CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 11 de Julho de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I — Antecedentes

1. Os Estados-membros da Comunidade são partes no acordo sobre a importação de objectos de carácter educativo, científico e cultural, concluído sob os auspícios da Unesco e aberto à assinatura em Lake Success, Nova Iorque, em 22 de Novembro de 1950 (*Colectânea de Tratados das Nações Unidas*, volume 131, 1952, n.° 1734). As partes neste acordo (conhecido sob o nome de acordo de Florença) comprometeram-se a não aplicar direitos aduaneiros e outras imposições à importação, entre outros bens, de instrumentos e aparelhos científicos destinados ao ensino ou à investigação científica pura, na condição, entre outras, de instrumentos ou aparelhos de valor científico equivalente não serem actualmente fabricados no país de importação.

2. Este acordo foi executado na Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.° 1798/75 do Conselho, de 10 de Julho de 1975, relativo à importação com franquia de direitos da pauta aduaneira comum de objectos de carácter educativo, científico e cultural (JO L 184, p. 1). O preâmbulo desse regulamento refere-se ao acordo de Florença; estabelece igualmente, no seu primeiro considerando que, «a fim de facilitar quer a livre circulação das ideias, quer o exercício de actividades culturais e a investigação científica no seio da Comunidade, convém, na medida do possível, admitir-se com franquia de direitos da pauta aduaneira comum os objectos de carácter educativo, científico ou cultural». Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento, os instrumentos e os aparelhos científicos são admitidos, com franquia de direitos aduaneiros, sempre que «instrumentos ou aparelhos de valor científico equivalente não sejam actualmente fabricados na Comunidade». O Regulamento n.° 1798/75 foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1027/79 do Conselho, de 8 de Maio de 1979 (JO L 134, p. 1), mas o texto do artigo 3.°, n.° 1, alínea b) não foi abrangido por essa alteração.

3. Em 21 de Dezembro de 1978, a Technische Universität München (a seguir «universidade») encomendou a uma sociedade japonesa, denominada Jeol, um instrumento designado *scanning electron* microscope modelo JSM-35 C. Este instrumento destinava-se a trabalhos de investigação sobre processos electroquímicos, problemas de geologia, de mineralogia e de química dos alimentos, bem como sobre o estudo de matérias sintéticas, emulsões fotoquímicas e sistemas biológicos.

* Língua original: inglês.

4. A universidade pediu a colocação em livre prática do instrumento em 1 de Junho de 1979, em 5 de Outubro de 1979 e em 23 de Março de 1981. O Hauptzollamt München-Mitte considerou, de início, que o instrumento podia ser admitido com franquia de direitos aduaneiros, nos termos do Regulamento n.° 1798/75. Em seguida, todavia, o Hauptzollamt decidiu que o instrumento não podia ser isento de direitos aduaneiros. Decidiu deste modo, baseando-se na Decisão 82/86/CEE da Comissão, de 23 de Dezembro de 1981 (JO 1982, L 41, p. 53) que tinha considerado, aquando de uma importação diferente, que o aparelho JSM-35 C não podia ser importado com franquia de direitos com fundamento em que um instrumento actualmente fabricado nos Países Baixos pela Philips Nederland BV (o aparelho PSEM 500 X) era de valor científico equivalente. Assim, por despachos com datas de 14 e 15 de Abril e 22 de Junho de 1982, o Hauptzollamt exigiu o pagamento de direitos aduaneiros no montante de 31 110,20 DM, bem como uma quantia de 3 746,50 DM a título de imposto sobre o valor acrescentado.

5. A universidade contestou a decisão do Hauptzollamt e as autoridades alemãs solicitaram uma intervenção da Comissão ao abrigo do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2784/79 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1979, que estabelece as disposições de execução do Regulamento n.° 1798/75 (JO L 318, p. 32). A Comissão iniciou, então, o procedimento previsto no artigo 7.°, n.os 3 a 7, do Regulamento n.° 2784/79 [observe-se de passagem que, referindo-se nas suas observações escritas ao Regulamento n.° 2784/79, a Comissão indica, nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal, que o procedimento era regulado pelo Regulamento (CEE) n.° 3195/75 da Comissão (JO L 316, p. 17), que antecedeu o Regulamento n.° 2784/79. Todavia, esta questão parece desprovida de interesse na medida em que as disposições relevantes dos dois regulamentos são muito semelhantes e que as diferenças não têm qualquer incidência no presente processo. Após estas observações referir-nos-emos ao Regulamento n.° 2784/79].

6. Um grupo de peritos constituído por representantes dos Estados-membros, que se reúne no âmbito do comité das franquias aduaneiras, foi consultado, de acordo com o disposto no artigo 7.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2784/79. Ele concluiu que o aparelho Philips PSEM 500 X era um aparelho de valor científico equivalente ao aparelho JSM-35 C. Nos termos do disposto no artigo 7.°, n.° 6, segundo parágrafo, do regulamento, a Comissão adoptou a Decisão 83/348/CEE, de 5 de Julho de 1983, concluindo que a importação do aparelho denominado «Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C» não podia ser feita com franquia de direitos da pauta aduaneira comum (JO L 188, p. 22). Esta decisão era, novamente, baseada no facto de o aparelho Philips ser de valor científico equivalente.

