



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 18 de dezembro de 2025¹

Processo C-604/24

FARMAKEIO YZ & SIA O.E.

contra

Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon,

Ypourgos Ygeias,

sendo interveniente:

Panellinios Farmakeftikos Syllogos

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Symvoulío tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Medicamentos para uso humano — Medicamentos não sujeitos a receita médica — Proibição de venda à distância ao público — Proteção da saúde pública — Fiscalização da proporcionalidade»

I. Introdução

1. O presente processo tem por objeto a interpretação do artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83/CE², que diz respeito à comercialização de medicamentos em linha. O n.º 1 desta disposição estabelece as condições a que está sujeita a oferta para venda à distância de medicamentos ao público através de serviços da sociedade da informação. O seu n.º 2 reconhece a competência de um Estado-Membro de destino de tais medicamentos para impor condições, justificadas por razões de proteção da saúde pública, à venda a retalho dos mesmos. O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que precise o alcance desta competência para determinar se um Estado-Membro pode proibir a venda em linha de certos medicamentos não sujeitos a receita médica (a seguir «MNSRM»).

¹ Língua original: francês.

² Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano (JO 2001, L 311, p. 67), conforme alterada pela Diretiva 2011/62/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2011 (JO 2011, L 174, p. 74) (a seguir «Diretiva 2001/83»).

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

1. *Diretiva 2001/83*

2. O artigo 1.º, ponto 20, da Diretiva 2011/62/UE³ inseriu na Diretiva 2001/83 o título VII-A, intitulado «Venda à distância ao público», no qual figura, nomeadamente, o artigo 85.º-C, que tem a seguinte redação:

«1. Sem prejuízo da legislação nacional que proíbe a oferta para venda à distância de medicamentos [sujeitos a receita médica] ao público através de serviços da sociedade da informação, os Estados-Membros asseguram que os medicamentos sejam oferecidos para venda à distância através de serviços da sociedade da informação, tal como definidos na [Diretiva 98/34/CE⁴], nas seguintes condições:

- a) A pessoa singular ou coletiva que oferece medicamentos para venda à distância é autorizada ou habilitada a dispensar medicamentos ao público, inclusivamente à distância, nos termos da legislação nacional do Estado-Membro em que essa pessoa se encontra estabelecida;
- b) A pessoa a que se refere a alínea a) comunicou ao Estado-Membro em que se encontra estabelecida, pelo menos, as seguintes informações:
 - i) o nome ou a firma e endereço permanente do local de atividade a partir do qual os medicamentos em causa são fornecidos,
 - ii) a data de início da atividade de oferta de medicamentos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação,
 - iii) o endereço do sítio na Internet utilizado para o efeito e todas as informações necessárias para identificar esse sítio na Internet,
 - iv) se aplicável, a classificação, nos termos do título VI, dos medicamentos oferecidos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação.

Estas informações são atualizadas sempre que necessário;

- c) Os medicamentos cumpram a legislação nacional do Estado-Membro de destino, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º;
- d) Sem prejuízo das obrigações de informação previstas na [Diretiva 2000/31/CE⁵], o sítio na Internet que oferece medicamentos para venda deve conter, pelo menos:

³ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de junho de 2011, que altera a Diretiva 2001/83/CE que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano, para impedir a introdução na cadeia de abastecimento legal, de medicamentos falsificados (JO 2011, L 174, p. 74).

⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO 1998, L 204, p. 37).

⁵ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre o comércio eletrónico») (JO 2000, L 178, p. 1).

- i) os dados de contacto da autoridade competente ou da autoridade notificada por força da alínea b),
- ii) uma hiperligação ao sítio na Internet do Estado-Membro de estabelecimento a que se refere o n.º 4,
- iii) o logótipo comum a que se refere o artigo 3.º, claramente visível em cada página do sítio na Internet que oferece medicamentos para venda à distância ao público. O logótipo comum deve dispor de uma hiperligação que permita o acesso à pessoa constante da lista a que se refere a alínea c) do n.º 4.

2. Os Estados-Membros podem impor condições, justificadas por razões de proteção da saúde pública, à venda a retalho no seu território de medicamentos oferecidos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação.

[...]

6. Sem prejuízo do disposto na [Diretiva 2000/31] e dos requisitos fixados no presente título, os Estados-Membros devem igualmente tomar as medidas necessárias para assegurar que pessoas que não as referidas no n.º 1, que ofereçam medicamentos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação e que operem no seu território, sejam sujeitas a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas.»

