



## A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) E O TRATADO

Após a entrada em vigor do Tratado de Roma, as políticas agrícolas dos Estados-Membros foram substituídas por mecanismos de intervenção a nível comunitário. As bases da política agrícola comum mantiveram-se inalteradas desde o Tratado de Roma, com exceção das regras aplicáveis ao processo decisório. O Tratado de Lisboa reconheceu a codecisão como «processo legislativo ordinário» da política agrícola comum (PAC), em substituição do processo de consulta.

### BASE JURÍDICA

Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

### FUNDAMENTOS DA PAC

Aquando da instituição do mercado comum pelo Tratado de Roma, em 1958, a agricultura nos seis Estados-Membros fundadores era fortemente marcada por uma intervenção estatal. Para que os produtos agrícolas fossem incluídos na livre circulação de mercadorias, mantendo, simultaneamente, uma intervenção pública no sector agrícola, era necessário suprimir os mecanismos de intervenção nacionais incompatíveis com o mercado comum e transpô-los ao nível comunitário: eis o que presidiu ao nascimento da PAC.

Além disso, a intervenção na agricultura baseava-se no princípio, muito em voga na época, da especificidade do sector, muito dependente da imprevisibilidade do clima e das limitações geográficas, sujeito a desequilíbrios sistémicos entre a oferta e a procura e, por conseguinte, caracterizado por uma forte volatilidade dos preços e dos rendimentos.

A procura de alimentos não é elástica, ou seja, reage pouco às variações de preços. Por outro lado, a duração dos ciclos de produção e a constância dos fatores de produção tornam a oferta global de produtos agrícolas muito rígida. Neste contexto, uma oferta abundante provoca queda dos preços e, inversamente, uma oferta reduzida conduz a um forte aumento dos preços. Todos estes elementos provocam uma instabilidade permanente dos mercados. Nestas circunstâncias, as autoridades públicas sempre tiveram uma clara tendência para regular os mercados agrícolas e apoiar os rendimentos dos produtores, tendência que a PAC herdou.

Embora hoje a agricultura apenas represente uma ínfima parte da economia dos países desenvolvidos, incluindo a da UE (ver ficha [3.2.10.](#), quadro II), a intervenção pública tem sido ultimamente reforçada com políticas agrorrurais que juntaram



ao apoio da função tradicional da atividade primária – a saber, a produção de géneros alimentícios – outras dimensões como o desenvolvimento sustentável, a luta contra as alterações climáticas, o ordenamento do território e da paisagem, a diversificação e vitalização da economia rural ou a produção de energia e de biomateriais. O apoio aos bens públicos, ou funções não comerciais da atividade agrícola, ou seja, não remuneradas pelo mercado, tornou-se, assim, uma componente vital das políticas agrícolas e rurais mais recentes, designadamente da PAC.

## OBJETIVOS

O artigo 39.º do TFUE define os objetivos específicos da PAC:

- a. incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b. assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola;
- c. estabilizar os mercados;
- d. garantir a segurança dos abastecimentos;
- e. assegurar preços razoáveis aos consumidores.

Trata-se de objetivos, simultaneamente, económicos (artigo 39.º, n.º 1, alíneas a), c) e d)) e sociais (artigo 39.º, n.º 1, alíneas b) e)), que visam salvaguardar os interesses dos produtores e dos consumidores. Na prática, os objetivos da PAC mantiveram-se inalterados desde o Tratado de Roma, uma vez que a sua formulação se mostrou muito flexível e capaz de cobrir as inúmeras reformas realizadas a partir da década de 80 (ver ficha [3.2.2.](#)). De notar que, nos termos de uma jurisprudência consolidada, os objetivos da PAC podem não ser todos atingidos simultânea e integralmente. Por conseguinte, o legislador da UE possui uma ampla margem de manobra na escolha dos instrumentos e do alcance das reformas, consoante a evolução dos mercados e das prioridades estabelecidas pelas instituições europeias num dado momento.

Aos objetivos específicos da PAC estabelecidos no artigo 39.º do TFUE acrescem outros, inscritos em várias disposições do Tratado, aplicáveis ao conjunto das políticas e das ações da UE. Neste contexto, a promoção de um nível de emprego elevado (artigo 9.º), a proteção do ambiente, para promover um desenvolvimento sustentável (artigo 11.º), a proteção dos consumidores (artigo 12.º), os requisitos em matéria de bem-estar dos animais (artigo 13.º), a proteção da saúde pública (artigo 168.º, n.º 1) ou a coesão económica, social e territorial (artigo 174.º a 178.º) passam a ser verdadeiros objetivos da PAC. O Pacto Ecológico Europeu e a estratégia «do prado ao prato», anunciados pela Comissão para a primavera de 2020, confirmam o caráter transversal crescente das questões agrícolas e alimentares. Além disso, num contexto de abertura e de globalização dos mercados, o artigo 207.º define os princípios da política comercial comum aplicáveis às trocas de produtos agrícolas. Por fim, os princípios da política da concorrência são objeto de uma derrogação no domínio da produção e do comércio dos produtos agrícolas com base na especificidade estrutural da atividade primária (artigo 42.º). Todavia, esta exceção só começou a ganhar forma



a partir da última reforma da organização comum dos mercados (OCM) de 2013 (ver ficha [3.2.4.](#)).

