Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 26 de janeiro de 2012[1]

Processo C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
contra
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha)]

«Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Prescrição do direito aos juros que sejam devidos nos termos do direito nacional, a par da restituição das ajudas indevidamente recebidas — Interpretação e aplicabilidade do artigo 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95»

1. No presente pedido de decisão prejudicial, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) (Alemanha) pretende saber se o direito aos juros que resulta de uma irregularidade, na aceção do Regulamento n.º 2988/95[2], é regido por esse regulamento ou pelo direito nacional.

Quadro jurídico

Artigo 325.º TFUE

2. Nos termos do artigo 325.º TFUE, incumbe aos Estados-Membros a obrigação geral de combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

Proteção dos interesses financeiros da União Europeia

3. Para proteger os interesses financeiros da União Europeia, o Regulamento n.º 2988/95 aprova uma regulamentação geral em matéria de controlos, medidas administrativas e sanções relativamente a irregularidades, no domínio do direito da UE, quando são concedidas ajudas a beneficiários ao abrigo das políticas da UE[3]. Antes da sua adoção, não existiam regras comuns que definissem tais irregularidades[4].

4. O terceiro considerando refere que «[...] importa combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades». O quarto considerando indica que é necessário um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias para a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1).

3 — Utilizo a expressão «Comunidade Europeia» (ou «Comunidades») sempre que é feita referência a disposições legislativas em que são utilizadas essas expressões; caso contrário, referir-me-ei à «UE» ou à «União Europeia».

4 — Artigo 1.º, n.º 1.

5. O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 estabelece:

«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

6. O artigo 2.º dispõe que os controlos e as medidas e sanções administrativas são instituídos na medida em que sejam necessários para assegurar a aplicação correta do direito comunitário. A natureza e o âmbito das medidas e sanções administrativas são determinados pelas disposições do direito comunitário à luz da natureza e da gravidade da irregularidade, do benefício concedido ou da vantagem recebida e do grau de responsabilidade. Sob reserva do direito comunitário aplicável, os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e das sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros [5].

7. O artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«1. O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade […]. Todavia, as regulamentações sectoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

O prazo de prescrição relativo às irregularidades continuadas ou repetidas corre desde o dia em que cessou a irregularidade. O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa.

A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.

[...]

2. O prazo de execução da decisão que aplica a sanção administrativa é de três anos. Este prazo corre desde o dia em que a decisão se torna definitiva.

Os casos de interrupção e de suspensão são regidos pelas disposições pertinentes do direito nacional.

3. Os Estados-Membros conservam a possibilidade de aplicar um prazo mais longo que os previstos respetivamente nos n.ºs 1 e 2.»

8. O artigo 4.º estabelece:

«1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

— através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

[...]

5 — Artigo 2.º, n.ºs 1, 3 e 4.

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros que podem ser determinados de forma fixa.

[...]

4. As medidas previstas no presente artigo não são consideradas sanções.»

9. O artigo 5.º prevê sanções administrativas no caso de irregularidades intencionais ou causadas por negligência.

Regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos

10. O Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1182/71[6] estabelece regras gerais e uniformes aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos fixados por atos jurídicos do Conselho da União Europeia e da Comissão das Comunidades Europeias.

Financiamento da Política Agrícola Comum

11. O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70[7] estabeleceu o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (a seguir «FEOGA») como parte do orçamento das Comunidades. O artigo 8.º, n.º 1, do referido regulamento impunha aos Estados-Membros a obrigação de se certificarem assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, de evitarem irregularidades e de recuperarem as importâncias perdidas após as irregularidades ou as negligências.

12. O Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho[8] introduziu regras relativas à aplicação do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 595/91, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão os casos de irregularidade que tenham sido objeto de um primeiro auto administrativo ou judiciário. O artigo 7.º, n.º 1, previa que os Estados-Membros podiam reter 20% dos montantes recuperados, desde que as regras previstas não tivessem sido infringidas «de modo significativo».

13. O artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento (CE) do Conselho n.º 1290/2005[9] é aplicável a partir de 16 de outubro de 2006 no que diz respeito aos casos comunicados nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 e relativamente aos quais a recuperação total não tenha ainda ocorrido nessa data[10]. Enuncia o seguinte: «Os montantes recuperados na sequência de irregularidades ou negligências e os respetivos juros são pagos aos organismos pagadores e inscritos por estes como receitas afetadas ao FEAGA no mês do seu recebimento efetivo.»[11]

6 — Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1182/71 do Conselho, de 3 de junho de 1971, relativo à determinação das regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos (JO L 124, p. 1; EE 01 F1 p. 149).

7 — Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de maio de 1995 (JO L 125, p. 1). O Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 160, p. 103), substituiu o Regulamento n.º 729/70 relativamente às despesas efetuadas a partir de 1 de janeiro de 2000.

8 — Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 283/72 (JO L 67, p. 11), revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1848/2006, de 14 de dezembro de 2006 (JO L 355, p. 56).

9 — Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209, p. 1). A fim de atingir os objetivos da política agrícola comum (a seguir «PAC»), o artigo 2.º institui o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (a seguir «FEAGA») como parte do orçamento geral das Comunidades Europeias.

10 — Segundo travessão do terceiro parágrafo do artigo 49.º do Regulamento n.º 1290/2005.

11 — O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 595/91 foi eliminado pelo artigo 46.º do Regulamento n.º 1290/2005. Nos termos do artigo 32.º, n.º 2, deste último, os Estados-Membros podem reter 20% dos montantes recuperados a título de «despesas de recuperação», exceto quanto aos que se referem a irregularidades ou a negligências imputáveis à administração ou a outros organismos do Estado-Membro em questão.

O setor do açúcar

14. A UE é um dos maiores produtores de açúcar do mundo [12]. A organização comum de mercado no setor do açúcar só presta apoio financeiro relativamente ao açúcar produzido dentro de determinadas quotas (açúcar A e B). O açúcar produzido para além das quotas de produção A e B deve ser armazenado para ser vendido como parte da quota A do ano seguinte ou deve ser vendido fora da UE, no mercado mundial, sem nenhuma subvenção à exportação. Assim, uma empresa que exceda as respetivas quotas de produção necessita de armazenar esse açúcar se não desejar exportá-lo.

15. Por conseguinte, foi instituído um regime de perequação dos custos de armazenagem do açúcar relativos a cada campanha de comercialização [13] pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho [14]. Os Estados-Membros deviam cobrar uma cotização para financiar esse regime e reembolsar os custos de armazenagem incorridos [15].