7. Pode referir-se, neste momento, que, uma vez que o grupo de peritos tinha concluído que o aparelho Philips era de valor científico equivalente ao aparelho Jeol, a Comissão não tinha manifestamente poder de apreciação na matéria. O artigo 7.°, n.° 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2784/79 dispõe:

«Se resultar deste exame (isto é, do exame efectuado pelo grupo de peritos) que o instrumento ou o aparelho, em relação ao qual é pedida a franquia, não deve considerar-se científico, ou que instrumentos ou

aparelhos de valor científico equivalente são actualmente fabricados na Comunidade, a Comissão adopta uma decisão que estabelece que o instrumento ou o aparelho em causa não preenche as condições exigidas para ser admitido com franquia de direitos».

8. Na sequência da Decisão 83/348 da Comissão, o Hauptzollamt confirmou a sua decisão de exigir os direitos aduaneiros sobre o aparelho em questão. A universidade interpôs recurso para o Finanzgericht competente. O Finanzgericht considerou que o aparelho Philips não era de valor científico equivalente ao aparelho Jeol e, em consequência, anulou a decisão que exigia direitos aduaneiros sobre este último. O Finanzgericht não se considerou vinculado pela Decisão 83/348 da Comissão que era, em sua opinião, contrária ao direito comunitário, logo, inválida. Considerou, igualmente, que a decisão não constituía uma regra de direito e apenas vinculava os Estados-membros enquanto destinatários. Parece que não se considerou, nem considerou o Hauptzollamt, como fazendo parte do Estado alemão. Ora, deve sublinhar-se que todos os actos comunitários são obrigatórios para todos os órgãos dos Estados-membros, a menos que sejam declarados inválidos, e que os órgãos jurisdicionais nacionais não são competentes para declarar a invalidade de actos comunitários (acórdão de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost, 314/85, Colect., p. 4199).

9. O Hauptzollamt recorreu da decisão do Finanzgericht para o Bundesfinanzhof, que decidiu submeter uma questão prejudicial sobre a validade da Decisão 83/348 da Comissão.

II — O problema suscitado pelo Bundesfinanzhof: o âmbito do controlo jurisdicional

10. O Bundesfinanzhof está consciente que o Tribunal de Justiça adoptou até ao presente uma atitude restritiva no que diz respeito ao âmbito do poder de controlo que está disposto a exercer em relação ao conteúdo de uma decisão que recusa conceder uma isenção de direitos aduaneiros, com fundamento em que um equipamento de valor científico equivalente é produzido na Comunidade. O Bundesfinanzhof cita o acórdão de 15 de Março de 1989, Universität Stuttgart (303/87, Colect., p. 705), no qual o Tribunal de Justiça declarou, de acordo com a sua jurisprudência anterior, que:

«... dado o carácter técnico do exame que visa determinar se há ou não equivalência entre vários aparelhos, o Tribunal de Justiça só pode censurar o conteúdo de uma decisão tomada pela Comissão, em conformidade com o parecer do comité de franquias aduaneiras, em caso de erro manifesto de apreciação ou desvio de poder».

11. O Bundesfinanzhof não avança qualquer fundamento específico que milite a favor da invalidade da Decisão 83/348 da Comissão. Mas convida o Tribunal a reconsiderar a sua jurisprudência anterior e a abandonar a prática que consiste em limitar o seu controlo jurisdicional à questão de saber se a decisão da Comissão enferma de erro manifesto de facto ou de direito ou de desvio de poder. Na decisão de reenvio expõe o seguinte:

«Um controlo limitado, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça até ao momento, significaria que uma decisão da Comissão juridicamente incorrecta, contra os operadores do mercado, seria mantida só porque os erros cometidos pela Comissão não eram manifestos. Quanto mais as questões técnicas a resolver fossem difíceis, menos a correspondente decisão da Comissão poderia ser contestada. Pode perguntar-se se uma tal redução da protecção jurídica dos cidadãos seria compatível com o princípio fundamental da protecção jurídica efectiva, aplicável nos Estados de direito em conformidade com o direito comunitário».

12. O Bundesfinanzhof sublinha que as questões relativas à classificação aduaneira das mercadorias são frequentemente de natureza técnica semelhante, sem que se possa defender o ponto de vista de que os tribunais só podem controlar de modo também limitado as decisões administrativas correspondentes.

13. As observações do Bundesfinanzhof são fortemente convincentes. É evidente que a natureza técnica de um processo não deve levar o Tribunal de Justiça a abandonar o dever, que lhe incumbe por força do artigo 164.° do Tratado, de assegurar o respeito do direito. O Tribunal de Justiça não pode recuar perante as questões técnicas e deve, se for caso disso, estar pronto a resolver essas questões ordenando uma peritagem nos termos do artigo 49.° do Regulamento de Processo. Mesmo num processo prejudicial, o Tribunal dispõe dessa faculdade, por força do artigo 103.° do Regulamento de Processo.

14. Além do mais, a fórmula utilizada pelo Tribunal no processo Universität Stuttgart (já citado, n.° 10) e no seu acórdão anterior de 27 de Setembro de 1983, Universität Hamburg (216/82, Recueil, p. 2771) é infeliz, na medida em que sugere que o Tribunal de Justiça não pode invalidar uma decisão da Comissão, viciada por erro de direito, se esse erro não for manifesto. Em nossa opinião, é necessário não entender esta apreciação jurídica de forma demasiado literal. Parece-nos evidente que qualquer decisão de uma instituição comunitária que produz efeitos jurídicos vinculativos, ainda que se trate de uma decisão sobre uma questão técnica, é susceptível de ser anulada com fundamento em erro de direito, mesmo que esse erro não seja manifesto. Pode, aliás, notar-se que o texto francês do acórdão proferido no processo Stuttgart refere um «erro manifesto de apreciação» e não, como no processo Hamburg, um «erro manifesto de facto ou de direito».

