivamente essa superfície agrícola e dispunha de autonomia suficiente para o exercício da sua atividade agrícola à referida data, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 39 do presente acórdão.

44 Por outro lado, dado que, na situação mencionada no n.º 42 do presente acórdão, a anulação do contrato de arrendamento se deve a uma irregularidade do procedimento de adjudicação desse contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, tal anulação não deve, por si só, sem que esteja demonstrado o elemento subjetivo referido pela jurisprudência referida no n.º 41 do presente acórdão, levar o órgão jurisdicional de reenvio a considerar que este criou artificialmente as condições exigidas para a obtenção do pagamento único por superfície, em contradição com o objetivo da regulamentação ou tentou beneficiar abusivamente dos terrenos de terceiros com o objetivo de contornar a regulamentação da União relativa ao regime de pagamento único na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 65 e jurisprudência aí referida).

45 Importa especificar que a circunstância de a anulação do contrato de arrendamento da superfície declarada para efeitos do pagamento único por superfície se dever ao incumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos por parte de um município não implica, por si só, a inadmissibilidade do pedido de ajuda solicitado à autoridade nacional competente. Com efeito, ao contrário de outros regimes de ajuda ou de apoio ao abrigo da PAC, nenhuma disposição do direito da União sujeita a atribuição do pagamento único por superfície à aplicação dessas regras. Embora o artigo 63.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013 indique, à semelhança do seu primeiro parágrafo, as consequências do incumprimento dos critérios de elegibilidade, dos compromissos e das outras obrigações relativas às condições de concessão da ajuda ou do apoio, quando esse incumprimento diga respeito à regulamentação nacional ou da União relativa aos contratos públicos, não tem por objeto nem por efeito impor uma condição que sujeite, de maneira geral, as ajudas abrangidas pelo regime de pagamento único por superfície ao cumprimento dessa regulamentação.

46 Dito isto, em conformidade com o artigo 72.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento n.º 1306/2013 e com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 809/2014, os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação no que respeita aos documentos comprovativos e às provas a exigir a um requerente de ajudas quanto às superfícies que são objeto do seu pedido (v., por analogia, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 60).

47 Por outro lado, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1306/2013, os Estados-Membros também dispõem de uma margem de apreciação na escolha das medidas nacionais que considerem necessárias para prevenir e punir de modo eficaz as irregularidades e as fraudes (v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 62).

48 O exercício, pelos Estados-Membros, da sua margem de apreciação relativa às provas a apresentar em apoio de um pedido de ajuda está sujeito a certos limites, nomeadamente quanto à possibilidade de obrigar o requerente a apresentar um título jurídico válido que legitime o seu direito de utilização das superfícies objeto do seu pedido. Neste contexto, a regulamentação nacional que aplica essa margem de apreciação deve cumprir os objetivos prosseguidos pelo direito da União em matéria de apoio financeiro direto aos agricultores e os princípios gerais do direito da União, em especial o princípio da proporcionalidade, que exige que os meios postos em prática por uma disposição sejam aptos a realizar o objetivo visado e não vão além do necessário para o alcançar (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 63).

49 Assim, o Regulamento n.º 1307/2013 não se opõe a uma regulamentação nacional que condiciona a obtenção de uma ajuda ao abrigo do regime de pagamento único por superfície à obrigação de o requerente faça prova de que detém um «direito de utilização» sobre a superfície agrícola objeto desse pedido, desde que sejam respeitados os objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa da União e os princípios gerais do direito da União, em especial o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 68).

50 Resulta das observações escritas do Governo Romeno que, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a legislação romena prevê, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do Decreto de Emergência do Governo n.º 3/2015, na sua versão aplicável à data dos factos do litígio no processo principal, a obrigação de o agricultor, que solicita uma ajuda ao abrigo do regime de pagamento único por superfície, fornecer a prova de que a superfície agrícola se encontra à sua disposição. Resulta das mesmas observações que, segundo o Despacho n.º 619/2015, entre os documentos comprovativos de que os terrenos elegíveis declarados se encontram à disposição do agricultor figura, nomeadamente, a cópia conforme ao original do contrato de arrendamento da superfície agrícola, celebrado entre o agricultor e um município.

