CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO apresentadas em 15 de Janeiro de 2004 [1]

1. Por despacho de 11 de Julho de 2002, o Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (Primeira Secção de Recurso da Região de Linz da Direcção Regional de Finanças para a Alta Áustria; a seguir «Berufungssenat I» ou «primeira secção de recurso») submeteu ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 234.º CE, várias questões prejudiciais sobre a interpretação do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (a seguir «Regulamento n.º 2988/95») [2]. Em resumo, a primeira secção de recurso perguntou se o artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento é directamente aplicável nos Estados-Membros e se o prazo de prescrição de quatro anos nele previsto pode ser interrompido pelo aviso de uma fiscalização, efectuada em conformidade com o Regulamento n.º 4045/89, levada a cabo tanto devido aos riscos de irregularidades como à frequência das acções que prejudicam os interesses financeiros das Comunidades.

2. As questões apresentadas pelo Berufungssenat I foram mantidas pelo Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (a seguir «Unabhängiger Finanzsenat» ou «secção fiscal independente»), que se tornou competente para decidir o processo principal a partir de 1 de Janeiro de 2003.

I — Enquadramento legal

A — *Regulamentação comunitária*

O Regulamento n.º 3665/87 e suas alterações

3. Como se sabe, no âmbito da política agrícola comum, foram instituídas organizações comuns de mercado que incluem, entre outras, medidas destinadas à regulamentação dos preços dos produtos agrícolas. Devido aos preços mais elevados que se praticam no mercado comum relativamente aos do mercado mundial, a fim de permitir as exporta-

1 — Língua original: italiano.

2 — JO L 312, p. 1.

ções dos produtos agrícolas de origem comunitária para países terceiros, foram previstos pagamentos especiais aos exportadores, denominados «restituições à exportação», visando cobrir a diferença entre preços comunitários e preços mundiais.

4. Na época dos factos da causa as regras de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas estavam contidas no Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987 (a seguir «Regulamento n.º 3665/97») [3].

5. Com o objectivo de combater inúmeras irregularidades e fraudes ao orçamento comunitário verificadas na execução do referido regime, o artigo 11.º do referido regulamento, na versão alterada pelo Regulamento n.º 2945/94 [4], previu a obrigação de reembolso das restituições indevidamente recebidas, bem como sanções susceptíveis de induzir os exportadores a respeitar as normas comunitárias.

6. O Regulamento n.º 3665/87 foi recentemente revogado pelo Regulamento n.º 800/1999 da Comissão (a seguir «Regulamento n.º 800/99»), posterior aos factos do processo e não aplicável ao caso vertente [5]. Para o que aqui importa, recorda-se que esse regulamento prevê, para a repetição das restituições à exportação indevidamente recebidas, um prazo de prescrição de quatro anos que corre a contar da notificação ao beneficiário da decisão definitiva de concessão da restituição [artigo 52.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea b)].

O Regulamento n.º 4045/89

7. Sempre com o objectivo de prevenir e verificar as irregularidades e as fraudes, o Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989 (a seguir «Regulamento n.º 4045/89») [6], obriga os Estados-Membros a elaborar e executar anualmente programas de controlo em empresas seleccionadas que efectuam operações abrangidas no sistema de financiamento do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), Secção Garantia. A selecção tomará em conta a importância das empresas no âmbito do sistema de financiamento do FEOGA e outros factores de risco (artigo 2.º).

3 — Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições financeiras à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

4 — Regulamento (CE) n.º 2945/94 da Comissão, de 2 de Dezembro de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3665/87 que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, no que respeita à recuperação dos montantes indevidamente pagos e às sanções (JO L 310, p. 57).

5 — V. artigo 54.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão, de 15 de Abril de 1999, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 102, p. 11).

6 — Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», e que revoga a Directiva 77/435/CEE (JO L 388, p. 18).

O Regulamento n.º 2988/95

«1. O prazo de prescrição do procedimento [7] é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º Todavia, as regulamentações sectoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

8. Embora no domínio de algumas políticas, tais como a política agrícola comum, já existissem disposições de protecção dos interesses financeiros das Comunidades, para combater eficazmente em todos os sectores as lesões desses interesses (terceiro e quarto considerandos), o Conselho aprovou o Regulamento n.º 2988/95 que contém «uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário» (artigo 1.º, n.º 1).

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 [8] é interrompida por qualquer acto, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instituir ou instaurar um procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar da cada interrupção.

9. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2:«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto 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 directamente por conta das Comunidades, quer por despesa indevida.»

Todavia, a prescrição tem lugar o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição sem que a autoridade competente tenha aplicado uma sanção, excepto nos casos em que o procedimento administrativo tenha sido suspenso em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º

10. No que aqui nos interessa, invoca-se, em especial, o artigo 3.º desse regulamento, que dispõe o seguinte:

7 — Nota apenas para a versão italiana das conclusões.

8 — Nota apenas para a versão italiana das conclusões.

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 tornou 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 respectivamente nos n.os 1 e 2.»

B — *Regulamentação nacional*

11. Resulta dos autos que a lei austríaca sobre as restituições à exportação (Ausfuhrertattungsgesetz; a seguir «AEG») [9] não prevê directamente um prazo de prescrição para o reembolso das restituições indevidamente recebidas, mas remete quanto a esse ponto para as disposições aplicáveis em matéria aduaneira (§ 1, n.º 5).

12. Nessa matéria, o § 74, n.º 2, da Zollrechts-Durchführungsgesetz (lei austríaca de execução dos direitos aduaneiros, a seguir «ZollR-DG») [10] prevê, para a cobrança dos direitos aduaneiros à importação e à exportação, um prazo de prescrição de três anos, que corre a contar do dia em que se constitui a obrigação aduaneira [11].