2. Diretiva 2000/31

3. O artigo 3.º da Diretiva 2000/31, sob a epígrafe «Mercado interno», dispõe:

«1. Cada Estado-Membro assegurará que os serviços da sociedade da informação prestados por um prestador estabelecido no seu território cumpram as disposições nacionais aplicáveis nesse Estado-Membro que se integrem no domínio coordenado.

2. Os Estados-Membros não podem, por razões que relevem do domínio coordenado, restringir a livre circulação dos serviços da sociedade da informação provenientes de outro Estado-Membro.

3. Os n.ºs 1 e 2 não se aplicam aos domínios a que se refere o anexo.

4. Os Estados-Membros podem tomar medidas derogatórias do n.º 2 em relação a determinado serviço da sociedade da informação, caso sejam preenchidas as seguintes condições:

a) As medidas devem ser:

i) Necessárias por uma das seguintes razões:

- defesa da ordem pública, em especial prevenção, investigação, deteção e incriminação de delitos penais, incluindo a proteção de menores e a luta contra o incitamento ao ódio fundado na raça, no sexo, na religião ou na nacionalidade, e contra as violações da dignidade humana de pessoas individuais,
- proteção da saúde pública,

– [...]

ii) Tomadas relativamente a um determinado serviço da sociedade da informação que lese os objetivos referidos na subalínea i), ou que comporte um risco sério e grave de prejudicar esses objetivos;

iii) Proporcionais a esses objetivos;

b) Previamente à tomada das medidas em questão, e sem prejuízo de diligências judiciais, incluindo a instrução e os atos praticados no âmbito de uma investigação criminal, o Estado-Membro deve:

- ter solicitado ao Estado-Membro a que se refere o n.º 1 que tome medidas, sem que este último as tenha tomado ou se estas se tiverem revelado inadequadas,
- ter notificado à Comissão e ao Estado-Membro a que se refere o n.º 1 a sua intenção de tomar tais medidas.

5. Os Estados-Membros podem, em caso de urgência, derrogar às condições previstas na alínea b) do n.º 4. Nesse caso, as medidas devem ser notificadas no mais curto prazo à Comissão e ao Estado-Membro a que se refere o n.º 1, indicando as razões pelas quais consideram que existe uma situação de urgência.

[...]»

B. Direito grego

4. A Portaria Ministerial GP oik 22609/19 de abril de 2022, adotada conjuntamente pelo ministro do Desenvolvimento e do Investimento e pelo ministro da Saúde, que altera o artigo 116.º da Portaria Conjunta D.YG3a/G.P. 32221/2013 do ministro do Desenvolvimento e do Investimento, da Competitividade, das Infraestruturas, dos Transportes e das Redes e do ministro da Saúde⁶ (a seguir «ato impugnado»), precisa as categorias de medicamentos cuja venda à distância é autorizada e prevê, no seu artigo 1.º:

«É proibida a venda à distância ao público de medicamentos sujeitos a receita médica.

Para os outros medicamentos, é autorizada a venda à distância ao público através dos serviços da sociedade da informação pelas farmácias em linha que tenham sido certificadas para o efeito pela [Ordem dos Farmacêuticos] em aplicação da [Portaria Conjunta G5(b)/G.P. Oik. 20293/15 de março de 2016 dos ministros da Economia, do Desenvolvimento e do Turismo, por um lado, e da Saúde, por outro, sobre a «Designação da autoridade competente para a certificação das farmácias em linha» ([FEK] B' 787)], unicamente para os medicamentos que, em conformidade com a sua autorização de introdução no mercado, estejam classificados ou tenham sido classificados na subcategoria dos produtos farmacêuticos em acesso livre (medicamentos em acesso livre ou MAL) dentro da categoria dos [MNSRM], em conformidade com as disposições da [Portaria G5(a)51194/14 de julho de 2016 do ministro da Saúde ([FEK] B' 2219)].

⁶ FEK B' 1965/20.4.2022.

O conselho de administração do [Organismo Nacional dos Medicamentos] aplica aos infratores uma multa de vinte mil (20 000) euros a cem mil (100 000) euros e, em caso de reincidência, de cinquenta mil (50 000) euros a duzentos mil (200 000) euros. As penas acima referidas são cumuláveis com qualquer outra pena.»

III. Matéria de facto no processo principal, tramitação processual no Tribunal de Justiça e questões prejudiciais

5. A recorrente no processo principal, a Farmakeio YZ & Sia, explora uma farmácia física e tem por objeto social, nomeadamente, a venda em linha de «bens comercializados por uma farmácia em conformidade com a legislação em matéria farmacêutica».