15. Por outro lado, existem, em nosso entender, sólidas razões de política jurídica que devem incitar o Tribunal de Justiça a ser relutante, sempre que se trate de intervir a propósito de uma decisão tomada num domínio técnico em conformidade com as recomendações de um grupo de peritos. Um breve olhar sobre os documentos apresentados ao Tribunal no caso presente, revela que as questões se situam bem além dos normais meios de apreciação de um órgão jurisdicional. O Tribunal de Justiça não constitui, por exemplo, a sede adequada para determinar se o aparelho Philips PSEM 500 X possui um detector de electrões retrodifundidos capaz de evidenciar as diferenças de número atómico. Do mesmo modo, o Tribunal não é capaz de apreciar se a platina de inclinação eucêntrica das amostras pode situar a superfície da amostra no círculo de Rowland do espectrómetro

mais rapidamente e de forma mais exacta do que o microscópio óptico de que está equipado o aparelho Jeol JSM-35 C. Essas são questões a que só um cientista pode responder.

16. Tendo em conta estas considerações contraditórias, é desejável que questões, tais como a equivalência entre dois instrumentos científicos, sejam, em princípio, submetidas a um órgão independente constituído por pessoas que tenham os conhecimentos técnicos necessários. Se essas questões forem confiadas a tal órgão e se esse órgão conduzir o seu procedimento em conformidade com a legislação e com todos os princípios gerais de direito aplicáveis, tomando em consideração todas as questões pertinentes, afastando todas as questões que não são relevantes e tomar uma decisão que é pelo menos suficientemente fundamentada para permitir um certo controlo jurisdicional, admitimos que o Tribunal deve mostrar-se relutante sempre que se trate de intervir a propósito da decisão assim elaborada e não deve, certamente, substituir a sua opinião à dos peritos, em questões técnicas. Seria, nestas circunstâncias, legítimo que o Tribunal de Justiça se limitasse a controlar se a decisão estava viciada de erro de direito e, nomeadamente, de vício processual, ou se era manifestamente errada.

III — O procedimento que levou à adopção da decisão contestada

17. A questão que deve examinar-se é, portanto, a de saber se as circunstâncias em que foi adoptada a Decisão 83/348 da Comissão são tais que o Tribunal teria fundamento para limitar assim o âmbito do seu controlo jurisdicional. Para esse efeito, resumiremos o procedimento previsto no Regulamento n.° 2784/79, antes de examinar os métodos de trabalho do grupo de peritos, reunindo-se no âmbito do comité de franquias aduaneiras, e de investigar como surgiu a Decisão 83/348.

18. O artigo 6.° do Regulamento n.° 2784/79 dispõe que, para obter a admissão com franquia de instrumentos ou de aparelhos científicos, o estabelecimento ou o organismo destinatário («o estabelecimento importador») deve apresentar um pedido à autoridade competente do Estado-membro em que está situado. O pedido deve conter várias informações relativas ao instrumento ou aparelho considerado, incluindo uma descrição das características técnicas objectivas que possam justificar o seu carácter científico. O pedido deve igualmente indicar o uso a que se destina o instrumento ou o aparelho e fornecer uma descrição pormenorizada do projecto na realização do qual este deve ser utilizado. O artigo 6.°, n.° 2, alínea j), do regulamento impõe que o estabelecimento importador indique

«o nome ou firma e a morada da ou das firmas comunitárias que contactaram, tendo em vista o fornecimento de um instrumento ou de um aparelho de valor científico equivalente ao do instrumento ou aparelho para o qual é pedida a franquia, o resultado das consultas efectuadas e as razões pormenorizadas pelas quais um instrumento ou aparelho disponível na Comunidade não seria apropriado para a realização das actividades científicas especiais projectadas».

Além disso, «ao pedido deve ser junta a documentação que forneça todas as informações úteis sobre as características e as especificações técnicas do instrumento ou do aparelho».

19. O artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2784/79 impõe à autoridade a quem é apresentado o pedido de admissão com franquia que decida ela própria sobre o pedido sempre que os elementos de informação de que dispõe lhe permitam apreciar se o instrumento deve considerar-se científico e se instrumentos de valor equivalente são actualmente fabricados na Comunidade. Se esta autoridade não estiver em condições de tomar uma decisão deve, nos termos do artigo 7.°, n.° 2, do regulamento, transmitir à Comissão o pedido, bem como a documentação técnica a ele relativa. A Comissão deve então dar início ao procedimento previsto no artigo 7.°, n.os 3 a 7. Transcrevemos textualmente os n.os 3 a 5 do artigo 7.°:

«3. Nas duas semanas seguintes à data de recepção do pedido, a Comissão enviará cópia aos Estados-membros com a documentação a ele relativa.

4. Se, no final de um prazo de três meses a contar da data dessa comunicação, nenhum Estado-membro dirigir objecções à Comissão quanto à admissão com franquia do instrumento ou do aparelho em causa, considera-se que o referido instrumento ou aparelho preenche as condições para essa admissão com franquia. A Comissão notificará esta situação aos Estados-membros nas duas semanas seguintes ao termo do prazo fixado.

5. Se, no prazo de três meses referido no n.° 4, um Estado-membro tiver dirigido à Comissão objecções quanto à importação com franquia do instrumento ou do aparelho em causa, a Comissão submete a questão, o mais rapidamente possível, a um grupo de peritos constituído por representantes de todos os Estados-membros, que se reúne no âmbito do comité de franquias aduaneiras a fim de examinar o caso concreto.