II — **Matéria de facto e questões prejudiciais**

13. O litígio no processo principal tem origem na decisão do Zollamt Salzburg/ /Erstattungen (serviços aduaneiros de Salzburg, departamento de reembolsos, a seguir «Zollamt Salzburg») de pedir à empresa Herbert Handlbauer GmbH (a seguir «Handlbauer» ou «recorrente no processo principal») o reembolso de uma restituição à exportação considerada indevida e de aplicar a essa empresa, por esse motivo, uma sanção.

14. Do despacho de reenvio resulta que, em 3 de Setembro de 1996, a Handlbauer exportou para a Hungria um total de 958 peças de carne de vitela congelada com um peso total de 19 912,36 kg. Para essa operação, em 24 de Setembro de 1996, foi-lhe concedido um adiantamento da restituição à exportação no valor de 202 769 ATS. A caução prestada para o adiantamento expirava em 12 de Dezembro de 1996.

9 — BGBl. 1994.660.

10 — BGBl. 1994.659 na versão do BGBl. 1998.13.

11 — Em matéria aduaneira, um prazo de três anos para a cobrança dos direitos aduaneiros é previsto também pelo artigo 221.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 302, p. 1).

15. Após a concessão desse pagamento, em 20 de Dezembro de 1999, foi comunicado ao responsável da empresa Handlbauer que o Außen- und Betriebsprüfung/Zoll do Hauptzollamt de Linz (departamento de controlo exterior e inspecção à empresa com vista à fiscalização do ponto de vista aduaneiro dos serviços alfandegários principais de Linz) iria proceder a uma inspecção das exportações efectuadas no ano de 1996 na organização do mercado de carne de bovino e de suíno. Decorre do despacho de reenvio que a Handlbauer tinha sido incluída entre as empresas a inspeccionar nos termos do Regulamento n.º 4045/89, porque já tinham surgido irregularidades nas exportações de 1995.

16. No decorrer da subsequente inspecção, efectuada em 2000, foi constatado que em diversos casos não foi possível comprovar a origem comunitária da carne exportada.

17. Por conseguinte, na decisão de 20 de Janeiro de 2001, o Zollamt Salzburg pediu à Handlbauer, nos termos das disposições conjugadas do § 5 AEG e do artigo 11.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3665/87, o reembolso da restituição à exportação anteriormente concedida. Além disso, aplicou-lhe, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do regulamento referido, uma sanção de 101 384 ATS.

18. A Handlbauer interpôs recurso administrativo dessa decisão, ao qual, no entanto, foi negado provimento. Em 17 de Agosto de 2001, então, a Handlbauer interpôs recurso perante o Berufungssenat I, alegando que o reembolso da restituição à exportação e a respectiva sanção apenas tinham sido decididos em 20 de Janeiro de 2001, ou seja, após o decurso do prazo de prescrição de três anos previsto pelo § 74, n.º 2, do ZollR-DG e pelo artigo 221.º, n.º 3, do código aduaneiro comunitário.

19. Em resposta a esta excepção, o Zollamt Salzburg sustentou que ao reembolso de restituições à exportação é aplicável o prazo de prescrição de quatro anos estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Além disso, precisou que, na acepção dessa disposição, directamente aplicável, o decurso do prazo pode ser interrompido por operações de verificação como as que foram efectuadas na Handlbauer.

20. O Berufungssenat I, tendo dúvidas quanto à interpretação do Regulamento n.º 2988/95, submeteu ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 234.º CE, as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é directamente aplicável nos Estados-Membros, particularmente no domínio das organizações de mercado (restituição à exportação), caso tenham sido praticadas irregularidades?

1a) O artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento, que estabelece um prazo de prescrição de quatro anos para o combate a irregularidades, é directamente aplicável pelas autoridades alfandegárias dos Estados-Membros?

2) O aviso de fiscalização aduaneira a uma empresa deve ser considerado, em relação aos responsáveis dessa empresa, um acto de instrução ou de instauração de um procedimento por irregularidade, que interrompe o prazo de prescrição de quatro anos estabelecido pelo artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento, quando a fiscalização, efectuada nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4045/89, é levada a cabo tanto devido aos riscos conhecidos na generalidade como à frequência das acções que prejudicam os interesses financeiros das Comunidades Europeias na implementação da política agrícola comum?»

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

21. No processo no Tribunal de Justiça apresentaram observações escritas a recorrente no processo principal, a Áustria e a Comissão, que depois intervieram na audiência de 4 de Novembro de 2003, na qual participou igualmente o Reino Unido.

22. No decurso do processo, o Tribunal de Justiça foi informado de que o Unabhängiger Finanzsenat se tornou a partir de 1 de Janeiro de 2003, na sequência da entrada em vigor da Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (lei de reforma dos meios de recurso em matéria fiscal; a seguir «lei de reforma») [12], o órgão competente para decidir no processo principal.

23. Durante a instrução do processo, o Tribunal de Justiça pediu ao Unabhängiger Finanzsenat alguns esclarecimentos sobre a sua qualidade de órgão jurisdicional na acepção do artigo 234.º CE e algumas precisões relativas ao enquadramento legal introduzido pela referida lei de reforma.

IV — Análise jurídica

A — *Quanto à natureza jurisdicional do Unabhängiger Finanzsenat*

24. No decurso do processo, como se disse, surgiram dúvidas quanto à natureza jurisdicional do Unabhängiger Finanzsenat e, portanto, sobre a competência do Tribunal de Justiça para responder às questões que lhe foram submetidas. Antes de me pronunciar sobre as questões, analisarei, por isso, brevemente o problema.

12 — BGBl. n.º 97/2002.