6. Por petição de 25 de maio de 2022, esta sociedade pediu ao Symvoulío tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia), o órgão jurisdicional de reenvio, que anulasse o ato impugnado, que altera a regulamentação anterior na medida em que autoriza a venda à distância ao público, através de serviços da sociedade da informação e pelas farmácias em linha certificadas, de medicamentos que, em conformidade com a sua autorização de introdução no mercado, são classificados na subcategoria dos MAL, dentro da categoria dos MNSRM.

7. Com efeito, ao abrigo de uma regulamentação anterior, as farmácias em linha certificadas estavam autorizadas a efetuar a venda, sem distinção, de todos os MNSRM e dos medicamentos não reembolsados pelos organismos de segurança social. Em contrapartida, a classificação dos medicamentos na subcategoria dos MAL, atualmente prevista pela regulamentação nacional, é efetuada por uma autoridade nacional competente e assenta numa lista de critérios que dizem respeito a) à classificação anterior de um medicamento como MNSRM ou à aptidão de um medicamento para ser classificado como tal, desde que não existam novos dados científicos que justifiquem que seja reclassificado como sujeito a receita médica; b) à natureza unívoca dos sintomas [«sintoma manifesto (cefaleia, náusea, etc.)»] ou das patologias que esse medicamento se destina a tratar; c) à simplicidade das instruções de posologia; d) às interações limitadas com outros tratamentos comumente administrados; e) às condições de conservação pouco exigentes; f) a uma apresentação em pequenas embalagens, bem como g) à inexistência de elementos sérios e fundados que indiquem riscos significativos associados à sua utilização a longo prazo.

8. Em apoio da sua petição, a recorrente no processo principal sustenta que o ato impugnado, na medida em que só autoriza a venda em linha dos medicamentos abrangidos por esta subcategoria, é contrário, nomeadamente, ao artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83. Esta sociedade salienta igualmente que nenhum medicamento foi classificado na referida subcategoria, pelo que a regulamentação que autoriza a venda de certos medicamentos continua a ser letra morta. Além disso, na sua opinião, nenhuma razão de proteção da saúde pública justifica a medida restritiva em causa na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva.

9. As autoridades emissoras do ato impugnado e a Ordem dos Farmacêuticos sustentam que a adoção desse ato ao abrigo do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 se justificava por razões de interesse geral. Estas partes alegam que a possibilidade de as farmácias em linha venderem indistintamente todos os MNSRM e os medicamentos não reembolsados, em aplicação do regime anterior, teria tido o efeito de tornar disponíveis para venda em linha mais de 1 000 tipos de medicamentos e de colocar dificuldades em controlar o consumo excessivo de medicamentos e o tráfico de medicamentos contrafeitos ou inadequados.

10. A Ordem dos Farmacêuticos sustenta igualmente, antes de mais, que a venda em linha de medicamentos, incluindo os MNSRM, apresenta riscos para a saúde pública, porque «priva, em substância, o farmacêutico da possibilidade de controlar quem é o utilizador final» e suprime a «garantia de segurança que proporciona a dispensa pessoal dos medicamentos por um farmacêutico», ao passo que tais riscos não existem no caso dos MAL, devido às características particulares destes. Além disso, segundo o Estado grego e a Ordem dos Farmacêuticos, a dispensa, pelas farmácias em linha, de todos os MNSRM e medicamentos não reembolsados não responde a nenhuma necessidade na Grécia «devido à distribuição geográfica ótima e racional» das farmácias no território grego. Por último, em apoio das suas afirmações, a Ordem dos Farmacêuticos menciona outros Estados-Membros da União, a saber, Chipre e Portugal, que restringem, em seu entender, a disponibilização através da Internet de MNSRM.

11. Foi neste contexto que o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), por Decisão de 16 de julho de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de setembro de 2024, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 85.º-C, n.º 1, da [Diretiva 2001/83], opõe-se a uma disposição nacional que não autoriza a venda à distância ao público, através dos serviços da sociedade da informação, pelas farmácias em linha, de todos os [MNSRM], mas apenas de uma subcategoria destes (neste caso, [MAL])?
- 2) Ou, pelo contrário, o artigo 85.º-C, n.º 2, da [Diretiva 2001/83] permite ao legislador nacional proibir a venda à distância ao público, através dos serviços da sociedade da informação, pelas farmácias em linha, de certos [MNSRM], por razões de proteção da saúde pública?
- 3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, os fundamentos invocados no caso em apreço pelo Estado helénico e pela Ordem dos Farmacêuticos para justificar a restrição controvertida (luta contra a polifarmácia e o tráfico de medicamentos contrafeitos ou inadequados, etc.) constituem razões de proteção da saúde pública, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da [Diretiva 2001/83]?
- 4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, deve o juiz nacional fiscalizar a proporcionalidade da medida restritiva do ponto de vista negativo, ou seja, verificar apenas se a restrição é manifestamente inadequada ou manifestamente desnecessária, ou do ponto de vista positivo, ou seja, verificar se a restrição é uma medida adequada e absolutamente necessária para a proteção da saúde pública?»