As objecções referidas no parágrafo anterior devem ser fundamentadas. Conforme o caso, essa fundamentação deve apresentar as razões pelas quais o referido instrumento ou aparelho não deveria ser considerado científico ou indicar o tipo exacto do ou dos instrumentos ou aparelhos fabricados na Comunidade que se considera terem um valor científico equivalente àquele para o qual a franquia é pedida, bem como o nome ou a firma e a morada da ou das firmas comunitárias em condições de os fornecer. Neste último caso, deve ser comunicada à Comissão, o mais rapidamente possível, uma documentação técnica relativa aos instrumentos ou aparelhos fabricados na Comunidade.

A Comissão transmitirá todas estas informações aos Estados-membros desde a sua recepção.»

20. O artigo 7.°, n.° 6, que já citámos parcialmente, impõe que a Comissão adopte uma decisão em conformidade com as conclusões do grupo de peritos, estabelecendo ou que o instrumento preenche as condições exigidas para ser admitido com franquia, ou que não as preenche. O artigo 7.°, n.° 7, dispõe que, se no termo de um prazo de seis meses a contar da data da recepção do pe-

dido pela Comissão, esta não tiver adoptado a decisão referida no n.° 6, considera-se que o instrumento em causa preenche as condições exigidas para ser admitido com franquia.

21. No que diz respeito aos métodos de trabalho do grupo de peritos referido no artigo 7.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2784/79, as únicas informações de que dispõe o Tribunal são as fornecidas pela Comissão. O grupo actua em conformidade com o regulamento interno do comité de franquias aduaneiras de 17 de Setembro de 1975. Parece que o regulamento interno do comité não foi publicado. Aparentemente não é exigida qualquer qualificação formal para se ser membro do comité. O artigo 7.° do Regulamento n.° 1798/75 dispõe simplesmente que o comité é «constituído por representantes dos Estados-membros e presidido por um representante da Comissão». O artigo 6.° do regulamento interno do comité dispõe que a representação de cada Estado-membro é limitada a cinco funcionários. A Comissão indica que as pessoas nomeadas são normalmente funcionários, respectivamente, dos ministérios da Ciência, da Indústria, do Comércio ou das Finanças. De facto, parece que os participantes na 122.ª reunião do comité, que se realizou nos dias 30 e 31 de Maio de 1983, durante a qual foi examinado o pedido formulado pela universidade e cuja acta foi comunicada ao Tribunal pela Comissão, eram todos funcionários dos ministérios das Finanças, do Comércio ou da Indústria e de ministérios similares. A Comissão admite que esses funcionários não tinham conhecimentos científicos específicos.

22. A Decisão 83/348 foi adoptada em 5 de Julho de 1983, em conformidade com a conclusão a que chegou o grupo de peritos aquando da referida 122.ª reunião. O segundo considerando do preâmbulo declara, de facto, que o grupo se reuniu em 30 de Maio de 1983 a fim de examinar este caso concreto. De acordo com o terceiro considerando, resulta desse exame que o aparelho Jeol JSM-35 C deve considerar-se um aparelho científico. O quarto considerando declara que:

«... com base nas informações recolhidas junto dos Estados-membros, aparelhos de valor científico equivalente ao referido aparelho, susceptíveis de ser utilizados para os mesmos fins, são fabricados na Comunidade; que tal é o caso, em especial, do aparelho PSEM 500 X fabricado pela firma Philips Nederland BV».

23. A acta da 122.ª reunião do comité de franquias aduaneiras não contém informações sobre o exame a que foi submetido o pedido da universidade. Indica, simplesmente, que o aparelho Philips PSEM 500 X foi considerado como sendo de valor equivalente (ver ponto 2.12 na página 5, respeitante ao processo 004/83). Segundo a Comissão, os pedidos de admissão com franquia são normalmente objecto, por parte do comité, de um exame que se prolonga pelo menos por duas reuniões, a fim de deixar um prazo suficiente para efectuar investigações complementares. A Comissão informa que no presente processo, todavia, o pedido foi tratado numa única reunião, uma vez que só se tratava da confirmação de uma decisão anterior. A Comissão referia-se sem dúvida, assim, à Decisão 82/86, de 23 de Dezembro de 1981 (citada no n.° 4), que tinha considerado, a propósito de um pedido diferente, que o aparelho Jeol JSM-35

C não podia ser importado com franquia com fundamento em que o aparelho PSEM 500 X era de valor científico equivalente.

24. Como é que o comité chegou à conclusão, na sua 122.ª reunião, que as condições para a admissão com franquia não estavam preenchidas? Simplesmente considerou que estava vinculado pela decisão anterior ou realmente reconsiderou a questão à luz dos argumentos avançados pela universidade? Se reconsiderou a questão, sobre que elementos de prova baseou a sua conclusão? A acta da 122.ª reunião é reveladora quanto ao modo geral como o comité procede. Nessa reunião foram tratados 18 pedidos e, em quatro processos, o comité concluiu que um instrumento de valor equivalente era fabricado na Comunidade. Um dos quatro processos dizia respeito à importação efectuada pela universidade. Nos três outros, a acta refere que uma ou várias delegações nacionais «confirmaram» que um instrumento fabricado na Comunidade era de valor equivalente. Com base nesta «confirmação», o comité concluiu, em cada um desses processos, que as condições da admissão com franquia não estavam preenchidas. Se é verdade que a acta de uma reunião de comité não reflecte necessariamente o âmbito da discussão que se desenrolou no seio do mesmo, a acta da 122.ª reunião do comité de franquias aduaneiras suscita, sem qualquer dúvida, a impressão de que, se uma delegação nacional afirmar explicitamente que um determinado instrumento de origem comunitária é de valor equivalente ao instrumento para o qual foi solicitada a admissão com franquia, a prática do comité consiste em aceitar esta afirmação sem qualquer discussão. Não há nada na acta que indique que o comité discuta colectivamente a questão da equivalência ou se interrogue se o instrumento de origem comunitária é capaz de realizar as funções a que o estabelecimento importador o destina.

