



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

1 de março de 2018*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2006/123/CE — Serviços no mercado interno — Legislação nacional que reserva aos médicos-veterinários o direito de venda a retalho e de utilização de produtos biológicos, antiparasitários e de medicamentos veterinários — Liberdade de estabelecimento — Requisito de que o capital dos estabelecimentos que vendem a retalho medicamentos veterinários seja detido exclusivamente por médicos-veterinários — Proteção da saúde pública — Proporcionalidade»

No processo C-297/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia), por Decisão de 1 de março de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de maio de 2016, no processo

Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)

contra

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,

sendo interveniente:

Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, J. Malenovský (relator), M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 28 de junho de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO), por R.-I Ciocaniu, avocat,
- em representação da Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România, por L. Gabor e C. V. Toma, avocat,

* Língua do processo: romeno.

- em representação do Governo romeno, por R.-H. Radu, A. Wellman e L. Lițu, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Nicolae, H. Tserepa-Lacombe e L. Malferrari, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de setembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 15.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36), e do artigo 63.º, n.º 1, TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) (Ordem dos Médicos-Veterinários romena) à Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Autoridade Nacional de Saúde Animal e de Segurança Alimentar, Roménia; a seguir «Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar»), apoiada pela Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Associação Nacional dos Distribuidores de Produtos Veterinários da Roménia; a seguir «Associação de Distribuidores de Produtos Veterinários»), a propósito de um pedido de anulação de uma circular da Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar, cuja adoção teve por efeito, segundo o CMVRO, a supressão da obrigação de o capital social dos estabelecimentos que vendem a retalho medicamentos veterinários ser exclusivamente detido por médicos-veterinários.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2006/123

- 3 O considerando 22 da Diretiva 2006/123 enuncia:

«A exclusão dos cuidados de saúde do âmbito de aplicação da presente diretiva deverá abranger os serviços de prestação de cuidados de saúde e os serviços farmacêuticos prestados por profissionais da saúde a doentes com o objetivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde nos casos em que essas atividades estejam reservadas a uma profissão de saúde regulamentada no Estado-Membro em que os serviços são prestados.»

- 4 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe, no n.º 2:

«A presente diretiva não se aplica às seguintes atividades:

[...]

- f) Serviços de cuidados de saúde, prestados ou não no âmbito de uma estrutura de saúde, e independentemente do seu modo de organização e financiamento a nível nacional e do seu caráter público ou privado;

[...]»

- 5 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Relação com outras disposições do direito comunitário», enuncia:

«1. Sempre que haja conflito entre uma disposição da presente diretiva e um outro instrumento comunitário que discipline aspetos específicos do acesso e do exercício da atividade de um serviço em domínios ou profissões específicos, as disposições desse instrumento comunitário prevalecem e aplicam-se a esses domínios ou profissões específicos.

[...]

3. Os Estados-Membros aplicam as disposições da presente diretiva no respeito das regras do Tratado que regem o direito de estabelecimento e a livre circulação de serviços.»

- 6 O capítulo III da Diretiva 2006/123 tem por epígrafe «Liberdade de estabelecimento dos prestadores». Inclui uma secção 2, intitulada «Requisitos proibidos ou sujeitos a avaliação», na qual figuram os artigos 14.º e 15.º desta diretiva.

- 7 O artigo 15.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Requisitos sujeitos a avaliação», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

[...]

- c) Requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade;
- d) Requisitos, excluindo os referentes a questões abrangidas pela Diretiva 2005/36/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22)] ou os previstos noutros instrumentos comunitários, que restringem a determinados prestadores o acesso à atividade de serviço em causa em razão da natureza específica da atividade;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

- a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;
- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas».

[...]»

Diretiva 2001/82/CE

- 8 O artigo 66.º, n.º 1, da Diretiva 2001/82/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos veterinários (JO 2001, L 311, p. 1), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009 (JO 2009, L 188, p. 14) (a seguir «Diretiva 2001/82»), dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas adequadas para que a venda a retalho de medicamentos veterinários apenas seja confiada a pessoas expressamente autorizadas a exercer essa atividade pela legislação do Estado-Membro em causa.»

- 9 O artigo 67.º desta diretiva prevê:

«Sem prejuízo de regulamentações comunitárias ou nacionais mais rigorosas relativas à dispensa de medicamentos veterinários e para proteção da saúde humana e animal, é exigida uma receita médico-veterinária para a dispensa ao público dos seguintes medicamentos veterinários:

[...]»