## PROCESSO DECISÓRIO EM MATÉRIA AGRÍCOLA

O TFUE (artigo 42.º, primeiro parágrafo, e artigo 43.º, n.º 2) reconheceu a codecisão como «processo legislativo ordinário» da PAC (ver ficha [1.2.3.](#)) em substituição do processo de consulta aplicável até então, o que consolidou o papel de verdadeiro colegislador do Parlamento Europeu no domínio da agricultura.

No entanto, o novo Tratado suscita problemas de interpretação importantes, na medida em que são introduzidas exceções ao processo ordinário, a favor do Conselho. Com efeito, o artigo 42.º, segundo parágrafo, prevê, no quadro das regras de concorrência, que «o Conselho, sob proposta da Comissão, pode autorizar a concessão de auxílios: a) para a proteção de explorações em situação desfavorável devido a condições estruturais ou naturais b) no âmbito de programas de desenvolvimento económico». Além disso, o artigo 43.º, n.º 3, determina que «o Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas». A inexistência de uma delimitação clara das competências legislativas do Parlamento Europeu e do Conselho para a agricultura gerou problemas jurídicos e políticos durante as negociações da PAC para o período pós-2013. O Parlamento Europeu sempre rejeitou a adoção de reservas gerais de execução a favor do Conselho suscetíveis de condicionar, ou mesmo esvaziar de sentido, os poderes de codecisão adquiridos com o novo Tratado, especialmente no quadro das reformas fundamentais da PAC, no quadro das quais a fixação dos auxílios, dos preços e das quotas constituiriam elementos essenciais. No entanto, o Conselho rejeitou qualquer restrição imposta aos poderes consagrados no artigo 43.º, n.º 3, no quadro da nova OCM (Regulamento (UE) n.º 1308/2013, JO L 347, de 20.12.2013, e Regulamento (UE) n.º 1370/2013, JO L 346, de 20.12.2013) (ver ficha [3.2.4.](#)), bem como à definição de percentagens de redução das ajudas diretas no quadro da disciplina financeira (Regulamento (UE) n.º 1306/2013, JO L 347, de 22.11.2013). Neste contexto, o Parlamento foi obrigado a aceitar a exceção, para não bloquear a adoção da nova reforma de 2013 (resolução [P7\\_TA\(2013\)0492](#) de 20 de novembro de 2013). JO C 436 de 24.11.2016, p. 274. Além disso, uma declaração final do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão reconhece que o acordo alcançado não obsta a reformas posteriores da PAC, nem coloca entraves a possíveis diligências jurídicas.

Era previsível, pois, que o debate interinstitucional relativo ao alcance do artigo 43.º, n.º 3, prosseguisse no Tribunal de Justiça da União Europeia. Foi o que aconteceu com os pedidos apresentados pelo Parlamento Europeu e a Comissão visando anular dois atos baseados no artigo 43.º, n.º 3, do TFUE sobre a política comum das pescas: uma Decisão do Conselho relativa à repartição das possibilidades de pesca nas águas da União (processos C-103/12 e C-165/12) e um Regulamento relativo ao plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau (processos C-124/13 e C-125/13). Dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 2014 e de 1 de dezembro de 2015 resulta que as medidas que implicam uma escolha política reservada ao legislador da União devido ao seu caráter necessário para prosseguir os



objetivos atinentes às políticas comuns da agricultura e das pescas devem assentar no artigo 43.º, n.º 2, do TFUE. No entanto, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-113/14, de 7 de setembro de 2016, tem uma interpretação alargada do conceito de «fixação de preços» do artigo 43.º, n.º 3, do Tratado FUE, que inclui os valores de referência dos preços de intervenção. Em consequência, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1308/2013 (Regulamento «OCM»), baseado no artigo 43.º, n.º 2, foi anulado e os limiares de referência adotadas de novo pelo Conselho de forma exclusiva. Na sequência destes acórdãos, as próximas reformas destinadas a adaptar os mecanismos da PAC à consecução dos seus objetivos deverão clarificar o âmbito das bases jurídicas existentes, de forma a melhor respeitar os equilíbrios entre os legisladores.

Além disso, houve sempre outras instâncias que também participaram na execução da PAC, nos termos do chamado procedimento de «comitologia». Desde 1961, data em que foram criadas as primeiras OCM, foram instituídos diversos comités. O Tratado de Lisboa introduz uma distinção entre os «atos delegados» e os «atos de execução» (ver ficha [1.3.8.](#)). Doravante, a adoção dos atos delegados é regulada no ato legislativo de base em causa, enquanto a adoção dos atos de execução segue os novos procedimentos de exame ou de consulta previstos pelo Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 55 de 28.2.2011). A maior parte dos projetos de atos de execução da Comissão no sector agrícola é enquadrada pelos procedimentos de exame em que o Parlamento Europeu e o Conselho têm um direito de controlo.