25. Se o comité discutiu estas questões no presente processo, deve perguntar-se sobre que elementos de prova baseou as suas conclusões. O comité possuía sem dúvida informações juntas pela universidade ao seu pedido de admissão com franquia. Dispunha igualmente de informações fornecidas pelos Países Baixos, quer dizer, pelo Estado-membro que se opôs à admissão com franquia. Estas informações incluíam um documento intitulado «pedido de importação com franquia do microscópio electrónico JSM-35 C na República Federal da Alemanha, *dossier* n.° 283-3618». Este documento parece ter sido preparado pela Philips Nederland BV, ou seja, o fabricante do instrumento considerado de valor científico equivalente ao aparelho JSM-35 C. O autor do documento manifestamente tinha tido acesso ao pedido da universidade e à documentação a ele relativa. Não será de surpreender que procure refutar qualquer argumento, segundo o qual o instrumento japonês seria superior, para chegar à conclusão que os dois instrumentos são de valor equivalente. Este documento parece ser o principal elemento de prova com base no qual o comité pôde decidir que as condições de admissão com franquia não estavam preenchidas. A Comissão refere que não sabe se esse documento foi comunicado à universidade e que, em qualquer caso, é normal que a universidade não tenha oportunidade de discutir as apreciações contidas nesse documento.

IV — A conclusão quanto ao «valor científico equivalente»

26. À luz do resumo acima exposto do procedimento previsto no Regulamento n.° 2784/79, dos métodos de trabalho do comité de franquias aduaneiras e da génese da Decisão 83/348, vamos agora procurar determinar se essa decisão enfermava de erro de direito ou de facto de natureza a torná-la inválida. A primeira questão é a de saber se foram suficientemente tidas em conta todas as circunstâncias pertinentes pelo comité de franquias aduaneiras e pela Comissão. O ponto essencial a ter em conta pelo comité era o de saber se os instrumentos em questão eram equivalentes, em relação às utilizações específicas para os quais a universidade tinha necessidade de um instrumento.

27. O segundo travessão, do artigo 3.°, n.° 3 do Regulamento n.° 1798/75 dispõe substancialmente que a «equivalência do valor científico» é apreciada por comparação entre as características e as especificações próprias do instrumento importado e as do instrumento fabricado na Comunidade, tendo em vista determinar se este último pode ser utilizado para os mesmos fins científicos que aqueles a que o instrumento importado se destina e se pode realizar serviços comparáveis. Depois das alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 1027/79, a disposição correspondente é o terceiro travessão do artigo 3.°, n.° 3, no qual a expressão «características e ... especificações» é substituída pela expressão «características técnicas essenciais». No seu acórdão de 27 de Março de 1985, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (4/84, Recueil, p. 991), o Tribunal pronunciou-se do seguinte modo:

«... a equivalência dos aparelhos em causa deve ser apreciada não apenas com base nas especificações técnicas dos aparelhos, que os utilizadores descrevem no seu pedido, como sendo necessárias para a sua investigação, mas, principalmente, com base numa apreciação objectiva da aptidão dos aparelhos para realizar as experiências a que o utilizador destinou o aparelho importado.

Ressalta, todavia ... dos próprios termos do segundo travessão do artigo 3.°, n.° 3 do Regulamento n.° 1798/75, que o ponto de partida dessa apreciação objectiva é o projecto de investigação específico considerado pelo utilizador do aparelho importado. Não é, portanto, legítimo ao grupo de peritos basear a sua apreciação na natureza geral do projecto. Se tal foi o caso, em concreto, a decisão contestada enferma, efectivamente, de um erro de direito».

28. Nas suas conclusões apresentadas no mesmo processo, o advogado-geral Mancini analisou o argumento segundo o qual o aparelho deve ser comparado com base em critérios gerais e não com base no projecto de investigação específico do estabelecimento importador. Afirmou o seguinte:

«... não estamos de acordo com esta tese. Em nossa opinião, tanto a letra da regulamentação que impõe examinar as características próprias de um aparelho relativamente aos trabalhos *específicos* a realizar como a finalidade em vista da qual essa regulamentação foi instituída a isso se opõe. Com efeito, o objectivo do Regulamento (CEE) n.° 1798/75 é o de facilitar a livre circulação das ideias, o exercício de actividades culturais e a investigação científica num

quadro comunitário, admitindo, na medida do possível, a importação de instrumentos com franquia. Pode, portanto, certamente excluir-se que os seus autores consideraram lícito ou obrigatório um exame sumário dos projectos de investigação para simplificar o trabalho dos funcionários aduaneiros. Tudo indica, ao contrário, que eles pensaram num exame extremamente aprofundado...».

29. Como o advogado-geral Mancini sublinhou nas mesmas conclusões, seria ilógico pedir ao estabelecimento importador que fornecesse tantas informações sobre o instrumento que deseja importar, sobre os aparelhos disponíveis na Comunidade e sobre a natureza dos seus trabalhos científicos, se a questão da equivalência devesse ser resolvida de outra forma que não através de um exame aprofundado, concentrando-se nos trabalhos específicos do estabelecimento importador. Deve recordar-se que o artigo 6.°, n.° 2, alínea j), do Regulamento n.° 2784/79 impõe que o estabelecimento indique «as razões *pormenorizadas* pelas quais um instrumento ou um aparelho disponível na Comunidade não seria apropriado para a realização das actividades científicas *específicas* projectadas» [observe-se, de passagem, que o termo «pormenorizado» não consta da disposição correspondente do Regulamento n.° 3195/75, ou seja, o seu artigo 3.°, n.° 2, alínea g)].