- 10 Nos termos do artigo 68.º, n.º 1, da referida diretiva:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para assegurar que apenas as pessoas habilitadas pela respetiva legislação nacional em vigor possuam ou tenham sob controlo medicamentos veterinários ou substâncias suscetíveis de ser utilizadas como medicamentos veterinários e que possuam propriedades anabolizantes, anti-infecciosas, antiparasitárias, anti-inflamatórias, hormonais ou psicotrópicas.»

- 11 O artigo 69.º, primeiro parágrafo, da mesma diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros devem garantir que os proprietários ou os responsáveis por animais produtores de géneros alimentícios possam justificar a aquisição, a posse e a administração de medicamentos veterinários em animais deste tipo durante um período de cinco anos após a sua administração, inclusivamente quando o animal for abatido durante esse período de cinco anos.»

Diretiva 2005/36

- 12 O artigo 38.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (a seguir «Diretiva 2005/36»), dispõe:

«A formação de veterinário garante que o profissional em questão adquiriu os conhecimentos e as aptidões seguintes:

- a) Conhecimentos suficientes das ciências em que assentam as atividades de veterinário e da legislação da União relativa a esta atividade;

[...]»

Direito romeno

Lei n.º 160/1998

- 13 O artigo 2.º, n.º 1, da legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Lei n.º 160/1998 relativa à organização e exercício da profissão de médico-veterinário, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 289, de 6 de agosto de 1998, republicada no *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 433, de 23 de maio de 2005; a seguir «Lei n.º 160/1998»), dispõe:

«A profissão de médico-veterinário é exercida na Roménia por qualquer pessoa, com nacionalidade romena, titular de diploma de médico-veterinário válido nos termos da lei, bem como por nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, [...] titulares de diplomas de médico-veterinário, certificados ou outros títulos que atestem essa qualificação nos termos da lei, emitidos por uma instituição de ensino dos referidos Estados.»

- 14 O artigo 4.º desta lei prevê:

«A profissão de médico-veterinário beneficia de exclusividade nos seguintes domínios de competência:

[...]

- i) Na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários.

[...]»

- 15 Nos termos do artigo 16.º da referida lei:

«1) A qualidade de membro [do CMVRO] pode ser adquirida por qualquer médico-veterinário de nacionalidade romena ou nacional dos Estados-Membros da União Europeia [...] que:

- a. Exerça legalmente a profissão de médico-veterinário na Roménia ao abrigo do disposto no artigo 2.º;
- b. Ofereça garantias de idoneidade moral, nos termos da lei;
- c. Esteja clinicamente apto a exercer a profissão de médico-veterinário.

2) A qualidade de membro [do CMVRO] é obrigatória para o exercício da profissão de médico-veterinário.»

- 16 O artigo 39.º desta mesma lei tem a seguinte redação:

«As atribuições e competências dos médicos-veterinários independentes e o cumprimento de certas funções públicas são estabelecidos em regulamento do [CMVRO], em colaboração com a [Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar].»

Estatuto dos Médicos-Veterinários

- 17 O artigo 1.º do Estatuto dos Médicos-Veterinários, adotado pela Decisão n.º 3/2013 da Ordem dos Médicos-Veterinários (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 676, de 16 de setembro de 2014; a seguir «Estatuto dos Médicos-Veterinários»), dispõe:

«Para efeitos do presente Estatuto, entende-se por:

[...]

- m) Registo único dos consultórios veterinários dotados ou não de personalidade jurídica — documento público oficial gerido pela Mesa do Conselho Nacional [do CMVRO], em que constam:

[...]

- as farmácias e pontos farmacêuticos de venda veterinários cujo capital é integralmente detido por médicos-veterinários, ou tiver outra composição na sequência de alterações legislativas posteriores;

[...]»

- 18 O artigo 37.º, n.º 1, do Estatuto dos Médicos-Veterinários prevê:

«Para a venda a retalho de produtos veterinários, os médicos-veterinários habilitados organizam-se exclusivamente como pessoas coletivas [...] e exercem a sua atividade nas seguintes estruturas médicas veterinárias autorizadas:

- a) Pontos de venda farmacêutico-veterinários;
- b) Farmácias veterinárias.

[...]»

- 19 Nos termos do artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, desse Estatuto:

«3) Os medicamentos, os produtos antiparasitários e os produtos biológicos veterinários são utilizados e administrados exclusivamente por médicos-veterinários, titulares ou trabalhadores das estruturas médicas-veterinárias de assistência ou de consulta [...]».

4) Em derrogação ao n.º 3, os proprietários de animais podem administrar medicamentos veterinários receitados e recomendados por um veterinário titular de um certificado válido que ateste o seu direito de exercer a profissão, com exceção das formas injetáveis.»