16. O terceiro considerando do Regulamento (CEE) n.º 1358/77 do Conselho [16] explicava que devia haver uma igualdade entre as somas dos reembolsos efetuados e as somas das quotizações cobradas.

17. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1358/77 estabelecia que os custos de armazenagem no setor do açúcar deviam ser reembolsados pelos Estados-Membros. Nos termos do artigo 4.º, o reembolso era efetuado com base nos registos mensais das quantidades armazenadas. Os artigos 6.º e 7.º tinham como efeito o autofinanciamento do sistema de compensação.

18. O décimo sétimo considerando do Regulamento (CEE) n.º 1998/78 da Comissão [17] refere que os fabricantes devem restituir os reembolsos de que beneficiaram indevidamente.

19. O artigo 13.º dispõe que os titulares do direito ao reembolso devem comunicar o mais tardar no dia 15 de cada mês ao Estado-Membro em causa os dados relativos à existência para a qual é solicitado reembolso. Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, quando açúcar que pode beneficiar do reembolso é guardado com açúcar que não pode dele beneficiar, o açúcar em causa deve ser colocado pelo Estado-Membro respetivo sob controlo aduaneiro ou sob controlo administrativo que apresentem garantias equivalentes.

20. O artigo 15.º dispõe que, até ao vigésimo dia de cada mês, os Estados-Membros devem estabelecer, para todas as pessoas que tenham direito, o montante total dos reembolsos e o montante total das quotizações. Quando existam diferenças, o artigo 16.º prevê que estas serão tomadas em consideração com efeitos retroativos.

12 — «The common organisation of the market in sugar» [A organização comum de mercado no setor do açúcar] publicado pela Direção-Geral da Agricultura da Comissão Europeia (AGRI/63362/2004); v. também www.fao.org, «Food outlook - global market analysis: sugar. November 2008» [Perspetivas da alimentação — análise do mercado mundial: açúcar. novembro de 2008].

13 — Nos termos dos regulamentos em vigor à data, uma campanha de comercialização do açúcar tinha início em 1 de julho e terminava em 30 de junho do ano seguinte.

14 — Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO L 177, p. 4), revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 2038/1999, de 13 de setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO 1999 L 252, p. 1). O Regulamento n.º 1785/81 veio posteriormente a ser revogado e substituído. Actualmente aplica-se o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de Outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (JO 2007, L 299, p. 1).

15 — Artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1785/81.

16 — Regulamento (CEE) n.º 1358/77 do Conselho, de 20 de junho de 1977, que estabelece as regras gerais de compensação dos preços de armazenagem no setor do açúcar e [revoga] o Regulamento (CEE) n.º 750/68 (JO L 156, p. 4; EE 03 F12 p. 209), revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO L 178, p. 1).

17 — Regulamento (CEE) n.º 1998/78 da Comissão, de 18 de agosto de 1978, que estabelece as regras de aplicação do sistema de compensação dos custos de armazenagem no setor do açúcar (JO L 231, p. 5).

Legislação nacional

21. De acordo com o § 14, n.º 1, da Marktorganisationsgesetz (lei alemã da organização dos mercados), vencem-se juros à taxa de desconto aplicável do Deutsche Bundesbank (banco central alemão), acrescida de 3%, sobre o direito ao reembolso de benefícios específicos — tal como subsídios de compensação dos custos de armazenagem — a partir do momento em que este se constitui, a menos que atos jurídicos do Conselho ou da Comissão das Comunidades Europeias prevejam o contrário.

22. Nos termos dos §§ 197 e 201, do Bürgerliches Gesetzbuch (código civil alemão, a seguir «BGB»), na redação em vigor até 31 de dezembro de 2001, o direito a juros prescrevia no prazo de quatro anos a contar do final do ano em que se constituía o direito aos juros. Nos termos do § 195 BGB, na redação aplicável a partir de 1 de janeiro de 2002, esse prazo foi reduzido para três anos. O artigo 229.º, § 6, do Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (lei alemã de introdução ao código civil, a seguir «EGBGB») leva a que se mantenha o primeiro prazo de quatro anos para os juros relativos a 1999 e a 2000.

23. O órgão jurisdicional nacional explica que, embora nos termos do direito alemão o direito a juros seja acessório ao crédito principal, é, porém, independente quanto ao resto. Tendo em atenção a prescrição, isso significa que aquele não pode ser invocado depois de o crédito principal ter prescrito, mas que, de resto, se pode constituir de forma independente e prescrever de forma independente.

24. O órgão jurisdicional de reenvio refere que isto levanta problemas, sobretudo nos casos em que o direito nacional prevê que os juros só podem ser exigidos para o período posterior à aplicação da sanção pela irregularidade; assim, podem prescrever mesmo antes de se terem constituído.

25. Nos termos do § 53, n.º 1, da Verwaltungsverfahrensgesetz (lei alemã do procedimento administrativo, a seguir «VwVfG»), um ato administrativo praticado para declarar ou executar o direito de uma pessoa coletiva de direito público suspende o prazo de prescrição [18] deste direito até que o ato administrativo se torne inimpugnável ou até seis meses após a sua extinção por outro meio.

Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais

26. Nas campanhas de comercialização do açúcar 1994/95, 1995/96 e 1996/97, a Pfeifer & Langen KG (a seguir «Pfeifer») apresentou requerimentos mensais de reembolso das despesas de armazenagem de açúcar, que lhe foram subsequentemente atribuídas.

27. Na sequência de uma investigação, o Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Organismo Federal para a Agricultura e para a Alimentação, a seguir «Bundesanstalt») emitiu decisões exigindo a restituição dos reembolsos das despesas de armazenagem relativos a esses anos, por ter a Pfeifer obtido um benefício ilícito devido a uma irregularidade. Nos seus requerimentos, a empresa indicara quantidades excessivas de açúcar suscetíveis de beneficiar de reembolso às despesas de armazenagem.

28. Os processos pendentes nos órgãos jurisdicionais nacionais têm por objeto, em primeiro lugar, uma ação relativa aos reembolso das despesas de armazenagem (a seguir «montante principal») e, em segundo lugar, o direito aos juros sobre o montante principal (a seguir «dívida de juros») [19].