Ainda, no âmbito dos comités consultivos, as organizações profissionais da UE, através do Comité das Organizações Profissionais Agrícolas da UE (COPA) e do Comité Geral das Cooperativas Agrícolas da UE (Cogeca), participam sempre de forma indireta no processo decisório europeu. Muito recentemente, o âmbito de consulta foi novamente alargado através da criação de grupos de diálogo civil, com o intuito de ajudar a Comissão a aplicar a PAC.

## **PAC: UMA COMPETÊNCIA PARTILHADA ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS-MEMBROS**

O TFUE (ver ficha [1.1.5](#)) reconhece uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros no domínio da agricultura, o que contraria o parecer geral da doutrina e dos serviços jurídicos da Comissão (SEC(1992)1990, de 27.10.1992), que, até agora, consideravam a política dos mercados (primeiro pilar da PAC) como uma competência exclusiva da União. O novo artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do TFUE tem efeitos no trabalho legislativo no que diz respeito à agricultura, na medida em que as instituições europeias aplicam o princípio da subsidiariedade (ver ficha [1.2.2.](#)) nos domínios que não são de competência exclusiva (artigo 5.º, n.º 3, e artigo 12.º do Tratado UE). Neste contexto, os parlamentos nacionais podem dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado sobre a conformidade de um projeto de ato legislativo em matéria agrícola com o princípio da subsidiariedade. Além disso, o «sistema de cooperações reforçadas» instituído pelo artigo 20.º do Tratado UE (ver ficha [1.1.5.](#)) passa a ser aplicável à PAC. A este respeito, alguns Estados-Membros (neste caso, pelo menos nove) poderão optar por subscrever



entre si compromissos suplementares em matéria agrícola, na medida em que a PAC é cada vez mais flexível na aplicação dos mecanismos comuns (ver ficha [3.2.3.](#)).

## O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

À falta de poder decisório, o Parlamento Europeu exerceu, desde o Tratado de Roma, uma influência importante na elaboração da PAC, utilizando meios não vinculativos como o recurso aos relatórios e às resoluções de iniciativa. Note-se que, na sequência da declaração do Conselho Europeu do Luxemburgo, de 1997, em defesa de um modelo agrícola europeu, o Parlamento Europeu demonstrou repetidas vezes o quanto preza esse modelo agrícola (e alimentar) europeu, de carácter multifuncional, disseminado por todo o território da União alargada e compatível com a abertura e a globalização dos mercados. Este interesse manifestou-se, nomeadamente, no âmbito do processo de reforma da PAC de 2003 e das negociações multilaterais sobre a agricultura no âmbito da Organização Mundial do Comércio (Ronda de Doha) (ver ficha [3.2.8.](#)). Neste contexto, o Parlamento mostrou-se igualmente favorável à integração de novos objetivos na PAC, com vista a dar resposta aos novos desafios da atividade agrícola, como, por exemplo, a qualidade dos produtos, a saúde pública, o desenvolvimento sustentável, a coesão económica, social e territorial, a proteção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas. Estes princípios foram confirmados pelas resoluções de 8 de julho de 2010 e 23 de junho de 2011 sobre o futuro da PAC após 2013 ([P7\\_TA\(2010\)0286](#), JO C 351 E de 2.12.2011, p. 103, e [P7\\_TA\(2011\)0297](#), JO C 390 E de 18.12.2012, p. 49). Esta nova reforma da PAC, cujo processo parlamentar teve início em março de 2010, com a adoção dos mandatos de negociação, e ficou concluído em 20 de novembro de 2013, com a votação de textos regulamentares, permitiu ao Parlamento Europeu desempenhar inteiramente o seu papel de legislador no domínio agrícola, com base no quadro institucional estabelecido pelo Tratado de Lisboa (resoluções [P7\\_TA\(2013\)0490](#) a [P7\\_TA\(2013\)0494](#); JO C 436 de 24.11.2016, págs. 270 a 280). O Parlamento já iniciou os trabalhos sobre a reforma da PAC pós-2020. Em 30 de maio de 2018, foi adotado um relatório de iniciativa ([P8\\_TA\(2018\)0224](#)) sobre a comunicação da Comissão intitulada «O futuro da alimentação e da agricultura» (relatório Dorfmann) e, em abril de 2019, os membros da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural votaram os três relatórios sobre as propostas legislativas apresentadas (ver ficha [3.2.9.](#)). Na pendência da posição do Conselho sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, a nova Comissão AGRI resultante das eleições europeias de maio de 2019 está atualmente a rever as alterações aprovadas na anterior legislatura, com vista à sua apresentação na sessão plenária de junho de 2020.

Albert Massot  
02/2020