12. Foram apresentadas observações escritas pela recorrente no processo principal e pela Ordem dos Farmacêuticos, pelos Governos Grego e Italiano, bem como pela Comissão Europeia. Não foi realizada audiência.

IV. Análise

A. Quanto à primeira e segunda questões prejudiciais

13. Com a primeira e segunda questões prejudiciais, que proponho examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/83 se opõe a uma disposição nacional que proíbe as farmácias em linha de venderem ao público, através dos serviços da sociedade da informação, determinados MNSRM, por razões de proteção da saúde pública.

14. Para responder a esta questão, importa determinar, por um lado, o alcance da obrigação — que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83 — de autorizarem a oferta para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação dos MNSRM (secção 1) e, por outro, os limites da competência de um Estado-Membro, reconhecida no artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva, de sujeitar a venda a retalho de medicamentos no seu território às condições justificadas por razões de proteção da saúde pública (secção 2).

1. Obrigação de autorizar a venda em linha de medicamentos

15. No que respeita ao artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83, o Tribunal de Justiça já declarou que, em conformidade com o seu n.º 1, os Estados-Membros *devem autorizar* a venda à distância ao público, através de serviços da sociedade da informação, de MNSRM. Com efeito, *uma proibição*, pela legislação de um Estado-Membro, da oferta para venda à distância ao público *só é admissível para os medicamentos sujeitos a receita médica*⁷.

16. Por outro lado, ainda no que respeita aos MNSRM, por força do artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83, cabe aos Estados-Membros assegurar que esses medicamentos sejam oferecidos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação, *em conformidade com uma série de condições* enunciadas nesta disposição.

17. Importa salientar que o título VII-A da Diretiva 2001/83, que inclui, nomeadamente, o artigo 85.º-C, foi introduzido pela Diretiva 2011/62 com vista, como enuncia o seu considerando 21, a fazer face a uma «importante ameaça para a saúde pública» ligada à venda de medicamentos falsificados ao público através da Internet. A Diretiva 2011/62 era, portanto, uma medida através da qual o legislador da União pretendia responder aos riscos associados à importância crescente da comercialização de medicamentos em linha.

18. Embora os considerandos da Diretiva 2001/83 mencionem apenas um único objetivo, a saber, a proteção da saúde pública através da luta contra os medicamentos falsificados, as suas disposições devem ser interpretadas no contexto em que se inscrevem. Esta diretiva, que foi adotada com base no artigo 95 CE, atual artigo 114.º TFUE, visa, como é enunciado num dos seus primeiros considerandos, estabelecer um quadro que não trave o comércio de medicamentos na União⁸. Sob esta perspetiva, a referida diretiva prossegue, através do seu artigo 85.º-C, que dela

⁷ V. Acórdão de 29 de fevereiro de 2024, Doctipharma (C-606/21, a seguir «Acórdão Doctipharma», EU:C:2024:179, n.º 41). V., igualmente, Acórdão de 27 de fevereiro de 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122, n.º 74).

⁸ V. considerando 3 da Diretiva 2001/83.

faz parte integrante, um duplo objetivo, a saber, estabelecer um quadro jurídico adequado para a comercialização em linha de medicamentos no mercado interno e responder aos riscos que, segundo o legislador da União, aumentaram na esteira desta comercialização.

19. Nestas circunstâncias, por um lado, o artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83 prevê que os Estados-Membros são obrigados a autorizar a venda à distância ao público, através de serviços da sociedade da informação, de MNSRM com vista a estabelecer um quadro que não trave o comércio de medicamentos na União⁹. Por outro lado, guiada pelo objetivo da proteção da saúde, esta disposição estabelece *as condições relativas às pessoas, aos medicamentos e aos sítios Internet* a que está subordinada a venda à distância ao público dos medicamentos através de serviços da sociedade da informação, cujo cumprimento os Estados-Membros devem assegurar¹⁰.

20. Assim, quando as condições estabelecidas no artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83 estão preenchidas, um Estado-Membro não pode, em princípio, proibir a atividade de um serviço da sociedade da informação que consista em oferecer para venda MNSRM. As condições a que essa atividade está sujeita parecem, portanto, pelo menos em princípio, estar harmonizadas por esta diretiva.