29. No que diz respeito ao montante principal, o Bundesanstalt proferiu três decisões, em 30 de janeiro de 2003 (a seguir «decisões principais»), segundo as quais, sobre os valores cuja restituição era exigida se venciam juros desde a data em que tinham sido recebidos. A fixação do montante dos juros foi reservada para decisões posteriores.

18 — A lei nacional usa o verbo «hemmen», que pode ser traduzido em português por «suspender». Contudo, a versão inglesa do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 refere «interrupted» (a versão francesa usa «est interrompue» e a alemã «wird [...] unterbrochen»). Nestas conclusões, passarei a usar «suspend» [suspender] e «interrupt» [interromper] indistintamente.

19 — Nos órgãos jurisdicionais nacionais, foram reclamados créditos relativos às campanhas de comercialização de 1988 a 1997. Contudo, só foram objeto do presente pedido de decisão prejudicial as campanhas de comercialização de 1994/95, 1995/96 e 1996/97.

30. A Pfeifer interpôs recurso das decisões principais. Em 10 de outubro de 2006, o Bundesanstalt indeferiu o recurso interposto pela Pfeifer, mas decidiu reduzir o valor do montante principal. A Pfeifer interpôs recurso de anulação da decisão do Bundesanstalt de negação de provimento do seu recurso.

31. A Pfeifer pagou o montante principal, no valor de EUR 469 941,12, em 15 de novembro de 2006.

32. Posteriormente, o Bundesanstalt proferiu a decisão de 13 de abril de 2007, exigindo os juros, no montante de EUR 298 650,93, sobre o montante principal (a seguir «primeira decisão relativa aos juros»).

33. A Pfeifer apresentou uma reclamação dessa decisão. Impugna, em especial, o direito aos juros, no montante de EUR 119 984,27, relativo aos anos de 1999 a 2002, com o fundamento de que esse direito prescreveu.

34. Além disso, a Pfeifer alega que o direito aos juros do Bundesanstalt tinha prescrito ainda antes de ter sido proferida a primeira decisão relativa aos juros («questão da prescrição»). Considera que só eram devidos juros relativamente ao período posterior a 13 de abril de 2007 [20].

35. Em 22 de outubro de 2007, o Bundesanstalt proferiu uma decisão revista sobre a dívida de juros (a seguir «segunda decisão relativa aos juros»). Reconheceu que o prazo de prescrição de quatro anos aplicável a essas dívidas implicava que o direito aos juros relativos aos anos de 1997 e 1998 já tivesse prescrito na data em que as decisões principais foram proferidas.

36. Porém, o Bundesanstalt considera que as decisões principais tiveram o efeito de suspender o prazo de prescrição do direito aos juros. Por conseguinte, entende que os juros constituídos a partir de 1 de janeiro de 1999 (EUR 237 644,17) não prescreveram.

37. Em 14 de novembro de 2007, a Pfeifer intentou uma ação no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia) pedindo a revogação da segunda decisão relativa aos juros na parte que se refere aos juros relativos ao período compreendido entre 1 de janeiro de 1999 e 31 de dezembro de 2002 (EUR 119 984,27). Pagou a dívida de juros relativa aos anos mais recentes.

38. Por sentença de 25 de novembro de 2009, pronunciando-se sobre a ação, o Verwaltungsgericht revogou a segunda decisão relativa aos juros. Declarou que a prescrição não estava em causa. Considerou que o direito aos juros assenta no § 14 da Marktorganisationengesetz (lei alemã da organização dos mercados) [21]. Segundo esta disposição, ao direito à restituição de benefícios especiais acrescem juros vencidos «desde a data em que aquele se constituiu». No entanto, o direito à restituição só se constituiu após a notificação das decisões principais, pelo que não existe nenhuma obrigação de juros relativos a períodos anteriores.

39. O Bundesanstalt interpôs recurso de «*Revision*» no Bundesverwaltungsgericht. Alega que as decisões principais revogaram, com efeitos retroativos, a atribuição dos subsídios para despesas de armazenagem, razão pela qual a Pfeifer deve juros sobre o valor pago em excesso logo a partir da data da sua receção.

40. O Bundesverwaltungsgericht submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. O artigo 3.º do [Regulamento n.º 2988/95] também é aplicável à prescrição do direito aos juros que sejam devidos nos termos do direito nacional, a par da restituição dos benefícios ilicitamente obtidos devido a uma irregularidade?

20 — N.º 111, *infra*.

21 — N.º 21, *supra*.

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

2. Na comparação dos prazos exigida pelo artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95 deve-se incluir apenas a duração do prazo, ou também se devem incluir disposições nacionais que diferem o início do prazo para o final do ano civil em que se constituiu o direito (neste caso: aos juros), sem necessidade de outras circunstâncias para esse efeito?

3. O prazo de prescrição começa a correr, também para o direito aos juros, na data em que a irregularidade foi praticada ou em que a irregularidade duradoura ou repetida cessa, mesmo que o direito a juros apenas diga respeito a períodos de tempo posteriores e, por conseguinte, apenas se constitua mais tarde? Em caso de irregularidades duradouras ou repetidas, o início da prescrição, no que diz respeito ao direito a juros, também é diferido, por força do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, para a data em que a irregularidade cessa?

4. Em que momento cessa o efeito interruptivo, por força do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, de uma decisão da autoridade competente que declara a existência do direito (neste caso: a juros) controvertido?»

41. A Pfeifer, o Bundesanstalt e a Comissão apresentaram observações escritas. A Pfeifer e a Comissão apresentaram observações orais na audiência de 17 de novembro de 2011.

Apreciação

Questão 1

42. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, com a sua primeira questão, se o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 é aplicável ao direito aos juros que sejam devidos nos termos do direito nacional, a par da recuperação do montante principal.

Observações preliminares

43. O Regulamento n.º 2988/95 tem por objetivo regular, de um modo geral, os procedimentos contra as irregularidades. Nesse contexto, as normas que regem os prazos de prescrição também são de natureza geral. O legislador pretendeu, através de uma regra geral de prescrição, definir um prazo mínimo a aplicar em todos os Estados-Membros e renunciar à possibilidade de recuperar somas indevidamente recebidas do orçamento da União depois de decorrido um período de quatro anos sobre a prática da irregularidade [22].

44. Por conseguinte, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 institui uma «regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário» [23].