Regras sanitárias veterinárias

- 20 A Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar adotou a ordinul nr. 83/2014 pentru aprobarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar (Circular n.º 83/2014, que aprova as regras sanitárias veterinárias sobre as condições de organização e funcionamento das farmácias veterinárias, bem como o processo de registo sanitário veterinário ou de autorização

sanitária veterinária das estruturas e das atividades do setor farmacêutico veterinário, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 541, de 22 de julho de 2014), conforme alterada e completada posteriormente (a seguir «regras sanitárias veterinárias»).

21 O artigo 1.º das regras sanitárias veterinárias menciona:

«As presentes regras sanitárias veterinárias estabelecem as condições de organização e funcionamento das farmácias veterinárias, bem como o processo de registo sanitário veterinário ou de autorização sanitária veterinária das estruturas e das atividades do setor farmacêutico veterinário.»

22 O artigo 3.º dessas regras prevê:

«Para efeitos das presentes regras sanitárias veterinárias, entende-se por:

a) Farmácia veterinária — estabelecimento farmacêutico veterinário que possui e vende a retalho medicamentos veterinários, [...] e outros produtos veterinários,

[...]

h) Ponto de venda farmacêutico veterinário — estabelecimento farmacêutico veterinário cuja atividade consiste exclusivamente na venda a retalho de medicamentos veterinários não sujeitos a receita médica e outros produtos veterinários [...]

[...]»

23 O artigo 11.º das referidas regras dispõe:

«O pessoal especializado da farmácia veterinária é composto por:

a) Pessoal com estudos superiores especializados no domínio da medicina veterinária;

b) Pessoal com estudos secundários especializados no domínio da medicina veterinária, da medicina humana, da farmácia, da química ou da biologia;

c) Pessoal administrativo.»

24 O artigo 12.º, n.ºs 2 e 3, das mesmas regras menciona:

«(2) O funcionamento de uma farmácia veterinária exige a presença de um médico-veterinário titular do certificado para o exercício da profissão emitido pelo [CMVRO].

(3) A venda dos medicamentos veterinários nas farmácias veterinárias só pode ser efetuada a retalho e pelo pessoal a que se refere o artigo 11.º, alíneas a) e b).»

25 O artigo 23.º das regras sanitárias veterinárias prevê a aplicação aos pontos de venda farmacêutico-veterinários das regras análogas às enunciadas nos artigos 11.º e 12.º, n.º 2, das mesmas.

Circular n.º 31/2015

- 26 Mediante a Circular n.º 31/2015, de 26 de março de 2015, que altera e completa as regras sanitárias veterinárias aprovadas pela Circular n.º 83/2014 da Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar (*Monitorul Oficial al României*, n.º 235, de 7 de abril de 2015; a seguir «Circular n.º 31/2015»), a Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar revogou o artigo 43.º, alínea j), e o artigo 51.º, alínea g), das referidas regras.
- 27 Esses artigos previam, em substância, que, para obter a autorização sanitária veterinária de funcionamento das farmácias veterinárias e dos pontos de venda farmacêutico-veterinários, respetivamente, o representante legal da entidade tinha de apresentar à Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar competente uma cópia do certificado de inscrição no Registo Único dos Consultórios Médico-Veterinários com ou sem personalidade jurídica.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 28 O CMVRO interpôs recurso no órgão jurisdicional de reenvio, requerendo a anulação da Circular n.º 31/2015.
- 29 Em apoio do seu recurso, a referida Ordem alega, nomeadamente, que a mencionada circular viola o artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998, que estabelece a competência exclusiva da profissão de médico-veterinário em matéria de venda a retalho e de utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário. Com efeito, essa exclusividade implica um direito de decisão dos médicos-veterinários, direito que só pode ser efetivo se o capital social das farmácias e dos pontos de venda farmacêutico-veterinários for detido exclusivamente ou, pelo menos, por maioria real, por médicos-veterinários autorizados. É, aliás, por esta razão que o Estatuto dos Médicos-Veterinários prevê que só as farmácias ou pontos de venda farmacêuticos cujo capital seja detido exclusivamente por médicos-veterinários podem ser inscritos no Registo Único dos Consultórios Médico-Veterinários. Ora, na medida em que a obrigação de apresentação de um certificado de inscrição naquele registo foi suprimida pela Circular n.º 31/2015 da Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar, o cumprimento desse requisito relativo à detenção do capital social deixou de estar garantido.
- 30 Por seu lado, a Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar sustenta que a revogação da obrigação de apresentação de um certificado de inscrição no Registo Único dos Consultórios Médico-Veterinários era necessária, na medida em que essas disposições não eram conformes com a Diretiva 2006/123 e, segundo uma nota do Consiliul Concurenței (Conselho da Concorrência, Roménia), eram suscetíveis de restringir a concorrência no mercado da venda a retalho de produtos veterinários.
- 31 A Associação de Distribuidores de Produtos Veterinários, que interveio em apoio da Autoridade de Saúde Animal e de Segurança Alimentar, contesta, por sua vez, a interpretação do artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998, sugerida pelo CMVRO, segundo a qual a competência exclusiva de que goza a profissão de médico-veterinário no que se refere à utilização de certos produtos não viola o direito de os consumidores adquirirem e deterem medicamentos veterinários que os artigos 67.º e 69.º da Diretiva 2001/82 reconhecem aos proprietários e aos detentores de animais.
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que a Comissão Europeia enviou à Roménia um pedido de informações sobre eventuais violações do direito da União pela sua legislação nacional aplicável às farmácias veterinárias e, nomeadamente, pelos requisitos relativos à detenção do capital social. Além disso, esse órgão jurisdicional considera que, mesmo que o Tribunal de Justiça já se tenha pronunciado sobre profissões ou atividades que apresentam semelhanças com a profissão de