25. As dúvidas surgem pelo facto de o Unabhängiger Finanzsenat ter substituído um órgão em muitos aspectos semelhante às secções de recurso que, no acórdão Schmid [13], não foram consideradas pelo Tribunal de Justiça órgãos jurisdicionais na acepção do artigo 234.º CE [14].

26. Com efeito, recorda-se que no ordenamento austríaco, antes da instituição do Unabhängiger Finanzsenat, as competências jurisdicionais em matéria fiscal e aduaneira eram exercidas por órgãos das direcções regionais da administração financeira austríaca denominados «secções de recurso». Essas secções eram de dois tipos: as previstas na Bundesabgabenordnung (código federal dos impostos; a seguir «BAO»), competentes para se pronunciarem sobre as decisões tomadas em matéria fiscal, e as reguladas pelo ZollR-DG, competentes em matéria aduaneira.

27. As secções de recurso previstas pela BAO apresentavam uma estreita ligação, não apenas orgânica mas também funcional, com a administração da qual provinham as decisões sobre as quais deviam julgar. Com efeito, dois dos cinco membros dessas secções pertenciam à administração financeira e um deles continuava a exercer a sua actividade no seio da referida administração, permanecendo portanto sujeito a esse título às instruções dos superiores hierárquicos. Além disso, a designação dos membros das secções de recurso competia ao presidente da direcção geral das finanças, membro de direito e presidente das secções, acrescendo que nenhuma disposição legal o impedia de alterar a composição das secções no decurso da instrução de um processo. O mesmo presidente, enfim, podia interpor recurso das decisões das secções.

28. À luz desse contexto legal, o Tribunal de Justiça no acórdão Schmid considerou que as secções de recurso previstas pela BAO «[tinham] com a Direcção Regional de Finanças de que emanam as decisões impugnadas perante ela[s], uma ligação orgânica e funcional que se opõe a que lhe[s] seja reconhecida a qualidade de terceiro em relação a esta administração» [15].

29. Por esta razão, o Tribunal de Justiça não reconheceu às secções de recurso a qualidade de órgão jurisdicional, visto que, segundo o Tribunal de Justiça, essa qualidade «só pode designar uma autoridade que tenha a qualidade de terceiro em relação àquela que adoptou a decisão objecto do recurso» [16].

13 — Acórdão de 30 de Maio de 2002, Schmid (C-516/99, Colect., p. I-4573).

14 — Recordo que «para apreciar se o organismo de reenvio possui a natureza de um órgão jurisdicional na acepção do artigo 177.º do Tratado, questão que releva unicamente do direito comunitário, o Tribunal de Justiça tem em conta um conjunto de elementos, tais como a origem legal do órgão, a sua permanência, o carácter obrigatório da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação pelo órgão das normas de direito, bem como a sua independência» [acórdãos de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colect., p. I-4961, n.º 23), e jurisprudência aí referida; e de 21 de Março de 2000, Gabalfrisa e o. (C-110/98 a C-147/98, Colect., p. I-1577, n.º 33].

15 — Acórdão Schmid, já referido, n.º 38.

16 — Acórdão Schmid, já referido, n.º 36. No mesmo sentido, v. acórdão de 30 de Março de 1993, Corbiau (C-24/92, Colect., p. I-1277, n.º 15), invocado no acórdão Schmid.

30. No presente processo, foram suscitadas dúvidas quanto à qualidade de terceiro da administração igualmente no que diz respeito à primeira secção de recurso, regulamentada pela ZollR-DG, que apresentou originariamente as questões prejudiciais.

31. Como se disse, no entanto, na sequência da entrada em vigor da reforma acima referida (n.º 22), o órgão competente para decidir o processo principal já não é a primeira secção de recurso mas sim o Unabhängiger Finanzsenat, que se lhe substituiu e que manteve perante o Tribunal de Justiça as questões que a referida secção já tinha apresentado. Por conseguinte, já não é necessário resolver as dúvidas relativas à natureza da secção de recurso; deve ao invés ser apreciada à luz das alterações introduzidas pela recente reforma a natureza jurisdicional do órgão que se lhe substituiu.

32. Ora, como foi salientado nos esclarecimentos fornecidos ao Tribunal de Justiça, a recente reforma visa precisamente corrigir alguns aspectos do sistema preexistente das secções de recurso que, no acórdão Schmid, tinham induzido o Tribunal de Justiça a negar-lhes a qualificação de «órgão jurisdicional».

33. Com a lei de reforma, as competências jurisdicionais em matéria fiscal e aduaneira foram atribuídas a um novo órgão (o Unabhängiger Finanzsenat) que, ao invés das secções de recurso, não faz parte da administração financeira (artigo 1.º da lei que institui uma secção fiscal independente; a seguir «lei institutiva» [17]).

34. Além disso, ao contrário dos membros das secções de recurso, os membros das secções do Unabhängiger Finanzsenat não podem participar na actividade da administração. Em especial, nos termos do novo § 85c, n.º 4, da ZollR-DG, as secções competentes em matéria aduaneira da nova entidade são constituídas «por três membros a tempo inteiro» os quais, segundo a lei institutiva, não podem exercer nenhuma actividade que os prejudique no exercício da sua missão, que incida sobre interesses essenciais do serviço ou que possa de qualquer modo pôr em dúvida a imparcialidade e independência (§ 5, n.os 1 e 2, da lei institutiva).

35. Enfim, os membros a tempo inteiro do Unabhängiger Finanzsenat gozam de garantias suficientes «contra intervenções ou pressões indevidas por parte do poder executivo» [18]. Com efeito, eles são contratados para esse órgão por tempo indeterminado e só podem ser destituídos do seu cargo

17 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats — lei institutiva de uma secção fiscal independente, contida na lei de reforma.