30. No presente processo, não há nada, nem nos fundamentos da Decisão 83/348, nem na acta da reunião na qual o comité de franquias aduaneiras analisou este processo, que deixe supor que o comité tenha investigado se o instrumento neerlandês era do mesmo valor que o instrumento japonês, relativamente às utilizações específicas para as quais a universidade tinha necessidade de um instrumento. Ao contrário, tudo deixa supor que o comité se tenha simplesmente considerado vinculado por uma decisão anterior relativa a uma importação diferente. A Comissão declara expressamente nas respostas às questões escritas que lhe foram colocadas pelo Tribunal (ver nota 2 na página 2 das respostas), que, embora os pedidos sejam, em princípio, sempre objecto de um exame que se prolonga, pelo menos, por duas reuniões do comité, o pedido da universidade foi tratado numa única reunião, porque *se tratava da confirmação de uma decisão já tomada*, ou seja, a Decisão 82/86. Isto leva, evidentemente, a pensar que nunca foi prestada atenção às utilizações científicas específicas para as quais a universidade tinha necessidade desse instrumento, podendo, naturalmente, os trabalhos desta serem muito diferentes dos do estabelecimento importador no processo anterior.

31. Na realidade, uma comparação dos preâmbulos das respectivas decisões sugere, pelo menos a um leigo, que as necessidades dos estabelecimentos importadores nos dois processos eram efectivamente diferentes. No caso da Decisão 82/86, o instrumento destinava-se à «análise qualitativa e quantitativa da fase cristalina, obtida por tratamento térmico, de vidros e vidros cerâmicos que servem para a solidificação de resíduos nucleares altamente radioactivos». No caso da Decisão 83/348, a universidade tinha necessidade do instrumento para «estudar os processos electroquímicos, os materiais plásticos, as emulsões fotográficas e os sistemas biológicos e para analisar qualitativamente e quantitativamente os sistemas minerais, orgânicos e biológicos com grande profundidade de campo e a temperaturas por vezes muito baixas (- 150 °C)».

32. Tendo em conta a manifesta ausência de tomada em consideração das utilizações específicas às quais a universidade destinava o instrumento, consideramos que o Tribunal deve concluir, tal como o fez no processo Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, que a decisão contestada enfermava de um erro de direito e deve ser declarada inválida.

33. Parece-nos igualmente necessário verificar se o procedimento acima descrito enferma de outros vícios de natureza a tornar inválida a decisão impugnada. Ainda que as questões que nos propomos examinar não tenham sido especificamente suscitadas pelo Bundesfinanzhof, parece-nos que a resposta à questão que nos foi submetida, e que diz respeito ao âmbito exacto do controlo jurisdicional de uma decisão que implica conhecimentos técnicos deve depender do exame da natureza do órgão que decidiu e das garantias estabelecidas pelo procedimento que conduz à adopção da decisão.

V — A natureza do órgão que decidiu

34. No que diz respeito à natureza do órgão que decidiu, é desejável que os membros do comité sejam imparciais e possuam os conhecimentos técnicos necessários ou sejam aconselhados por pessoas imparciais que possuam esses conhecimentos. Ora, não é certo que os membros do comité de franquias aduaneiras pudessem considerar-se verdadeiramente imparciais. Existe um risco evidente que os funcionários dos ministérios das Finanças ou do Comércio e da Indústria sejam excessivamente sensíveis aos interesses dos fabricantes estabelecidos nos seus respectivos países e que o comité se limite a fazer suas as tendências proteccionistas do delegado nacional no país do qual um instrumento de valor científico, pretensamente equivalente, é fabricado. A acta da 122.ª reunião do comité não é de modo algum de natureza a dissipar estes receios.

35. O facto de os membros do comité não parecerem ser, eles próprios, cientistas não é necessáriamente decisivo. Como o sublinha a Comissão, um perito num ramo de ciência pode não ser qualificado para se pronunciar sobre questões relativas a um domínio diferente e seria impossível garantir que todas as especialidades estivessem representadas; o que importa é que os membros do comité tenham a possibilidade de recorrer à assistência de peritos independentes junto das administrações nacionais ou, eventualmente, dirigindo-se às universidades e a organismos similares.

36. Ora, as informações de que dispõe o Tribunal no presente processo deixam supor que os membros do comité são menos influenciados por pareceres independentes deste tipo do que pelas opiniões dos fabricantes estabelecidos na Comunidade. Como já observámos (ver n.° 25), o principal elemento de prova, com base no qual o comité pôde concluir que os instrumentos neerlandês e japonês eram de valor científico equivalente, era um relatório elaborado pelo fabricante do instrumento neerlandês, relatório que não pode, evidentemente, ser considerado uma fonte de informação imparcial. Em qualquer caso, é o documento principal invocado pela Comissão em apoio da sua conclusão de equivalência.

37. O facto de os membros do comité consultarem, por intermédio da sua administração nacional, os fabricantes estabelecidos nos seus respectivos países não é em si criticável; o artigo 7.°, n.° 1 do Regulamento n.° 2784/79 prevê expressamente a «consulta dos meios económicos interessados», e esta consulta poderia manifestamente ser útil ou mesmo essencial, para permitir a adopção de uma decisão esclarecida. O que seria criticável é que fosse dada uma importância preponderante à opinião do fabricante comunitário, com um interesse tão evidente no resultado do procedimento, e faltasse uma apreciação objectiva e independente das qualidades respectivas dos dois instrumentos para as utilizações em questão, efectuadas por pessoas com os conhecimentos científicos necessários.