médico-veterinário ou com a atividade de comercialização e de utilização de medicamentos veterinários, a situação dos médicos-veterinários apresenta certas particularidades suscetíveis de justificar uma solução diferente.

33 Nestas condições, a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O direito da União [...] opõe-se a uma legislação nacional que prevê, em benefício dos médicos-veterinários, a exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários?

2) Caso tal exclusividade seja compatível com o direito da União [...], este opõe-se a que a mesma exclusividade abranja igualmente as estruturas em que essa venda é efetuada, no sentido de que tais estruturas devem ser detidas maioritária ou exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

34 A Associação de Distribuidores de Produtos Veterinários sustenta que o presente pedido de decisão prejudicial é inadmissível, dado que o teor das questões submetidas não menciona a ou as regras do direito da União cuja interpretação é solicitada.

35 A este respeito, há que recordar que, entre as exigências enunciadas no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça a que um pedido de decisão prejudicial deve obedecer, figura, na alínea c) deste artigo, a de incluir uma exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexos que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

36 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, apesar de, na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça já se ter pronunciado sobre as atividades que apresentam certas semelhanças com a atividade de comercialização e de utilização de medicamentos veterinários, o processo que lhe foi submetido apresenta certas especificidades que não permitem a aplicação, sem as necessárias adaptações, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que precisou as implicações da liberdade de estabelecimento sobre as atividades dessa natureza. Consequentemente, no que se refere ao processo principal, esse órgão jurisdicional considera necessário submeter a causa ao Tribunal de Justiça, visto que um dos fundamentos de anulação invocados perante ele só pode ser acolhido se a exclusividade, a favor dos médicos-veterinários, da venda a retalho e da utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário não for contrária ao princípio da liberdade de estabelecimento.

37 Tendo assim o órgão jurisdicional de reenvio exposto de forma suficiente as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de determinadas disposições do direito da União, bem como o nexos que estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal, há que declarar o presente pedido de decisão prejudicial admissível.