18 — V. acórdão Schmid, já referido, n.º 41. V. também acórdão de 4 de Fevereiro de 1999, Köllensperger (C-103/97, Colect., p. I-551, n.º 21).

por deliberação da assembleia plenária da secção fiscal independente ou de um comité *ad hoc* por ela constituído (§ 6, n.º 3, da lei institutiva).

36. À luz destas inovações, parece-me que já não se verificam no caso vertente as razões que levaram o Tribunal de Justiça no acórdão Schmid a pôr em dúvida a natureza jurisdicional do órgão de reenvio.

37. Entendo, portanto, que o Unabhängiger Finanzsenat constitui um órgão jurisdicional na acepção do artigo 234.º CE e que, por conseguinte, o Tribunal de Justiça é competente para decidir as questões que lhe foram submetidas, que passo agora a analisar.

B — *Quanto ao mérito*

38. Como se viu, no presente processo são submetidas ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais com as quais se pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento é directamente aplicável nos Estados-Membros e se o prazo de prescrição de quatro anos nele previsto pode ser interrompido pela comunicação de uma fiscalização decidida, em conformidade com o Regulamento n.º 4045/89, com base em factores de risco de irregularidades e, em especial, tendo em conta a frequência de condutas lesivas dos interesses financeiros da Comunidade.

1) Introdução: o âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95

39. Saliento antes de mais que, à luz do despacho de reenvio, as questões que acabo de resumir parecem partir da premissa que, ao prever um «prazo de prescrição do procedimento [...] de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade» no domínio do direito comunitário, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 refere-se a todos os actos de natureza administrativa das autoridades nacionais ou comunitárias, destinados a combater essas irregularidades, quer se trate de sanções administrativas em sentido estrito, na acepção do artigo 5.º, quer de medidas de retirada de uma vantagem indevidamente obtida, na acepção do artigo 4.º desse regulamento [19].

19 — Recordo que, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, é considerada «medida»«a retirada das vantagens indevidamente obtidas através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar montantes indevidamente recebidos através da perda total ou parcial da garantia constituída a favor do pedido de uma vantagem concedida ou aquando do recebimento de um adiantamento». Recordo igualmente que o artigo 5.º, n.º 1, desse regulamento enumera as sanções administrativas que podem ser aplicadas em caso de irregularidades intencionais ou causadas por negligência.

40. Uma vez que essa premissa foi contestada pela Handlbauer e pela Comissão, há que apreciar, antes de responder directamente às questões, se a disposição referida abrange também os actos, tais como a decisão do Zollamt Salzburg, não só de aplicação das sanções, mas também de pedido de reembolso dos montantes considerados indevidos.

41. A esta pergunta, a Handlbauer dá uma resposta negativa, porque entende que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 diz exclusivamente respeito às sanções penais. Mais precisamente, a disposição fixa o prazo dentro do qual podem ser aplicadas medidas desta natureza para combater as irregularidades no domínio do direito comunitário.

42. É diferente, mas igualmente negativa, a resposta da Comissão, segundo a qual o prazo em questão, pelo contrário, se aplica aos actos administrativos; não a todos, no entanto, mas apenas aos que aplicam uma sanção nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95. Isso não se aplica portanto às medidas, tais como a retirada de uma vantagem indevidamente recebida, referidas no artigo 4.º do regulamento. Isso porque, segundo a Comissão, as normas que prevêem prazos de prescrição em relação a essas medidas apresentam uma orientação diferente: fazem correr os referidos prazos a partir do acto de concessão do montante indevido e não, como a disposição em questão, da prática da irregularidade; além disso, ao contrário da disposição referida, não fazem qualquer distinção entre prescrição dos procedimentos e prescrição da execução das sanções.

43. Em meu entender, a tese de que parece partir o despacho de reenvio está correcta, mas, pelo contrário, não concordo com as teses que acabei de referir.

44. Isto é válido antes de mais relativamente à tese da Handlbauer segundo a qual a disposição referida contém um prazo para aplicar sanções penais por irregularidades no domínio do direito comunitário. A esse respeito, sem que seja necessário pronunciar-me sobre a existência de uma competência da Comunidade para fixar prazos de prescrição em matéria penal, limito-me a salientar que o Regulamento n.º 2988/95 contém «uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de *medidas e sanções administrativas* relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário» [20] (artigo 1.º, n.º 1). Além disso, o regulamento «é aplicável sem prejuízo da aplicação do direito penal dos Estados-Membros» (décimo segundo considerando).

20 — Sublinhado meu.

45. O regulamento referido pretende, portanto, regulamentar, mesmo no que respeita à prescrição, as medidas e sanções de carácter administrativo adoptadas pelas autoridades competentes em caso de acções que prejudiquem os interesses financeiros da Comunidade. Portanto, se, com base nas disposições nacionais de direito penal, essas irregularidades constituem infracções à lei, para determinar os prazos dentro dos quais essas infracções devem ser objecto de acções judiciais, deve fazer-se referência exclusivamente à regulamentação relevante dos Estados-Membros que, como se acabou de dizer, não prejudica o regulamento em questão.

46. Em meu entender, no entanto, deve igualmente ser rejeitada a tese da Comissão segundo a qual o prazo de prescrição em questão diz respeito apenas aos actos de aplicação de uma sanção administrativa nos termos do artigo 5.º e não às medidas de retirada de uma vantagem indevidamente obtida, referidas no artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95.