38. No presente processo, parece-nos que não há qualquer dúvida de que foi dada importância preponderante ao ponto de vista da Philips, o fabricante comunitário. Em todas as fases do procedimento, as observações escritas elaboradas por aquela sociedade parecem ter desempenhado um papel decisivo. Assim, quando os Países Baixos se opuseram à admissão com franquia do instrumento japonês (ver a carta de 31 de Março de 1983 do Ministério das Finanças neerlandês, anexa às observações da Comissão), basearam esta oposição exclusivamente no relatório atrás mencionado elaborado pela Philips. Como já observámos, este relatório parece ter sido o único elemento de prova sobre o qual o comité de franquias aduaneiras pôde basear a sua conclusão quanto à questão da equivalência. Em qualquer caso, se houve outras provas científicas, a Comissão não chamou a atenção do Tribunal para elas (com excepção, é certo, de uma vaga referência a consultas telefónicas com peritos do Centro Comum de Investigação em Ispra). E no decurso do processo perante o Tribunal, a Comissão invocou quase exclusivamente a documentação fornecida pela Philips, sem mesmo ter consciência, parece, que uma opinião vinda de semelhante fonte deve ser tratada com a prudência que se tem normalmente com as provas fornecidas por uma parte interessada.

39. Nestas condições, não estamos convencidos que a Decisão 83/348 possa considerar-se como tendo sido baseada em verificações objectivas de um grupo independente de pessoas com os conhecimentos técnicos necessários. Por esta razão, igualmente, chegamos à conclusão que a decisão está de tal modo viciada que deve ser declarada inválida. Além disso, ainda que se considerasse que este vício não é de natureza a afectar a validade da decisão, ele deveria, de qualquer modo, impedir qualquer justificação que pudesse existir, por outro lado, a favor de uma limitação do âmbito do controlo exercido pelo Tribunal sobre o conteúdo da decisão.

VI — O respeito dos direitos da defesa

40. Abordaremos, agora, as garantias processuais que o procedimento oferece e, em primeiro lugar, a questão de saber se foram prejudicados os direitos da defesa da universidade, nomeadamente pelo facto de não ter tido oportunidade de apresentar as suas observações sobre o documento acima mencionado no qual a Philips rejeitou qualquer elemento militando a favor da superioridade do instrumento japonês sobre o seu.

41. Sobre este ponto, a jurisprudência do Tribunal é, no estádio actual, perfeitamente clara. Em várias ocasiões, em processos relativos a importação com franquia, o Tribunal não deixou de observar, quando era invocado o princípio «audi alteram partem», que os regulamentos aplicáveis não concedem ao estabelecimento importador um direito da defesa ou um direito a contestar argumentos, segundo os quais o instrumento em questão não preenche as condições exigidas para ser admitido com franquia (ver acórdão de 25 de Outubro de 1989, Universidade de Groningue, n.° 20, 185/83, Colect., p. 3623; o acórdão de 26 de Junho de 1986, Nicolet Instrument, n.° 15, 203/85, Colect., p. 2049; e o acórdão de 8 de Março de 1988, Nicolet Instrument, n.os 13 e 14, 43/87, Colect., p. 1557).

42. Depois de algumas hesitações, estamos convencidos que esta jurisprudência deve ser seguida. Tendo em conta o número de decisões a tomar, é necessário fazer prova de prudência antes de impor à administração um encargo excessivo exigindo um longo processo contraditório, no âmbito do qual o estabelecimento importador teria oportunidade de combater os argumentos avançados pelo fabricante comunitário que se opõe à admissão com franquia. O facto de os regulamentos não preverem semelhante procedimento não é, naturalmente, decisivo porque poderia sustentar-se que um princípio geral de direito exige que ao estabelecimento importador seja dada oportunidade de se defender, mesmo que o legislador não tenha estabelecido qualquer disposição expressa nesse sentido. Parece que o advogado-geral Verloren van Thenaat adoptou um ponto de vista semelhante no processo Universidade de Groningue (citado no n.° 41). Podemos igualmente conceber que poderia ser preferível, no interesse de uma boa administração, que um requerente de admissão com franquia recebesse as informações fornecidas ao comité, na medida do possível, antes de o comité adoptar a sua decisão.

43. Todavia, não pensamos que o respeito dos direitos da defesa se imponha, juridicamente, num processo desta natureza. Parece-nos que, enquanto semelhante garantia é imperativa num processo judicial e num procedimento administrativo podendo levar à aplicação de uma multa ou de outra sanção, não é essencial garantir um direito da defesa ou um direito a contestar os argumentos contrários num procedimento administrativo do tipo daquele que está em causa, no qual o estabelecimento importador não pode sofrer consequência mais grave do que a perda de uma vantagem, como a do direito de importar um aparelho com franquia de direitos aduaneiros. Existe uma diferença evidente entre o presente processo e o processo existente no âmbito das regras do Tratado em matéria de concorrência, ou mesmo o processo *antidumping*, porque o que está em causa neste caso é apenas a possibilidade de beneficiar do não pagamento de um direito, que é normalmente imposto. No presente processo, os direitos da defesa da universidade foram, portanto, em nossa opinião, suficientemente protegidos pelo facto de as informações que acompanhavam o seu pedido de admissão com franquia, no qual podia expor o seu ponto de vista, terem sido transmitidas à Comissão e ao comité de franquias aduaneiras, nos termos do disposto no artigo 7.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 2784/79.