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 38 Antes de mais, importa salientar que, no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a aplicar uma legislação nacional que tem por objeto o exercício, estável, das atividades de venda a retalho e de utilização de produtos biológicos veterinários, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário que, em princípio, pode estar abrangida pelo capítulo 3 da Diretiva 2006/123, relativo à liberdade de estabelecimento.
- 39 É certo que decorre do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2006/123 que os «serviços de cuidados de saúde» estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva. No entanto, nos termos do seu considerando 22, os serviços visados por essa exclusão são os serviços «prestados por profissionais de saúde a doentes com o objetivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde», o que implica que sejam prestados a seres humanos.
- 40 Ora, embora as atividades de venda a retalho e de utilização de produtos biológicos veterinários, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário sejam efetivamente do domínio da saúde, essas atividades não constituem, no entanto, serviços de cuidados prestados a seres humanos.
- 41 Nestas condições, esse tipo de atividades não está abrangido pela exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da referida diretiva.
- 42 Além disso, dado que, no seu pedido, o órgão jurisdicional de reenvio se referiu amplamente à Diretiva 2001/82, que consagra vários princípios relativos à distribuição de medicamentos veterinários, é necessário apurar se tais princípios obstam à aplicação da Diretiva 2006/123 numa situação como a do processo principal.
- 43 A este respeito, deve sublinhar-se que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, sempre que haja conflito entre uma disposição da diretiva e outro instrumento da União que discipline aspetos específicos do acesso e do exercício da atividade de um serviço em domínios ou profissões específicos, as disposições desse instrumento da União prevalecem e aplicam-se a esses domínios ou profissões específicos.
- 44 Contudo, embora a Diretiva 2001/82 enquadre certos aspetos da distribuição dos medicamentos veterinários com o objetivo de proteger a saúde pública, não se pode porém considerar que a mesma rege as condições em que os Estados-Membros devem autorizar as pessoas que não têm a qualidade de médicos-veterinário a praticarem a venda a retalho das diversas substâncias veterinárias em causa no processo principal, a utilizar essas substâncias e, por conseguinte, a administrá-las.
- 45 É certo que algumas regras que regem essas atividades estão enunciadas no artigo 66.º, n.º 1, e no artigo 68.º, n.º 1, desta diretiva. No entanto, o seu artigo 66.º, n.º 1, prevê que os Estados-Membros devem reservar o exercício da atividade de venda a retalho de medicamentos veterinários às pessoas autorizadas pela legislação nacional, conferindo, contudo, aos Estados-Membros a liberdade de fixar as condições que presidem a essa autorização. Consequentemente, o referido artigo confere aos Estados-Membros o cuidado de definir as condições de acesso às referidas atividades.
- 46 Quanto ao artigo 68.º, n.º 1, da Diretiva 2001/82, este prevê que os Estados-Membros são obrigados a tomar todas as medidas necessárias para assegurar que apenas as pessoas habilitadas possuam ou tenham sob controlo medicamentos veterinários ou substâncias suscetíveis de ser utilizadas como medicamentos veterinários e que possuam propriedades antiparasitárias, também sem clarificar de que «pessoas habilitadas» se trata.

- 47 Neste contexto, há também que rejeitar a interpretação da Diretiva 2001/82 sustentada pela Associação de Distribuidores de Produtos Veterinários, segundo a qual se pode inferir dos artigos 67.º e 69.º desta diretiva o direito de os próprios proprietários de animais administrarem aos seus animais os medicamentos veterinários que lhes foram receitados.
- 48 Com efeito, basta salientar, a este respeito, que, por um lado, embora o artigo 67.º da Diretiva 2001/82 vise enquadrar a venda dos medicamentos ao público, o mesmo artigo indica que deve se aplicar sem prejuízo de regras nacionais mais estritas que visem a proteção da saúde humana. Por outro lado, embora o artigo 69.º desta diretiva exija que os proprietários de animais possam justificar a utilização de qualquer medicamento veterinário durante um período de cinco anos, esta disposição não precisa, contudo, que os próprios proprietários de animais têm o direito de administrar esses medicamentos.
- 49 Daqui resulta que as duas questões submetidas, que se limitam a mencionar o «direito da União», sem remeter para disposições precisas deste direito, devem ser examinadas exclusivamente à luz da Diretiva 2006/123, mais precisamente, do seu artigo 15.º

Quanto à primeira questão

- 50 Deve entender-se que, com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os médicos-veterinários gozam de exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário.
- 51 Importa desde logo recordar que, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros devem, antes de mais, verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 deste artigo, em seguida, em caso afirmativo, assegurar que esse requisito seja compatível com as condições referidas no n.º 3 do referido artigo e, por último, se for caso disso, adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.
- 52 Entre os «requisitos sujeitos a avaliação» mencionados no artigo 15.º, n.º 2, desta diretiva, figura, na alínea d) desta disposição, o de restringir a determinados prestadores o acesso a uma atividade em razão da natureza específica da atividade em causa.
- 53 No caso em apreço, há que constatar que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal reserva o exercício das atividades de venda a retalho e de utilização de determinados produtos veterinários aos médicos-veterinários e inclui, deste modo, um requisito do tipo referido no artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123.
- 54 Consequentemente, esse requisito deve preencher as três condições enunciadas no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva, a saber, não ser discriminatório, ser necessário e ser proporcional à concretização de uma razão imperiosa de interesse geral.
- 55 Em primeiro lugar, no que respeita à primeira destas condições, nada nos autos submetidos ao Tribunal de Justiça indica que o requisito referido no n.º 53 do presente acórdão seja, direta ou indiretamente, discriminatório, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2006/123.
- 56 Em seguida, no que respeita à segunda das condições mencionadas, deve precisar-se que o Governo romeno indicou que o referido requisito visa garantir a proteção da saúde pública.