47. A esse respeito, recordo que o artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento estabelece um prazo de prescrição do procedimento que corre «a contar da data em que foi praticada a irregularidade». Recordo também que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, o conceito de irregularidade abrange «qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto 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 directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

48. Ora, como o Tribunal de Primeira Instância já teve ocasião de esclarecer no acórdão Peix, «na inexistência de indicação em sentido contrário, deve considerar-se que o conceito de irregularidade definido no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 por referência ao sentido lato que lhe foi conferido pelo artigo 1.º do mesmo regulamento abrange tanto as irregularidades intencionais ou causadas por negligência, que podem, nos termos do artigo 5.º desse regulamento, conduzir a uma sanção administrativa, como as irregularidades que justificam apenas a adopção de uma medida administrativa prevista no artigo 4.º do regulamento» [21]. Por conseguinte, como precisou o Tribunal de Primeira Instância, face a uma irregularidade, deve concluir-se pela aplicabilidade do artigo 3.º do referido regulamento, independentemente da qualificação de «sanção administrativa» em sentido estrito ou de «medida», do acto da autoridade competente.

49. Como observaram com razão os Governos austríaco e do Reino Unido, essa solução coaduna-se com o objectivo do Regulamento n.º 2988/95 de estabelecer, para as medidas e

21 — Acórdão de 13 de Março de 2003, Peix/Comissão (T-125/01, Colect., p. II-865, n.º 79).

sanções administrativas, uma «regulamentação geral» que permita combater eficazmente «em todos os domínios os actos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades» (artigo 1.º e terceiro e quarto considerandos). Seguindo essa interpretação, com efeito, prevê-se em todos os domínios um prazo geral de quatro anos para a recuperação dos montantes indevidos. E vice-versa, de acordo com a tese da Comissão, nos domínios em que não se prevê um prazo específico de prescrição, a protecção do interesse comunitário na recuperação dos referidos montantes é remetida à apreciação de cada Estado-Membro que pode igualmente, como no caso em apreço, prever prazos mais curtos.

50. A Comissão objecta ainda, todavia, que a interpretação proposta é desmentida pelo facto de a disposição em questão fixar o prazo de prescrição a contar do dia em que é praticada a irregularidade em vez do dia, mais preciso, da concessão do pagamento ao operador económico.

51. A objecção não me parece, no entanto, pertinente, porque, vendo bem, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 permite determinar o *dies a quo* da prescrição também no caso de repetição de um montante indevido. Este coincide realmente neste caso, como pode deduzir-se da definição de irregularidade contida no artigo 1.º, n.º 2, desse regulamento, com o dia em que o operador económico comete a acção ou omissão que torna indevido o montante e lesa desse modo os interesses financeiros das Comunidades.

52. Tal interpretação, enfim, não parece ser contrariada pelo facto de o artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 prever, no n.º 1, um prazo de prescrição para o *procedimento* e, no n.º 2, um prazo de prescrição para a aplicação da *sanção*. Pelo contrário, parece-me que o recurso, na primeira disposição, a uma expressão mais ampla e genérica do que o termo «sanção» confirma que essa regra se aplica a uma categoria de actos mais ampla do que a considerada na disposição seguinte. O prazo de prescrição referido no n.º 1 do artigo 3.º não diz respeito, portanto, apenas a «sanções» propriamente ditas mas, em geral, a todos os procedimentos que com base no regulamento podem ser adoptados para combater as acções que prejudiquem os interesses financeiros das Comunidades.

53. Pelas razões acima referidas entendo, portanto, que a uma decisão do tipo da que foi adoptada pelo Zollamt Salzburg se aplica o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

54. Dito isto, podemos agora passar à análise das duas questões submetidas ao Tribunal de Justiça relativas à aplicabilidade directa dessa norma e ao conceito de acto que interrompe a prescrição nela prevista.

2) Quanto à aplicabilidade directa do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95

Argumentos das partes

55. A Handlbauer entende que o Regulamento n.º 2988/95 não é directamente aplicável aos operadores económicos. O regulamento limita-se, com efeito, a delinear «um contexto jurídico comum a todos os domínios referidos das políticas comunitárias» que as instituições comunitárias e os Estados-Membros devem respeitar quando aprovam novas regulamentações sectoriais para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades.

56. O artigo 3.º, n.º 1, é, portanto, uma norma programática destituída de efeitos directos. Como tal, não pode prevalecer sobre as regulamentações nacionais e comunitárias já existentes no momento da entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95. No caso em apreço não é aplicável, portanto, o prazo de quatro anos, susceptível de interrupção, previsto nessa norma, mas sim o prazo de três anos resultante da remissão do § 1, n.º 5, da AEG para o § 74, n.º 2, do ZollR-DG e para o artigo 221.º, n.º 3, do código aduaneiro comunitário.

57. Segundo a Handlbauer, essa conclusão é confirmada pela disposição sobre a prescrição recentemente introduzida, para o domínio das restituições à exportação, pelo Regulamento n.º 800/99. Esse regulamento prevê igualmente, com efeito, no artigo 52.º, n.º 4, um prazo de prescrição de quatro anos. Se o prazo análogo de quatro anos previsto pelo Regulamento n.º 2988/95 fosse directamente aplicável, observa a Handlbauer, a introdução da nova previsão seria inútil e sem sentido.

58. As conclusões do Governo austríaco e da Comissão são totalmente contrárias. Em seu entender, com efeito, o Regulamento n.º 2988/95 é, enquanto tal, «directamente aplicável em cada Estado-Membro» (artigo 249.º, n.º 2, CE e artigo 11.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95). Por conseguinte, as disposições sobre a prescrição nele previstas prevalecem sobre disposições nacionais contrárias.

59. A esse respeito, o Governo austríaco e a Comissão recordam que o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento referido reserva às instituições comunitárias o poder de prever, nas regulamentações sectoriais, prazos de prescrição inferiores a quatro anos. E vice-versa, nos termos do n.º 3 da referida disposição, os Estados-Membros podem estabelecer apenas prazos mais longos. Por esse motivo, precisa

o Governo austríaco, o prazo de três anos em vigor no direito aduaneiro e invocado pela AEG em matéria de restituições à exportação não pode ser aplicável no caso vertente.