51 A apresentação da prova de que a superfície agrícola se encontra à disposição do agricultor, prevista pelo direito romeno, constitui, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, um critério de elegibilidade, na aceção do artigo 63.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013, uma vez que tal produção corresponde a um requisito prévio indispensável à validade de um pedido de ajuda (v., neste sentido, Acórdão de 11 de abril de 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, n.º 66).

52 Embora incumba ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a prática administrativa em causa no processo principal cumpre os objetivos prosseguidos pelo direito da União em matéria de apoio financeiro direto aos agricultores e os princípios gerais do direito da União, em especial o princípio da proporcionalidade, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, este é competente para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe permitam apreciar tal conformidade para efeitos da decisão do processo que lhe foi submetido (v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 64 e jurisprudência aí referida).

53 Ora, há que considerar que a prática da autoridade administrativa competente, segundo a qual, em circunstâncias como as do processo principal, o pedido de pagamento único por superfície é considerado inadmissível em caso de anulação do contrato de arrendamento da superfície agrícola, independentemente da data dessa anulação, não é apta a garantir a realização do objetivo da regulamentação, recordado no n.º 35 do presente acórdão, que visa assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores quando exercem realmente uma atividade agrícola e, assim, dispõem de uma superfície agrícola na qual tal atividade é exercida.

54 Efetivamente, na hipótese de o contrato de arrendamento ser anulado após o final do ano civil relativamente ao qual o pagamento único por superfície é pedido, há que constatar, como resulta do n.º 43 do presente acórdão, que os critérios de elegibilidade previstos pelo direito da União estão, em princípio, preenchidos. Por outro lado, ao contrário da situação em que o agricultor não está em condições de apresentar um documento que comprove que detém um «direito de utilização» da superfície agrícola, válido no momento do seu pedido de pagamento único por superfície, a hipótese de o contrato de arrendamento destinado a demonstrar esse «direito de utilização» ser anulado após o final do ano civil em causa devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, não é suscetível, tendo em conta o fundamento de tal anulação, de revelar a existência de uma situação em que esse agricultor procura beneficiar abusivamente de terrenos de terceiros com o objetivo de contornar a regulamentação na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, n.º 65 e jurisprudência aí referida).

55 Considerar, em tal hipótese, que o pedido de pagamento único por superfície não preenche o critério de elegibilidade previsto pelo direito nacional seria suscetível, em violação do objetivo da regulamentação, de privar esse agricultor de apoio direto ao rendimento, quando, segundo as explicações do órgão jurisdicional de reenvio, exerceu realmente uma atividade agrícola e, consequentemente, dispôs, de facto, de uma superfície agrícola na qual essa atividade era exercida.

56 À luz das considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o Regulamento n.º 1306/2013 e o Regulamento n.º 1307/2013 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a administração nacional competente considere um pedido de pagamento único por superfície inadmissível, pelo simples facto de o contrato de arrendamento da superfície agrícola visada por esse pedido — apresentado em seu apoio para demonstrar, em conformidade com a regulamentação nacional, que a superfície agrícola está à disposição do agricultor, e que era válido no momento do exame do referido pedido — ter sido posteriormente anulado, com efeitos retroativos, devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, independentemente da data de anulação desse contrato.

Quanto à segunda questão

57 Resulta da decisão de reenvio que a segunda questão só é submetida em caso de resposta afirmativa à primeira questão. Tendo em conta a resposta que lhe foi dada, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

58 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O 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 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, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, bem como o 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:

se opõem a que a administração nacional competente considere um pedido de pagamento único por superfície inadmissível, pelo simples facto de o contrato de arrendamento da superfície agrícola visada por esse pedido — apresentado em seu apoio para demonstrar, em conformidade com a regulamentação nacional, que a superfície agrícola está à disposição do agricultor, e que era válido no momento do exame do referido pedido — ter sido posteriormente anulado, com efeitos retroativos, devido a uma irregularidade do procedimento de adjudicação do referido contrato, irregularidade não imputável a esse agricultor, independentemente da data de anulação desse contrato.

Assinaturas