- 57 Ora, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a proteção da saúde pública figura entre as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo direito da União e que tal razão pode justificar a adoção, por um Estado-Membro, de medidas que visam assegurar o fornecimento seguro e de qualidade de medicamentos à população (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdão de 5 de dezembro de 2013, *Venturini e o.*, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, n.ºs 41 e 42).
- 58 Por último, no que respeita à terceira condição referida no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, esta pressupõe a reunião de três elementos, a saber, que o requisito seja apto a garantir a consecução do objetivo prosseguido, que não vá além do necessário para o atingir e que não possa ser substituído por uma medida menos restritiva que permita obter o mesmo resultado.
- 59 Quanto ao primeiro elemento, há que recordar, no plano geral, a natureza muito especial dos medicamentos, uma vez que os respetivos efeitos terapêuticos os distinguem substancialmente de outras mercadorias (Acórdão de 19 de maio de 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e o.*, C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 31).
- 60 Consequentemente, o Tribunal de Justiça admitiu, em particular, que um requisito que visa reservar a comercialização de medicamentos a determinados profissionais possa ser justificado pelas garantias que estes últimos prestam e pelas informações que devem estar em condições de poder dar aos consumidores (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdão de 19 de maio de 2009, *Comissão/Itália*, C-531/06, EU:C:2009:315, n.º 58).
- 61 Embora o Tribunal de Justiça se tenha pronunciado neste sentido no domínio dos medicamentos para uso humano, há que sublinhar, nomeadamente, que algumas doenças animais são transmissíveis ao ser humano e que os produtos alimentares de origem animal podem pôr em perigo a saúde humana se forem provenientes de animais doentes ou portadores de bactérias resistentes aos tratamentos ou se contiverem resíduos de medicamentos utilizados no tratamento de animais. Ora, se as substâncias veterinárias são administradas de forma ou em quantidade incorreta, ou a sua eficácia terapêutica pode desaparecer, ou a sua utilização excessiva pode, em especial, conduzir à presença desses resíduos nos produtos alimentares de origem animal, bem como, eventualmente, a longo prazo, a uma resistência aos tratamentos de certas bactérias presentes na cadeia alimentar.
- 62 Segue-se que as considerações preponderantes a propósito da comercialização de medicamentos para uso humano expostas no número anterior do presente acórdão são, em princípio, transponíveis para o domínio da comercialização de medicamentos para uso veterinário e de produtos semelhantes. Não obstante, na medida em que esses medicamentos só produzem efeitos indiretos na saúde humana, a extensão da margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem neste segundo domínio não é necessariamente a mesma que a que prevalece em matéria de comercialização de medicamentos para uso humano.
- 63 Consequentemente, a exclusividade da comercialização e da utilização de certas substâncias veterinárias conferida aos médicos-veterinários, desde que estes disponham dos conhecimentos e das qualidades profissionais para os próprios administrarem de forma e em quantidade corretas essas substâncias, ou para instruírem corretamente outras pessoas envolvidas, constitui uma medida adequada para garantir a consecução do objetivo de proteção da saúde pública identificado no n.º 57 do presente acórdão.
- 64 No que diz respeito ao segundo elemento desta terceira condição, ou seja, que o requisito em causa não vá além do que é necessário para atingir o referido objetivo, deve recordar-se que a proteção da saúde pública ocupa o primeiro lugar entre os bens e interesses protegidos pelo Tratado UE e que cabe aos Estados-Membros decidir a que nível pretendem assegurar essa proteção e o modo como esse nível deve ser alcançado. Dado que o nível pode variar de Estado-Membro para Estado-Membro, há que reconhecer aos Estados-Membros uma margem de apreciação (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2008, *Comissão/Alemanha*, C-141/07, EU:C:2008:492, n.º 51).