Apreciação

60. Por meu lado, recordo antes de mais que, como se sabe, nos termos do artigo 249.°, n.° 2, CE, o regulamento tem «carácter geral» e é «directamente aplicável em todos os Estados-Membros». Em razão da sua própria natureza e da sua função no sistema das fontes do direito comunitário, produz portanto, «em geral, efeito imediato nas ordens jurídicas nacionais, sem que seja necessário que as autoridades nacionais tomem medidas de aplicação» [22].

61. É verdade que, em casos excepcionais, o Tribunal de Justiça admite que algumas disposições de um regulamento «podem necessitar, para a sua execução, da adopção de medidas de aplicação pelos Estados-Membros» [23]. Não me parece, no entanto, que seja este o caso do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2988/95. Com efeito, a aplicação do prazo de prescrição de quatro anos nele previsto não deixa nenhuma margem de apreciação aos Estados-Membros e não implica, portanto, a adopção pelos Estados-Membros de qualquer medida de execução.

62. Também não é relevante o facto de o regulamento admitir a possibilidade de se preverem, nas regulamentações comunitárias sectoriais, prazos de prescrição mais curtos mas não *inferiores* a três anos (artigo 3.°, n.° 1, último período) e, nas regulamentações nacionais, prazos *superiores* a quatro anos (artigo 3.°, n.° 3). Se essa possibilidade for utilizada, impor-se-ão evidentemente as previsões específicas, comunitárias ou nacionais; caso contrário, a disposição em análise é, por si só, suficientemente clara e precisa para ser aplicada imediatamente pelas autoridades nacionais a fim de verificar se as medidas ou sanções aplicadas para combater uma irregularidade foram adoptadas tempestivamente.

63. Por conseguinte, as disposições nacionais, como a do § 1, n.° 5, da AEG (e as disposições para as quais remete), que prevêem um prazo de prescrição *inferior* a quatro anos e contrariam, portanto, o regulamento referido, não devem ser aplicadas, mesmo que já existam antes do regulamento.

64. Dito isto, não me parece que possam subsistir dúvidas quanto ao facto de que todas as autoridades nacionais, incluindo as aduaneiras, devem cumprir o referido prazo de quatro anos em todos os domínios do

22 — V. acórdãos de 11 de Janeiro de 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu (C-403/98, Colect., p. I-103, n.° 26), de 17 de Maio de 1972, Leonesio (93/71, Colect., p. 13, n.° 5).

23 — Acórdão Azienda Agricola Monte Arcosu, já referido, n.° 26.

direito comunitário, incluindo, no que aqui nos interessa, o das restituições à exportação para os produtos agrícolas.

65. O Regulamento n.º 2988/95 introduz, com efeito, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, uma «regulamentação geral» que foi adoptada precisamente com o objectivo de combater *em todos os domínios*[24] os actos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades (terceiro considerando). Esta regulamentação deve, portanto, ser aplicada em todos os domínios das políticas comunitárias. A sua aplicação geral só é prejudicada quando, num certo domínio, existe uma regulamentação especial que, nos limites admitidos pelo próprio regulamento, adequa as modalidades de protecção dos referidos interesses às exigências específicas do domínio regulamentado e, portanto, uma regulamentação comunitária sectorial que fixa um prazo mais curto ou uma regulamentação estatal que prevê um prazo mais longo.

66. Ora, no momento dos factos do processo, não existia no domínio das restituições à exportação para os produtos agrícolas nenhuma disposição especial sobre a prescrição do reembolso dos montantes indevidos. Só posteriormente o artigo 52.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 800/99 introduziu um prazo de prescrição, mas este, como se viu, não se aplica no caso vertente.

24 — Sublinhado nosso.

67. Ao contrário do que parece entender a Handlbauer, essa disposição não aplica a regra, alegadamente destituída de aplicabilidade directa, do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95. Esta impõe, ao invés, para o domínio em causa, uma regulamentação especial da prescrição que, como tal, prevalece certamente sobre a regulamentação geral, mas apenas para os factos a que se aplica *ratione temporis*.

68. Concluindo quanto a este ponto, entendo que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 é directamente aplicável nos Estados-Membros. Em especial, o prazo de prescrição de quatro anos nele previsto é directamente aplicável pelas autoridades nacionais, incluindo aduaneiras, em todos os domínios das políticas comunitárias, excepto se uma regulamentação comunitária sectorial previr um prazo mais curto (mas não inferior a três anos) ou uma regulamentação nacional previr um prazo mais longo.

3) Quanto ao conceito de acto que interrompe a prescrição

69. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o aviso de fiscalização em causa no presente processo é um acto de instrução ou

de instauração de um procedimento por irregularidade que interrompe a prescrição, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95.

70. Antes de mais, há que recordar brevemente a este propósito que o Regulamento n.º 4045/89 obriga os Estados-Membros a elaborar e executar anualmente programas de fiscalização em empresas seleccionadas que efectuam operações abrangidas no sistema de financiamento do FEOGA, Secção Garantia. Com base no artigo 2.º do regulamento, os Estados-Membros devem seleccionar as empresas a fiscalizar em função da sua importância no âmbito do sistema de financiamento do FEOGA e de critérios de risco predeterminados.

71. Entre os critérios a utilizar para organizar os seus planos de fiscalização, as autoridades aduaneiras austríacas tiveram designadamente em consideração a frequência das irregularidades cometidas pelos operadores económicos. Em aplicação desse critério, decidiram incluir a Handlbauer entre as empresas a submeter a verificações relativamente às exportações de 1996, dado que nessa empresa já tinham surgido irregularidades nas operações efectuadas no ano anterior. Em 20 de Dezembro de 1999, as referidas autoridades enviaram à Handlbauer um aviso, informando-a de que se procederia à fiscalização de todas as exportações por ela efectuadas em 1996 no âmbito das organizações de mercado de carne de bovino e de suíno.