45. O artigo 2, n.º 1, dispõe que os controlos e as medidas e sanções administrativas são instituídos para assegurar a aplicação correta do direito comunitário. O artigo 2.º, n.º 3, estabelece que as disposições do direito comunitário determinam a natureza e o âmbito dessas medidas.

46. Uma vez que o Regulamento n.º 2988/95 é uma medida geral, o artigo 2.º, n.º 4, prevê que, sob reserva do direito comunitário, os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros. Assim, na ausência de uma disposição específica no Regulamento n.º 2988/95, é necessário considerar, em primeiro lugar, as normas sectoriais relevantes da UE e, em segundo lugar, o direito nacional.

22 — Acórdão de 5 de maio de 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, Colet., p. I-3545, p. 24).

23 — Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o. (C-278/07 a C-280/07, Colet., p. I-457, n.º 20).

47. O primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º institui uma regra geral de prescrição que define um prazo mínimo a aplicar em todos os Estados-Membros [24]. Refere que as regulamentações sectoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos. O Tribunal de Justiça já declarou que a referência a «regulamentações sectoriais», no artigo 3.º, n.º 1, diz respeito às disposições do direito da UE e não à legislação nacional [25].

48. No presente processo, é o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1, que é aplicável ao montante principal, já que não existe nenhuma disposição sectorial que fixe um termo para a recuperação dos reembolsos indevidamente atribuídos a despesas de armazenagem de açúcar.

49. O artigo 4.º, n.º 1, dispõe que as medidas administrativas relativas a uma irregularidade devem ter como consequência a retirada da vantagem indevidamente obtida através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos. O artigo 4.º, n.º 2, a seguir, prevê: «A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, *se tal se encontrar previsto*, de juros que podem ser determinados de forma fixa» (itálico nosso). Esta é a única referência expressa a juros existente no Regulamento n.º 2988/95.

50. No presente processo, o crédito principal — relativo à restituição de reembolsos de despesas de armazenagem do açúcar produzido para além das quotas de produção — refere-se a uma medida administrativa aplicada nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95 (e não a uma sanção administrativa prevista no artigo 5.º). O direito aos juros sobre esse crédito principal constitui o objeto do processo que deu origem ao presente pedido de decisão prejudicial.

51. Regra geral, o direito aos juros só se constitui em consequência de um crédito principal. Por conseguinte, um procedimento de reclamação de juros é normalmente acessório a uma ação principal para recuperação de uma dívida [26]. Os factos considerados provados pelo órgão jurisdicional nacional e a exposição que este faz das regras nacionais mostram que tal se verifica efetivamente no caso em apreço.

52. Resulta da redação do artigo 4.º, n.º 2, que a cobrança de um encargo de juros é uma medida que pode ser aplicada em conjugação com a retirada da vantagem indevidamente obtida. Parece-me, por conseguinte, que a dívida de juros é considerada acessória ao montante principal, para efeitos do Regulamento n.º 2988/95. Não faz parte do próprio benefício ilícito.

Análise

53. Na ausência de uma referência textual expressa ou implícita aos procedimentos relativos a juros, um direito a juros acessório é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95?

54. Tal como o órgão jurisdicional de reenvio, o Bundesanstalt considera que ainda que a recuperação dos juros seja regida pelo direito da UE, o artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 diz exclusivamente respeito a qualquer montante principal devido por causa de uma irregularidade, e não ao direito acessório a juros.

24 — Acórdão Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., já referido na nota 21, *supra*, n.º 27.

25 — Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Corman (C-131/10, Colet., p. I-14199, n.º 41).

26 — Uma exceção a esta regra é aparentemente constituída pelo processo Metallgesellschaft (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de março de 2001, C-397/98 e C-410/98, Colet., p. I-1727), que envolvia um pedido de indemnização e/ou de restituição do valor temporal do dinheiro entregue, a título de pagamento antecipado do imposto sobre os rendimentos das pessoas coletivas (*advance corporation tax*, a seguir «ACT»), aos Commissioners of Inland Revenue (autoridade fiscal do Reino Unido), no âmbito de um regime tributário que foi posteriormente declarado discriminatório e, portanto, contrário ao direito da UE pelo Tribunal de Justiça. Nessas circunstâncias muito especiais, em que a desvantagem sofrida não resulta do pagamento do imposto devido, mas do seu pagamento *antecipado*, o direito a juros como reparação pela desvantagem sofrida em termos de fluxos de tesouraria constituiu o próprio «objeto das reclamações […] no processo principal» (n.º 87).

55. A Pfeifer alega, em primeiro lugar, que não existe uma disposição clara no direito da UE que regule as dívidas de juros; em segundo lugar, que a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto a interpretação do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, resultando da redação e da sistemática do n.º 2 desse artigo que os juros não fazem parte do montante principal que é objeto de um procedimento de restituição; em terceiro lugar, que o artigo 4.º é autónomo em relação ao artigo 3.º; e, finalmente, que as dívidas de juros são acessórias ao montante principal e devem, portanto, ser objeto de uma disposição separada no que diz respeito à intervenção dos prazos de prescrição.

56. A Comissão considera que as dívidas de juros são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95. As medidas administrativas são aplicadas nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95 com vista à retirada da vantagem indevidamente obtida. As dívidas de juros são recuperadas no momento da aplicação dessas medidas. O artigo 3.º prevê assim implicitamente um prazo de prescrição de quatro anos para a recuperação dos juros, que tem início quando a irregularidade é praticada. A Comissão alega ainda que o Regulamento n.º 2988/95 se aplica para assegurar que as dívidas de juros não sejam tratadas de forma independente do montante principal ao abrigo do direito nacional. Assim, o Regulamento n.º 2988/95 dispõe que o direito aos juros não prescreve antes do decurso do prazo de prescrição de quatro anos que se aplica quando a irregularidade foi praticada (sem prejuízo de eventuais prazos suspensivos).

57. Ao contrário do órgão jurisdicional de reenvio, o Bundesanstalt e a Comissão entendem que a cobrança das dívidas de juros é, enquanto tal, abrangida pelo direito da UE. Neste contexto, ambos invocam o artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1290/2005.

58. A Comissão considera necessária a instituição de uma regra de caráter geral, ao nível da UE, que preveja um prazo mínimo de prescrição aplicável em todos os Estados-Membros à recuperação das dívidas de juros para proteger os interesses financeiros da União Europeia. Os juros beneficiam o orçamento da UE e são, por natureza, compensatórios porque representam o prejuízo sofrido pelo orçamento enquanto for devido o montante principal.