- 65 A existência dessa margem impõe-se tanto mais quanto, quando subsistam incertezas quanto à existência ou ao alcance de riscos para a saúde das pessoas, os Estados-Membros devem poder tomar medidas de proteção sem terem de aguardar que seja plenamente demonstrada a realidade de tais riscos. Em particular, os Estados-Membros devem poder tomar medidas que reduzam, tanto quanto possível, um risco para a saúde, incluindo para o fornecimento seguro e de qualidade de medicamentos à população (v., neste sentido, Acórdão de 5 de dezembro de 2013, *Venturini e o.*, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, n.º 60).
- 66 Ora, resulta das disposições citadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que o referido Estado-Membro estabeleceu precisamente uma distinção entre produtos veterinários em função da gravidade do risco para a saúde incorrido. Com efeito, embora não permita aos proprietários de animais a administração dos medicamentos receitados sob a forma injetável, que, obviamente, acarreta riscos adicionais, a referida legislação reconhece-lhes, em contrapartida, a faculdade de administrarem eles próprios esses medicamentos sob formas não injetáveis.
- 67 Por outro lado, nada nos autos submetidos ao Tribunal de Justiça indica que, ao adotar a legislação nacional em causa no processo principal, o Estado-Membro em causa excedeu a margem de apreciação que lhe deve ser reconhecida neste domínio.
- 68 No que respeita, finalmente, ao terceiro elemento da terceira condição enunciada no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, que se refere à inexistência de medidas menos restritivas que permitam atingir o mesmo objetivo, a Comissão sustenta que o objetivo da proteção da saúde pública podia ter sido atingido de forma igualmente eficaz por uma medida que autorizasse a comercialização dos produtos em causa por outros profissionais devidamente qualificados, como farmacêuticos ou outras pessoas com formação profissional avançada no domínio farmacêutico.
- 69 Todavia, embora os outros profissionais possam efetivamente possuir conhecimentos muito aprofundados sobre as propriedades das diversas componentes dos medicamentos veterinários, nada indica que tenham uma formação específica adaptada à saúde animal.
- 70 Assim, não é evidente que a medida proposta pela Comissão seja suscetível de garantir o mesmo resultado que a prevista por uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal.
- 71 Quanto ao facto, também evocado pela Comissão, de a venda de determinados medicamentos veterinários estar sujeita a receita médica, sendo certo que a receita já indica o modo de administração e a posologia dos medicamentos, tendo em conta a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem, estes últimos podem considerar que, em si, uma receita médica não basta para afastar o risco de os medicamentos assim receitados serem administrados de forma ou em quantidade incorretas (v., por analogia, Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Comissão/França*, C-89/09, EU:C:2010:772, n.º 60).
- 72 Nestas condições, há que declarar que o requisito imposto por uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal se revela conforme com a terceira condição prevista no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123.
- 73 Decorre de todo o exposto que há que responder à primeira questão que o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os médicos-veterinários gozam de exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário.

Quanto à segunda questão

- 74 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe que o capital social dos estabelecimentos de venda a retalho medicamentos veterinários seja detido exclusivamente ou, pelo menos, maioritariamente por um ou vários médicos-veterinários.
- 75 No entanto, como a Comissão salientou com razão, as disposições de direito nacional citadas pelo órgão jurisdicional de reenvio preveem apenas que a totalidade do capital dos estabelecimentos que vendem a retalho medicamentos veterinários seja detida exclusivamente por médicos-veterinários, não sendo mencionada nenhuma hipótese de mera detenção maioritária.
- 76 Nestas condições, há que responder a esta questão unicamente na medida em que diz respeito à compatibilidade com o direito da União de uma legislação nacional que impõe uma detenção exclusiva, por um ou vários médicos-veterinários, do capital dos estabelecimentos que praticam a venda a retalho de medicamentos veterinários.
- 77 Para responder a esta questão, importa salientar que o artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123 menciona, entre os requisitos sujeitos a avaliação, os relativos à detenção do capital social. Consequentemente, uma legislação nacional que prevê tal requisito relativo à qualidade dos detentores das participações sociais do estabelecimento em causa só pode ser considerada compatível com o referido artigo 15.º se satisfizer as três condições enunciadas no seu n.º 3.
- 78 No caso em apreço, antes de mais, é pacífico que a legislação em causa no processo principal preenche a primeira destas condições atinente à inexistência de discriminação em razão da nacionalidade.
- 79 Em seguida, no que respeita à segunda condição, relativa à necessidade do requisito em causa, afigura-se que, ao adotar essa legislação, o legislador romeno quis nomeadamente assegurar que a gestão dos estabelecimentos de venda a retalho de medicamentos veterinários fosse eficazmente controlada pelos médicos-veterinários.
- 80 Ora, como resulta da resposta dada à primeira questão, um objetivo desse tipo deve ser considerado abrangido pelo objetivo, mais amplo, da proteção da saúde pública, que constitui uma razão imperiosa de interesse geral.
- 81 No que respeita, por último, à terceira condição, relativa à proporcionalidade do referido requisito, esta exige, em primeiro lugar, que a legislação em causa seja adequada para garantir a consecução do objetivo que prossegue.
- 82 A este respeito, tendo em conta a margem de apreciação de que um Estado-Membro dispõe, recordada no n.º 64 do presente acórdão, este pode considerar que existe o risco de os não veterinários, se estiverem em condições de exercer influência sobre a gestão dos estabelecimentos que vendem a retalho medicamentos veterinários, adotarem estratégias económicas suscetíveis de prejudicar o objetivo da segurança e da qualidade do aprovisionamento em medicamentos dos detentores de animais e a independência dos médicos-veterinários que intervêm no âmbito desses estabelecimentos, sendo nomeadamente incentivados a escoar medicamentos cujo armazenamento deixe de ser rentável ou procedendo a reduções de despesas de funcionamento (v., por analogia, Acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o., C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 40).
- 83 Ora, ao implicar que a gestão dos estabelecimentos em causa se efetua em condições que asseguram aos médicos-veterinários a detenção exclusiva do capital desses estabelecimentos, uma legislação como a que está em causa no processo principal é apta a reduzir esse risco e garantir, deste modo, a realização do objetivo que prossegue.