72. Posto isto, recordo que a Handlbauer dá uma resposta negativa à questão em análise. Designadamente, sustenta que a interrupção da prescrição pode verificar-se apenas na sequência de actos das autoridades competentes relativamente a determinada irregularidade. Não produzem esse efeito, ao invés, o aviso e a execução de uma fiscalização, decididos nos termos do Regulamento n.º 4045/89, que diga respeito em geral às operações de exportação efectuadas por um operador num certo período de tempo.

73. Por seu lado, o Governo austríaco não toma posição sobre a idoneidade da comunicação enviada à Handlbauer para interromper a prescrição. Salienta, pelo contrário, que no caso vertente a prescrição foi de qualquer modo interrompida pela execução da fiscalização junto da Handlbauer. Segundo esse governo, portanto, não tem nenhuma importância o facto de a empresa ter sido seleccionada com base numa análise dos riscos efectuada nos termos do Regulamento n.º 4045/89. Ao invés, é determinante o facto de a fiscalização ter sido comunicada à empresa interessada e executada pela autoridade competente.

74. A Comissão entende, por seu lado, que já o aviso da fiscalização decidida nos termos do Regulamento n.º 4045/89 constitui um acto que interrompe a prescrição. Em especial, a Comissão observa que, nos

termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, produz esse efeito qualquer acto de instrução da autoridade competente comunicado à pessoa interessada. Esta disposição não exige, no entanto, que o acto de instrução diga respeito a uma irregularidade específica. De resto, acrescenta a Comissão, uma conexão com uma irregularidade determinada nunca pode ser verificada *a priori* no momento do aviso da fiscalização, mas surge sempre *a posteriori* após a execução da fiscalização.

75. Afirmo desde logo que a interpretação proposta pela Comissão não me convence.

76. Em especial, entendo que não posso partilhar a tese segundo a qual um aviso do tipo do que foi transmitido à Handlbauer, embora não constitua um acto destinado a combater uma irregularidade, representa em qualquer caso um «acto de instrução» susceptível de interromper a prescrição nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95.

77. Parece-me, com efeito, no mínimo duvidoso que um acto que se limita a avisar genericamente da execução de uma fiscalização sobre todas as operações efectuadas no decurso de um ano no âmbito de várias organizações de mercado possa ser considerado por si só um acto de instrução.

78. A dúvida parece-me antes de mais surgir do próprio artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, que exige que o acto de interrupção seja pontual e preciso, no sentido de que deve dizer respeito a uma *irregularidade específica*. Apesar da opinião contrária da Comissão, com efeito, parece-me que a Handlbauer tem razão em sustentar que a formulação daquela disposição leva a concluir que a prescrição pode ser interrompida apenas se o acto tem em vista instituir ou instaurar um procedimento por irregularidade, comunicado à pessoa interessada, se refere a uma ou mais *irregularidades determinadas*.

79. Neste sentido, de resto, apontam quase todas as versões linguísticas da disposição em questão, das quais resulta claramente que o acto que interrompe a prescrição deve ser destinado a instituir ou instaurar um procedimento por «*a irregularidade*». O acto de instrução, portanto, não pode referir-se a irregularidades indeterminadas, mas sim a uma irregularidade específica [25].

25 — Esta interpretação, embora não resulte claramente das versões italiana e alemã do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, deduz-se da maioria das versões linguísticas da disposição. Neste sentido, são especialmente claras as versões francesa, inglesa e espanhola da disposição que mencionam respectivamente: «acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite de *l'irregularité*» (sublinhado meu); «act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*» (sublinhado meu); «acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*» (sublinhado meu). No mesmo sentido v. também as versões finlandesa, grega, neerlandesa e sueca.

80. Esta interpretação da disposição parece, além disso, confirmada igualmente pela leitura conjugada do primeiro e terceiro parágrafos do artigo 3.º, n.º 1. No primeiro parágrafo prevê-se, com efeito, que o prazo de prescrição é de quatro anos a contar da data em que foi praticada *a irregularidade* [26] referida no n.º 1 do artigo 1.º No terceiro parágrafo, dispõe-se que esse prazo é interrompido por um acto tendo em vista instituir ou instaurar um procedimento por *irregularidades* [27].

81. Ora, na minha óptica, ao utilizar a expressão «a irregularidade» (portanto, no singular e com artigo definido) tanto para determinar o *dies a quo* da prescrição como para definir o conceito de acto que interrompe a prescrição, o legislador comunitário quis sublinhar que o acto da autoridade competente, se tem em vista determinar ou instaurar um procedimento por *irregularidades genéricas*, não pode interromper a prescrição. Daí resulta que o acto em questão não pode ser um pré-aviso genérico de fiscalização que por natureza se refira de modo indeterminado a um conjunto de eventuais infracções; é necessário, ao invés, que se qualifique como um acto que visa determinar ou instaurar um procedimento por *aquela irregularidade específica*. Quer esse acto se identifique com a própria comunicação de fiscalização, quer seja adoptado no decurso ou no fim dessa fiscalização, o que importa é que seja claro que a referida autoridade duvida da legitimidade daquele *comportamento determinado*.

82. Acresce que qualquer outra interpretação arrisca-se, em minha opinião, a contrariar a «função de garantir a segurança jurídica» própria de todos os prazos de prescrição [28].