VII — A fundamentação da decisão

44. A questão seguinte é a de saber se a Decisão 83/348 foi suficientemente funda-

mentada. É certo que a fundamentação que consta do preâmbulo da decisão era, pelos menos, lacónica. Sobre a questão da equivalência, o quarto considerando refere simplesmente que, «com base nas informações recolhidas junto dos Estados-membros, aparelhos de valor científico equivalente ao referido aparelho, susceptíveis de serem utilizados para os mesmos fins, são fabricados na Comunidade», em especial, o aparelho Philips PSEM 500 X. A decisão não indica porquê o instrumento Philips era equivalente do ponto de vista do valor científico ao instrumento Jeol e não precisa em que consistiram as «informações recolhidas junto dos Estados-membros», sobre as quais foi baseada a conclusão de equivalência. Além disso, a acta da 122.ª reunião do comité de franquias aduaneiras é também omissa a esse respeito.

45. No estádio actual, a jurisprudência do Tribunal é, também aqui, perfeitamente clara. Em várias ocasiões, o Tribunal considerou que uma fundamentação semelhante à contida na Decisão 83/348, ainda que lacónica, era suficiente para corresponder às exigências mínimas do artigo 190.° do Tratado [ver acórdão Universidade de Groningue, n.° 39, citado no n.° 41; o acórdão Nicolet Instrument, n.° 11 (203/85, citado no n.° 41); e o acórdão Universität Stuttgart, n.° 14 citado no n.° 10].

46. Apesar desta jurisprudência, perguntamo-nos se a fundamentação mínima utilizada pela Comissão nos processos desta natureza, que parece consistir em retomar uma fórmula *standard*, na qual só muda o nome do instrumento fabricado na Comunidade, cumpre as exigências do artigo 190.° do Tratado. Dever-se-ia encontrar, pelo menos, uma exposição coerente das razões científicas que justifiquem a conclusão no sentido da equivalência. A este respeito, é interessante comparar o quarto considerando do preâmbulo da Decisão 83/348, que trata, de modo também sumário, a questão da equivalência e o terceiro considerando, que contém uma exposição mais completa, ainda que breve, das razões pelas quais o aparelho JSM-35 C devia ser considerado um instrumento científico.

47. A insuficiência da fundamentação teria podido ser compensada se as «informações recolhidas junto dos Estados-membros» (quer dizer, o relatório elaborado pela Philips) tivessem sido comunicadas à universidade, que teria então conhecido as razões científicas pelas quais o seu pedido de admissão com franquia tinha sido recusado. A comunicação do relatório da Philips à universidade teria assim preenchido uma das funções essenciais da exigência de fundamentação, na medida em que teria permitido à universidade verificar se a decisão estava bem fundamentada ou se enfermava de um vício que permitisse contestar a sua legalidade (ver acórdão de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento, n.° 22, 195/80, Recueil, p. 2861).

VIII — Incidências no âmbito do controlo jurisdicional

48. Tendo em conta a opinião que adoptámos, não é necessário, no presente processo, examinar o âmbito do poder de controlo que o Tribunal deveria estar disposto a exercer sobre o conteúdo das decisões da Comissão num processo desta natureza. A decisão não pode resistir a um controlo jurisdicional, mesmo limitado. Mas, uma vez que esta questão foi explicitamente suscitada pelo Bundesfinanzhof, uma vez que o Tribunal pode escolher não declarar nula a de-

cisão contestada, pelos motivos que já referimos, exporemos, sucintamente, o nosso ponto de vista sobre este problema. Limitar-nos-emos a observar que, no nosso entender, a política que consiste em limitar o controlo jurisdicional à questão de saber se uma decisão está viciada de erro de direito ou se é manifestamente errónea seria justificada se fosse claro que o comité de franquias aduaneiras age com base num parecer de um perito imparcial e tem realmente em conta as provas fornecidas em apoio de um pedido de admissão com franquia e, ainda, na condição da decisão subsequente ser acompanhada de uma fundamentação satisfatória. Pelas razões acima expostas, não podemos considerar que estas exigências tenham sido satisfeitas no presente processo.

49. Sobre este ponto, é instrutivo comparar a jurisprudência do Tribunal sobre os instrumentos científicos com a sua jurisprudência relativa à possibilidade de controlar as conclusões das comissões médicas no domínio — certamente diferente — dos processos de funcionários. O Tribunal recusou controlar as apreciações médicas dessas comissões e considerou que o seu controlo devia ser limitado às questões relativas à constituição e ao funcionamento correcto das comissões. Mas o Tribunal justificou uma tal limitação do seu controlo jurisdicional sublinhando que a legislação aplicável previa um procedimento de reclamação adequado e tinha o cuidado de garantir o equilíbrio e a objectividade das comissões médicas (ver acórdão de 21 de Maio de 1981, Morbelli/Comissão, n.° 19, 156/80, p. 1357; e o acórdão de 29 de Novembro de 1984, Suss/Comissão, n.° 11, 265/83, Recueil, p. 4029). Pelas razões acima indicadas, parece que não pode encontrar-se qualquer justificação deste tipo com vista a limitar o âmbito do controlo jurisdicional das decisões sobre as questões técnicas tomadas pelo comité de franquias aduaneiras.

IX — Conclusão

50. Concluímos que deve responder-se à questão submetida ao Tribunal pelo Bundesfinanzhof do seguinte modo:

«A Decisão 83/348/CEE da Comissão, de 5 de Julho de 1983, verificando que a importação do aparelho denominado 'Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C' não pode ser feita com franquia de direitos da pauta aduaneira comum, é inválida.»