- 84 Com efeito, os médicos-veterinários detentores do capital de um estabelecimento que vende a retalho medicamentos veterinários estão sujeitos, contrariamente aos operadores económicos não veterinários, a regras deontológicas destinadas a moderar essa procura de lucros, de forma que o seu interesse na realização de lucros pode ser atenuado pela responsabilidade que lhes incumbe, visto que uma eventual violação das regras legais ou deontológicas fragiliza não apenas o valor do seu investimento mas igualmente a sua própria existência profissional (v., por analogia, Acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o., C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 37).
- 85 Em segundo e terceiro lugares, para que o requisito segundo o qual o capital de um estabelecimento de venda a retalho de medicamentos veterinários deve ser exclusivamente detido por médicos-veterinários possa ser considerado proporcionado, o mesmo deve ainda não ir além do que é necessário para atingir o objetivo visado e não poder ser substituído por outras medidas menos restritivas que permitam atingir o mesmo resultado.
- 86 Ora, embora, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 82 do presente acórdão, um Estado-Membro possa legitimamente impedir que os operadores económicos não veterinários consigam exercer uma influência determinante na gestão de estabelecimentos de venda a retalho de medicamentos veterinários, o objetivo evocado nesse mesmo número do presente acórdão não pode justificar que esses operadores sejam completamente excluídos da detenção do capital desses estabelecimentos, uma vez que não é de excluir que os médicos-veterinários exerçam um controlo efetivo sobre esses estabelecimentos mesmo na hipótese de não deterem a totalidade do capital desses estabelecimentos, na medida em que a detenção pelos não veterinários de uma parte limitada desse capital não obsta necessariamente a tal controlo. Consequentemente, uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal vai além do que é necessário para alcançar o objetivo que prossegue.
- 87 Essa consideração não é posta em causa pela doutrina que decorre do Acórdão de 19 de maio de 2009, Comissão/Itália (C-531/06, EU:2009:315), em que o Tribunal de Justiça considerou compatível com a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de capitais uma legislação nacional que se opunha não só a que não farmacêuticos detivessem, em sociedades de exploração de farmácias, participações significativas que lhe conferissem uma influência efetiva na sua gestão mas também a que os investidores não farmacêuticos provenientes de outros Estados-Membros adquirissem, nessas sociedades, participações menos significativas que não conferissem essa influência.
- 88 Com efeito, embora, como decorre do n.º 62 do presente acórdão, em princípio, as considerações que prevalecem no domínio dos medicamentos para uso humano possam ser transpostas para o domínio da comercialização de medicamentos para uso veterinário, a margem de apreciação que deve ser reconhecida aos Estados-Membros para garantir a qualidade do aprovisionamento de medicamentos veterinários e a independência dos médicos-veterinários que intervêm no âmbito de estabelecimentos que comercializam tais medicamentos é mais restrita que a margem de apreciação de que podem beneficiar noutros setores mais estritamente ligados à proteção da saúde humana, pelo que não pode ser extensível à exclusão de toda a participação de não veterinários no capital desses estabelecimentos.
- 89 Consequentemente, há que responder à segunda questão que o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe que o capital social dos estabelecimentos de venda a retalho de medicamentos veterinários seja detido exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários.

Quanto às despesas

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

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

- 1) O artigo 15.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os médicos-veterinários gozam de exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de produtos antiparasitários para uso especial e de medicamentos para uso veterinário.
- 2) O artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe que o capital social dos estabelecimentos de venda a retalho de medicamentos veterinários seja detido exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários.

Assinaturas