83. Entendo, com efeito, que não cumpre essa função uma prescrição que possa ser interrompida por um acto da administração que, como o aviso enviado à Handlbauer, diz respeito indiferentemente a uma pluralidade de operações efectuadas por um particular num período de tempo relativamente longo. Com efeito, tal acto torna a pôr em discussão por mais quatro anos cada uma das operações efectuadas naquele período; o que implica evidentemente graves inconvenientes para os operadores, para os quais se tornaria especialmente complicada a programação das actividades que beneficiam de pagamentos comunitários, ou seja, precisamente as actividades que deveriam ser facilitadas pela concessão desses pagamentos.

26 — Sublinhado meu.

27 — Sublinhado meu.

28 — V. acórdão de 15 de Julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão (41/69, Recueil p. 551, n.º 19); e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Outubro de 1991, De Compte/Parlamento (T-26/89, Colect., p. II-781, n.º 68); de 15 de Setembro de 1998, BFM e EFIM/Comissão (T-126/96 e T-127/96, Colect., p. II-3437, n.º 67); Peix/Comissão, já referido (n.º 74), e de 17 de Setembro de 2003, Neuss/Comissão (T-137/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 123).

84. Com a tese que propus, ao invés, os particulares estariam em condições de prever quais, de entre as operações efectuadas num determinado período, são consideradas definitivas e quais, pelo contrário, depois de serem *especificamente determinadas* como eventuais irregularidades, poderiam ser objecto de um pedido de reembolso ou de uma sanção por parte da administração. A insegurança ligada ao decurso de um novo período de prescrição limitar-se-ia, deste modo, a operações individuais e determinadas.

85. Por outro lado, não me parece que tal solução imponha um sacrifício excessivo à autoridade competente. Não se pede, com efeito, à administração para *verificar* a irregularidade a fim de poder usufruir de um novo período de prescrição. Basta que, no acto comunicado ao interessado, a administração determine de modo específico a irregularidade, ou seja, que exprima ao operador as suas dúvidas quanto à legitimidade de um seu determinado comportamento.

86. No caso vertente, o aviso à Handlbauer da fiscalização decidida nos termos do Regulamento n.º 4045/89 dizia respeito indiferentemente a todas as operações de exportação efectuadas pela Handlbauer em 1996 no âmbito da organização de mercado de carne de bovino e de suíno. Como tal, esse aviso não é susceptível, à luz do exposto, de interromper o prazo de prescrição para a repetição da restituição concedida em 24 de Setembro desse ano.

87. Dito isto, devo no entanto salientar que, como resulta do despacho de reenvio, no decurso da fiscalização comunicada em 20 de Dezembro de 1999 e depois efectuada em 2000, foi constatado [...] que *em diversas exportações*[29] de carne não foi possível comprovar a origem da mercadoria na Comunidade. Parece, pois, entender-se que ao aviso se seguiu a fiscalização e que no âmbito dessa fiscalização foram pelo menos imputadas à Handlbauer numerosas *irregularidades determinadas*, entre as quais a que é objecto do presente processo.

88. Portanto, embora seja verdade que o aviso em análise não podia interromper o prazo de prescrição para a recuperação da restituição concedida em 24 de Setembro de 1996, esse efeito pode ter-se produzido com a denúncia da irregularidade efectuada no âmbito da referida fiscalização. Nesse momento, com efeito, a autoridade austríaca praticou um acto de instrução relativo igualmente *àquela irregularidade determinada* que depois foi objecto da decisão de 20 de Janeiro de 2001. Compete, no entanto, ao órgão jurisdicional nacional apreciá-lo,

29 — Sublinhado meu.

verificando se efectivamente, no âmbito ou mesmo na sequência da fiscalização, a autoridade competente exprimiu dúvidas sobre a legitimidade da concessão da referida restituição à exportação.

89. Pelas razões precedentes, proponho, portanto, ao Tribunal de Justiça que responda ao Unabhängiger Finanzsenat que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, o decurso do prazo de prescrição para instaurar um procedimento por irregularidade determinada não se interrompe com a comunicação de uma fiscalização decidida, em conformidade com o Regulamento n.º 4045/89, com base em factores de risco de irregularidades e, em especial, tendo em consideração a frequência de acções que prejudiquem os interesses financeiros das Comunidades, quando essa comunicação diga respeito indiferentemente a todas as operações efectuadas por um operador económico no âmbito de várias organizações comuns de mercado num período de tempo relativamente longo. Para se interromper a prescrição, é necessário que o acto levado ao conhecimento da pessoa interessada indique de modo específico uma ou mais irregularidades determinadas.

V — **Conclusão**

90. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Unabhängiger Finanzsenat que:

«1) O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 aplica-se a uma decisão, como a que foi adoptada no caso vertente, que ordena a restituição de um montante considerado indevido e aplica uma sanção.

2) O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 é directamente aplicável nos Estados-Membros. Em especial, o prazo de prescrição de quatro anos nele previsto é directamente aplicável pelas autoridades nacionais, incluindo as autoridades alfandegárias, em todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias, excepto se uma regulamentação comunitária sectorial previr um prazo mais curto (mas não inferior a três anos) ou uma regulamentação nacional previr um prazo mais longo.

3) Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, o decurso do prazo de prescrição para instaurar um procedimento por irregularidade determinada não se interrompe com a comunicação de uma fiscalização decidida, em conformidade com o Regulamento n.º 4045/89, com base em factores de risco de irregularidades e, em especial, tendo em consideração a frequência de acções que prejudiquem os interesses financeiros das Comunidades, quando essa comunicação diga respeito indiferentemente a todas as operações efectuadas por um operador económico no âmbito de várias organizações comuns de mercado num período de tempo relativamente longo. Para se interromper a prescrição, é necessário que o acto levado ao conhecimento da pessoa interessada indique de modo específico uma ou mais irregularidades determinadas.»