59. O Bundesanstalt considera que o artigo 3.º, n.º 1, não contém qualquer previsão específica relativa ao direito aos juros. Por conseguinte, este não é abrangido pelo prazo de prescrição aí previsto, mas é regulado pelas normas nacionais.

60. A Pfeifer alega que o objetivo da cobrança de juros consiste em evitar distorções da concorrência, e não em proteger os interesses financeiros da UE.

61. A recuperação dos juros pertence aos objetivos do Regulamento n.º 2988/95?

62. A finalidade do Regulamento n.º 2988/95 é formulada em termos amplos no seu preâmbulo. O terceiro considerando refere que: «[...] importa combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades». O quarto confirma que a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades constitui um dos objetivos da legislação [27].

63. Parece-me que a própria finalidade da cobrança dos juros é relevante para saber se a cobrança de tal encargo pertence aos objetivos do Regulamento n.º 2988/95.

64. Tal finalidade é dupla. Em primeiro lugar, compensa a parte que não pode fazer uso do dinheiro em questão. Os juros representam o valor temporal do dinheiro recebido pela Pfeifer em virtude dos pagamentos em excesso. Em segundo lugar, elimina qualquer benefício que a Pfeifer, enquanto destinatária dos pagamentos em excesso de ajudas recebidos em consequência da irregularidade, poderia obter se tais pagamentos em excesso estivessem isentos de juros.

27 — Acórdão Corman, já referido na nota 25, *supra*, n.º 36.

65. Em meu entender, esta dupla finalidade é totalmente coerente com os objetivos do Regulamento n.º 2988/95.

66. Depois, no que diz respeito à redação e à sistemática do Regulamento n.º 2988/95, parece-me que, apesar da ausência de uma menção expressa no artigo 3.º, o prazo de prescrição de quatro anos estabelecido na referida disposição também é aplicável aos juros.

67. Uma vez que o direito aos juros é (em geral) acessório ao procedimento de recuperação do benefício ilícito, não seria lógico partir de uma interpretação do teor do Regulamento n.º 2988/95 que excluísse totalmente do seu âmbito de aplicação as dívidas de juros.

68. O termo genérico «procedimento» contido na primeira frase do artigo 3.º, n.º 1, que prevê que «o prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade [...]», não é relativizado pela linguagem que sugere a sua aplicação apenas a um determinado tipo de reclamação, por exemplo relativo ao montante principal. Considero, por conseguinte, que o termo «procedimento» deve ser interpretado no sentido de que se refere tanto às ações para recuperação do montante principal (benefício ilícito), como ao direito acessório aos juros, quando tal esteja previsto nos termos do direito nacional. Este entendimento é suportado pelas razões que se seguem. Em primeiro lugar, no contexto do Regulamento n.º 2988/95, o termo «procedimento» refere-se genericamente às medidas tomadas pelas autoridades competentes para combater a irregularidade. Em segundo lugar, uma ação acessória relativa aos juros constitui parte integrante desse objetivo geral. A finalidade da ação acessória (de cobrança dos juros) consiste em recuperar, por conta do orçamento da UE, a compensação pela utilização no tempo dos fundos ilicitamente obtidos.

69. Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça já descreveu o comportamento dos Estados-Membros como atuando em nome e por conta do orçamento da UE quando recuperam vantagens indevidamente obtidas devido a uma irregularidade [28]. Ao intentar uma ação relativa a um direito acessório a juros nesse contexto, os Estados-Membros também estão a reclamar um direito por conta do orçamento comunitário.

70. Em quarto lugar, não tem razão o órgão jurisdicional de reenvio ao entender que, pelo facto de o direito nacional prever a cobrança dos juros, todas as subsequentes receitas deverão beneficiar o orçamento do Estado-Membro e não o da União Europeia.

71. É verdade que o sistema de compensação do reembolso das despesas de armazenagem foi concebido como uma forma de autofinanciamento e não como uma fonte de receitas do orçamento da UE [29]. Não obstante, os montantes indevidamente pagos que são recuperados são creditados no orçamento comunitário (sem prejuízo do direito de retenção dos Estados-Membros de 20% de tais montantes); e, na medida em que o direito acessório aos juros esteja previsto nos termos do direito nacional, todos os juros recuperados são igualmente creditados no orçamento comunitário [30]. Por conseguinte, a recuperação, tanto do montante principal como dos juros, insere-se no âmbito dos interesses financeiros da União Europeia.

72. Na minha opinião, a interpretação teleológica do Regulamento n.º 2988/95 leva, por conseguinte, à conclusão de que as dívidas de juros, que só podem constituir-se se houver um montante principal ao qual se possam associar, também estão abrangidas pelo regulamento e, portanto, pelo âmbito de aplicação do prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1.

73. Assim, quando um benefício é ilicitamente obtido em consequência de uma irregularidade, o prazo de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 rege o prazo de prescrição do direito aos juros constituído nos termos do direito nacional.

28 — Acórdão Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., já referido na nota 23, *supra*, n.º 29.

29 — N.ºs 16 e 17, *supra*.

30 — V. n.ºs 11 a 13, *supra*, que descrevem detalhadamente o historial legislativo.

Questões 2, 3 e 4

Observações preliminares

74. A referida interpretação suscita o seguinte problema imediato e difícil: como deve ser aplicado o Regulamento n.º 2988/95 na falta de disposições pormenorizadas expressas relativas ao direito acessório aos juros?

75. Neste ponto, as restantes questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio estão estreitamente ligadas, uma vez que suscitam questões particulares sobre a forma como o prazo de prescrição previsto no Regulamento n.º 2988/95 se poderá aplicar a esse direito aos juros.

76. Como é óbvio, para efeitos de se considerar o funcionamento de qualquer prazo de prescrição, é fundamental identificar o momento em que começa a correr o prazo. Todavia, o Regulamento n.º 2988/95 não contém, a este respeito, qualquer disposição específica em matéria de juros. Também não existe nenhuma disposição relativa à taxa de juros ou à forma de a calcular.

77. O Tribunal de Justiça já declarou que, na ausência de medidas da UE, é ao direito nacional que compete regular todas as questões acessórias relativas à restituição dos impostos indevidamente cobrados, incluindo a data a partir da qual estes devem ser calculados e a respetiva taxa [31]. Com efeito, no caso de um procedimento de recuperação de um benefício ilícito abrangido pelo Regulamento n.º 2988/95, qualquer direito a juros deve ser necessariamente reclamado ao abrigo do direito nacional, uma vez que os juros só podem ser cobrados se tal se encontrar aí previsto [32].

78. Todas as normas nacionais devem ser aplicadas em conformidade com as obrigações gerais que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 325.º, n.º 1, TFUE, de combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, e com os princípios gerais do direito da UE. As normas nacionais que afetam o funcionamento do prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1 (como o momento em que este começa a correr) devem, portanto, cumprir as exigências da segurança jurídica [33]. Além disso, as normas nacionais não devem ser menos favoráveis do que as aplicáveis às reclamações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) nem devem ser estruturadas de forma a, na prática, impossibilitar ou dificultar excessivamente a obtenção da reparação (princípio da efetividade) [34].

79. O Tribunal de Contas Europeu (a seguir «Tribunal de Contas») publicou recentemente um relatório especial intitulado «Recuperação de pagamentos indevidos no âmbito da Política Agrícola Comum» [35]. Observa que a aplicação dos juros relativos às dívidas constituídas na sequência de uma irregularidade ainda não está completamente harmonizada e que a grande maioria das medidas (como a taxa a que são calculados os juros) são questões de direito nacional [36]. Assim, o Tribunal de Contas recomenda a introdução de regras expressas a nível da UE relativas à reclamação das dívidas de juros para proteger eficazmente os interesses financeiros da União Europeia.

80. O Tribunal de Justiça reconheceu, já no longínquo ano de 1970, que as regras que regem os prazos de prescrição dos procedimentos devem ser antecipadamente fixadas e cumprir as exigências da segurança jurídica [37].

31 — Acórdão Metallgesellschaft, já referido na nota 26, *supra*, n.º 86.

32 — Artigo 4.º, n.º 2. Não se pode excluir que a legislação da UE que regula um setor particular seja estruturada de modo a incluir uma disposição específica relativa à recuperação dos juros sobre montantes principais indevidamente pagos. Contudo, isso não se verifica no caso em apreço.

33 — Acórdão de 11 de julho de 2002, Marks e Spencer (C-62/00, Colet., p. I-6325, n.º 39 e jurisprudência aí referida); v. também n.º 80, *infra*.

34 — Acórdão de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Colet., p. I-2119, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

35 — Relatório Especial n.º 8/2011 disponível em www.eca.europa.eu.

36 — V. n.º 33 do Relatório Especial n.º 8/2011.

37 — Acórdão de 15 de julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão (41/69, Colet. 1969-1970, p. 447, n.ºs 19 e 20).

81. Por uma questão de lógica processual, as normas que instituem qualquer prazo de prescrição deveriam fazer parte de um pacote de medidas que incluísse a duração do prazo de prescrição, os critérios para determinar a data em que o prazo começa a correr, os factos interruptivos ou suspensivos do prazo de prescrição e a(s) taxa(s) de juros aplicável(is). Na formulação de um tal pacote, deveriam ser tidos em conta os interesses das autoridades competentes dos Estados-Membros e dos agentes económicos, juntamente com o papel de supervisão da Comissão na proteção dos interesses financeiros da UE.

82. Concluo que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 pode ser interpretado no sentido de introduzir um prazo de prescrição de quatro anos no que diz respeito ao direito aos juros [38]. Contudo, daí não resulta que o Tribunal de Justiça deva criar todo um «regime de prescrição» relativamente aos juros, sem qualquer suporte textual. Tal seria contrário ao princípio da segurança jurídica. O legislador da UE poderá querer ponderar a necessidade de adotar regras de harmonização detalhadas para a aplicação desse prazo de prescrição de quatro anos ao exercício do direito aos juros. No seu estado atual, a legislação da UE não prevê tais regras.

Questão 2

83. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se, na determinação da duração de um prazo de prescrição nacional, para efeitos do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95, é necessário incluir fatores como o diferimento do início do prazo.

84. O órgão jurisdicional nacional considera que, para efeitos da Questão 2, só são relevantes os anos de 1999 e de 2000. Considera que 2001 e 2002 estão abrangidos pelas disposições nacionais alteradas em matéria de dívidas de juros às quais se aplica um prazo de prescrição mais curto de três anos [39]. No entanto, 1999 e 2000 seriam diretamente regidos pelo Regulamento n.º 2988/95, que prevê um prazo de prescrição de quatro anos [40].

85. O órgão jurisdicional nacional explica que, se o Regulamento n.º 2988/95 é aplicável aos juros devidos relativos a 1999, a parte do direito relativa ao período compreendido entre 1 e 30 de janeiro de 1999 prescreveu porque os juros só podiam ser reclamados depois de terem sido proferidas as decisões principais, em 30 de janeiro de 2003 [41]. Porém, se a situação fosse regida pelo direito nacional, o prazo de prescrição excluiria o período anterior a 31 de dezembro de 1999, uma vez que, nos termos do direito nacional, o início do prazo de prescrição é diferido para o final do ano civil em que se constituiu o direito [42].

86. Ambas as partes no processo principal entendem que, em qualquer comparação com o prazo de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, é necessário incluir outros fatores para além da duração especificada do prazo de prescrição nacional.

87. A Comissão refere que o Regulamento n.º 2988/95 não contém nenhuma disposição específica relativa ao cálculo de prazos e termos. O artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1182/71 deve, por conseguinte, aplicar-se por analogia e ser lido em conjugação com o Regulamento n.º 2988/95. Por último, na comparação dos prazos de prescrição do direito aos juros, para efeitos do artigo 3.º, n.º 3, qualquer período superior a quatro anos deve cumprir as exigências da segurança jurídica.

88. Concordo com as observações da Comissão segundo as quais, não prevendo o Regulamento n.º 2988/95 o modo como devem ser calculados os prazos, deve aplicar-se o Regulamento n.º 1182/71.

38 — V. n.º 73, *supra*.
39 — V. n.º 22, *supra*.
40 — V. n.º 7, *supra*.
41 — V. n.º 29, *supra*.
42 — V. n.º 22, *supra*.

89. Será que as regras nacionais que diferem o início do prazo para o final do ano civil em que se constituiu o direito se aplicam em conjugação com o prazo de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95?

90. Conforme resulta da minha resposta à Questão 1, considero que o prazo de prescrição do direito aos juros é de quatro anos, tal como previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Além disso, uma vez que essa disposição é diretamente aplicável, daí resulta necessariamente que um período menor de três anos é incompatível com o regulamento [43].

91. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir como deve funcionar o prazo de prescrição diretamente aplicável de quatro anos no que diz respeito ao direito aos juros relativos aos anos de 2000 e de 2001.

92. Observo que o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95 concede aos Estados-Membros um amplo poder de apreciação quanto à fixação de prazos de prescrição *mais longos*, em casos de irregularidade, para proteger os interesses financeiros da UE [44].

93. As disposições adotadas e aplicadas pelos Estados-Membros para combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da União Europeia devem, não obstante, respeitar os princípios gerais do direito da UE nesta matéria. Em especial, as normas que regem a prescrição devem desempenhar a função de garantia da segurança jurídica [45].

94. Por conseguinte, para efeitos do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95, as regras nacionais que alargam a duração do prazo de prescrição devem ser tidas em conta em qualquer comparação com o prazo geral de prescrição de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, para determinar a duração do prazo de prescrição do direito aos juros.

Questão 3

95. A terceira questão do órgão jurisdicional nacional é composta por duas partes.

96. Na primeira parte da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o prazo de prescrição começa a correr, para o direito aos juros, na data em que a irregularidade foi praticada (primeiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95), ou naquela em que a irregularidade duradoura ou repetida cessa (segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1); e de que modo isso é afetado se o direito aos juros, nos termos do direito nacional, apenas se constituir mais tarde, por exemplo, após o encerramento do procedimento relativo à irregularidade.

97. A Pfeifer alega que o prazo de prescrição dos juros tem início no momento em que a dívida principal é reclamada pelas autoridades competentes. O Bundesanstalt considera que o início do prazo de prescrição do direito aos juros é regido pelo direito nacional. A Comissão alega que o prazo de prescrição começa a correr na data em que a irregularidade foi praticada.

98. Depreendo da resposta escrita fornecida pelo Bundesanstalt às questões submetidas pelo Tribunal de Justiça que a natureza da irregularidade — se é continuada ou repetida — constitui ainda objeto de litígio no processo principal. O órgão jurisdicional de reenvio ainda não decidiu, portanto, se a irregularidade é abrangida pelo primeiro ou pelo segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1.

99. Parece-me que a determinação dessa questão constitui, não obstante, o primeiro passo necessário para saber quando é que começa a correr o prazo de prescrição do direito aos juros.

43 — Acórdãos Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., já referido na nota 23, *supra*, n.ºs 27 e 28, e Ze Fu Fleischhandel e o., já referido na nota 22, *supra*, n.º 24.

44 — Acórdão Corman, já referido na nota 25, *supra*, n.º 54.

45 — Acórdão Ze Fu Fleischhandel e o., já referido na nota 22, *supra*, n.ºs 30 e 32 e jurisprudência aí referida.

100. O Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Vonk Dairy Products BV [46] que uma irregularidade continuada ou repetida é cometida por um operador comunitário que retire benefícios económicos de um conjunto de operações similares que violem a mesma disposição de direito comunitário. Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar, aplicando esse critério, se os elementos constitutivos de uma irregularidade continuada ou repetida estão reunidos nos factos que deram origem ao processo principal [47].

101. No que diz respeito ao início do prazo de prescrição, a redação do artigo 3.º, n.º 1 (que refere a data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º) centra-se na própria irregularidade e não em qualquer direito acessório aos juros. Não há nada que indique o momento do início do prazo de prescrição da dívida de juros. Acrescento que nem sempre é possível quantificar o montante principal (ou seja, o benefício ilícito) no momento em que uma irregularidade foi praticada [48]. Em tais circunstâncias, é de igual modo impossível quantificar qualquer direito acessório aos juros.

102. Na ausência de qualquer disposição expressa do direito da UE, esta questão deve ser regida pelas normas nacionais. Se o legislador da UE considerar que é necessário harmonizar o momento em que começa a correr o direito aos juros, tomará, em princípio, as medidas necessárias para alcançar esse objetivo.

103. Por conseguinte, o órgão jurisdicional nacional deve, em primeiro lugar, estabelecer se está em causa o primeiro ou o segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º. Em seguida, deve aplicar as regras nacionais para determinar o momento em que começa a correr o prazo de prescrição dos juros. Estas regras devem ser aplicadas de modo a ter em conta a natureza acessória do direito aos juros, na medida em que não é possível verificar o direito aos juros antes de ser determinado o montante principal.

104. Com a segunda parte da Questão 3, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber quando começa a correr o prazo de prescrição do direito aos juros nos casos de irregularidades continuadas ou repetidas (segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1).

105. A Comissão considera que o prazo de prescrição das dívidas de juros tem início antes de tais irregularidades cessarem e que é deferido até cessarem as irregularidades continuadas ou repetidas.

106. A minha resposta à primeira parte da Questão 3 aplica-se *mutatis mutandis* ao direito aos juros em casos de irregularidades continuadas ou repetidas. Considero que o Regulamento n.º 2988/95 não especifica quando começa a correr o prazo de prescrição do direito aos juros. Portanto, os Estados-Membros conservam a possibilidade de aplicar as regras nacionais para determinar quando começa a correr o prazo de prescrição desse direito.

Questão 4

107. Na sua última questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber em que medida as decisões principais e a determinação da responsabilidade pelo pagamento dos juros (de 30 de janeiro de 2003) interrompem o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

108. O órgão jurisdicional de reenvio observa que as decisões principais interrompem o prazo de prescrição relativamente ao montante principal e ao direito aos juros. Depois de terem sido proferidas as decisões principais, começou um novo prazo de prescrição que expirou em 31 de janeiro de 2007. Assim, o direito aos juros teria prescrito antes de a primeira decisão relativa aos juros ter sido proferida, em 13 de abril de 2007 [49].

46 — Acórdão de 11 de janeiro de 2007, Vonk Dairy Products BV (C-279/05 P, Colet., p. I-239, n.º 41).

47 — N.º 43 do acórdão.

48 — Uma irregularidade é definida no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 como uma violação de direito comunitário por um agente económico. Contudo, nem todas essas violações dão diretamente origem a direitos quantificáveis no momento em que são cometidas. V., por exemplo, acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales/Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Colet., p. I-14081) (condução irregular de um procedimento de adjudicação pública).

49 — V. n.º 34, *supra*.

109. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as decisões principais também estabeleceram a própria responsabilidade pelos juros. Assim, pretende saber se um procedimento judicial (ou uma investigação) pendente tendo por objeto o montante principal pode interromper o prazo de prescrição do direito aos juros.

110. O Bundesanstalt alega que enquanto o procedimento que impugna as decisões das autoridades competentes for objeto de litígio, o prazo de prescrição permanece suspenso.

111. A Pfeifer distingue entre o montante principal e a dívida de juros. Considera que só as decisões emanadas das autoridades competentes relativas à dívida de juros podem constituir atos interruptivos em relação a esse direito. As decisões de 30 de janeiro de 2003 incidiram apenas sobre o montante principal. Não podiam, portanto, interromper o prazo de prescrição relativo à dívida de juros, para os efeitos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95. Daí resulta que o prazo de prescrição de quatro anos já tinha expirado relativamente a uma parte dos juros devidos na data em que a decisão relativa aos juros foi proferida.

112. A Comissão interpreta o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 (que prevê que o prazo de execução da decisão que aplica a *sanção* administrativa é de três anos) no sentido da sua aplicação por analogia às *medidas* administrativas [50], a contar da data em que as autoridades competentes notificam uma decisão relativa à retirada da vantagem indevidamente obtida. A Comissão alega ainda que as questões em matéria de interrupção ou suspensão do prazo de prescrição são regidas pelo direito nacional.

113. Parece-me que a primeira frase do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º só pode ser interpretada no sentido de se referir ao prazo de prescrição de quatro anos previsto no primeiro parágrafo do n.º 1 do mesmo artigo. Portanto, quando é aplicável este prazo de quatro anos, o mesmo só é interrompido por atos abrangidos pelo âmbito de aplicação do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º.

114. Será que os atos, de que seja dado conhecimento ao devedor, emanados da autoridade competente e relativos a uma ação principal também interrompem um procedimento relativo a um direito acessório a juros?

115. Observo que o Bundesanstalt negou provimento ao recurso inicial interposto pela Pfeifer das decisões principais, mas, não obstante, por decisão de 10 de outubro de 2006, reduziu o valor do montante principal [51]. Essa decisão constituiu um ato, de que foi dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista um procedimento por irregularidade, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo do Regulamento n.º 2988/95.

116. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada ato interruptivo [52]. Portanto, o prazo de prescrição relativo aos montantes principais começou a correr de novo na sequência dessa decisão. Uma vez que a dívida de juros é acessória, o efeito interruptivo da decisão de 10 de outubro de 2006 no que diz respeito aos montantes principais também terá afetado, em princípio, o prazo de prescrição do direito aos juros. Contudo, o órgão jurisdicional nacional tem ainda de determinar se, no presente processo, a irregularidade era continuada ou repetida [53]; e essa determinação constitui um elemento essencial para saber de que modo a decisão de 10 de outubro de 2006 afeta o prazo de prescrição no que diz respeito ao direito aos juros. Penso que o Tribunal de Justiça não pode avançar mais nesta questão.

117. O órgão jurisdicional nacional refere ainda que as decisões principais objeto de procedimento judicial (devido à impugnação efetuada pela Pfeifer) ainda não são definitivas e exequíveis. Nesse contexto, pretende saber quando cessa a interrupção para os efeitos do Regulamento n.º 2988/95.

50 — V. n.º 7, *supra*.

51 — V. n.º 30, *supra*.

52 — Acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, Colet., p. I-10761, n.º 67).

53 — V. n.º 99, *supra*.

118. O ponto de partida para a resposta à questão do órgão jurisdicional nacional é, mais uma vez, a natureza acessória do direito aos juros [54].

119. Quando é intentado um procedimento judicial que impugna as decisões principais (subjacentes ao direito aos juros), as autoridades competentes só poderão saber se a dívida de juros existe quando o processo for decidido. Nessas circunstâncias, é a decisão das autoridades competentes de contestar a ação que constitui «um ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, tendo em vista instaurar procedimento por irregularidade», na aceção do terceiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1.

120. Logo que o procedimento judicial é determinado, se a existência da dívida é confirmada, as autoridades competentes podem notificar o devedor (confirmando o seu direito ou revendo o montante à luz da decisão final). É só neste momento que o eventual direito acessório aos juros se torna certo.

121. Portanto, para os efeitos do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º, um procedimento judicial relativo à decisão principal interrompe o prazo de prescrição relativo a qualquer direito acessório aos juros se este já tiver começado a correr.

122. Os prazos de prescrição também devem garantir a segurança jurídica [55]. Só após a conclusão de um eventual procedimento judicial (ou investigação oficial) é que as partes em causa — o agente económico e as autoridades nacionais competentes — poderão saber, em primeiro lugar, se a responsabilidade existe e, em segundo lugar, como consequência, que começou a correr o prazo para efeitos de reclamação de um eventual direito acessório aos juros permitido nos termos do direito nacional [56].

123. Considero, por conseguinte, que, para os efeitos do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95, o prazo de prescrição é interrompido até ser proferida uma decisão final em qualquer procedimento judicial que impugne as decisões principais, numa situação em que tais decisões determinam a própria responsabilidade pelo pagamento dos juros.

Conclusão

124. Por conseguinte, entendo que o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht, do seguinte modo:

1. Quando um benefício é ilicitamente obtido em consequência de uma irregularidade, o prazo de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é aplicável ao prazo de prescrição do direito aos juros que é invocado nos termos do direito nacional.

2. Para efeitos do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95, as regras nacionais que alargam a duração do prazo de prescrição devem ser tidas em conta em qualquer comparação com o prazo geral de prescrição de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, para determinar a duração do prazo de prescrição do direito aos juros.

3. Uma vez que o Regulamento n.º 2988/95 não especifica o início do prazo de prescrição do direito aos juros no caso de irregularidades abrangidas pelo primeiro ou pelo segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º, os Estados-Membros conservam a possibilidade de aplicar as regras nacionais para determinar quando começa a correr esse prazo.

4. Para efeitos do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95, o prazo de prescrição é interrompido até ser proferida uma decisão final em qualquer procedimento judicial que impugne as decisões principais, numa situação em que tais decisões determinem a própria responsabilidade pelo pagamento dos juros.

54 — V. n.º 51, *supra*.

55 — Acórdão SGS Belgium, já referido na nota 52, *supra*, n.º 68.

56 — N.ºs 80 a 82, *supra*.