21. Para ser exaustivo, há que salientar que a condição prevista no artigo 85.º-C, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2001/83, relativa às *pessoas autorizadas ou habilitadas a efetuar a venda em linha de medicamentos*, goza de um estatuto especial na medida em que os Estados-Membros são competentes para determinar quais são essas pessoas. Com efeito, segundo esta disposição, a existência de uma autorização ou de uma habilitação deve ser examinada à luz da «legislação do Estado-Membro em que essa pessoa se encontra estabelecida».

22. Todavia, com exceção desta condição específica, as condições a que está subordinada a venda de MNSRM através de um serviço da sociedade da informação são objeto da harmonização operada pelo artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83. Esta constatação leva-me à análise do artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva, que tem por objeto as condições introduzidas pelos Estados-Membros para a venda a retalho de medicamentos no seu território.

2. Condições para a venda a retalho

23. O artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 tem por objeto a faculdade de um Estado-Membro de sujeitar a venda a retalho de medicamentos, no seu território, às condições justificadas por razões de proteção da saúde pública. Antes de proceder ao exame dessas condições, há que determinar previamente se uma proibição de venda em linha de certos medicamentos é suscetível de constituir uma «condição para a venda a retalho», na aceção desta disposição.

24. Tendo em conta o caráter vago e ambíguo do termo «venda», parece-me difícil responder a esta questão com base numa interpretação exclusivamente textual¹¹. Importa, consequentemente, interpretar a expressão «condição para a venda a retalho» à luz do contexto em que se inscreve, bem como das finalidades da Diretiva 2001/83.

⁹ V. n.º 15 das presentes conclusões.

¹⁰ V. Acórdão Doctipharma (n.º 42).

¹¹ V., neste sentido, as minhas Conclusões no processo Doctipharma (C-606/21, a seguir «as minhas Conclusões no processo Doctipharma», EU:C:2023:585, n.º 44).

25. A este respeito, o conceito de «venda a retalho» é igualmente utilizado, pelo menos em certas versões linguísticas¹², no artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2001/83, que prevê que certas operações não estão sujeitas à obrigação de ter a autorização exigida para o fabrico dos medicamentos. Com efeito, segundo esta disposição, «[essa] autorização não é exigida para as preparações, divisões, alterações de acondicionamento ou apresentação, quando tais operações forem executadas, unicamente tendo em vista a distribuição a retalho, por farmacêuticos numa farmácia ou por outras pessoas legalmente habilitadas nos Estados-Membros a efetuar as ditas operações». Esta circunstância pode constituir um indício de que, no que respeita à Diretiva 2001/83, o conceito de «venda a retalho» engloba certas operações efetuadas no âmbito da distribuição de medicamentos e que não fazem parte, todavia, da distribuição por grosso. Daqui resulta que este conceito, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva, designa operações efetuadas com vista ao fornecimento de um medicamento ao cliente que vão além da simples entrega de mercadorias.

26. Esta interpretação é corroborada pelos considerandos 21 a 24 da Diretiva 2011/62, que dizem respeito à matéria regulada no artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83.

27. Assim, o considerando 21 da Diretiva 2011/62 enuncia que «é necessário ter em conta que as condições específicas para a venda a retalho de medicamentos ao público não foram harmonizadas a nível da União, razão pela qual os Estados-Membros podem impor condições para o fornecimento de medicamentos ao público dentro dos limites do Tratado [FUE]».

28. Por outro lado, o considerando 22 da Diretiva 2011/62 enuncia que, «[a]o examinar a compatibilidade das condições aplicáveis à venda a retalho de medicamentos com o direito da União, o [Tribunal de Justiça] reconheceu a natureza muito particular dos medicamentos, cujos efeitos terapêuticos os distinguem claramente de outros bens. Considerou igualmente [...] que cabe aos Estados-Membros decidir a que nível pretendem assegurar a proteção da saúde pública e o modo como esse nível deve ser alcançado. Dado que esse nível pode variar de um Estado-Membro para outro, deverá ser concedida aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação no que diz respeito às condições de fornecimento de medicamentos ao público no seu território».

29. Além disso, o considerando 23 da Diretiva 2011/62 enuncia que, «[e]m particular, à luz dos riscos para a saúde pública e tendo em conta a faculdade reconhecida aos Estados-Membros de decidir do nível de proteção da saúde pública, a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconheceu que os Estados-Membros podem, em princípio, restringir a venda a retalho de medicamentos aos farmacêuticos».

30. Quanto ao considerando 24 desta diretiva, enuncia que, «[p]or conseguinte, e à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros deverão poder impor condições, justificadas por razões de proteção da saúde pública, à venda a retalho de medicamentos oferecidos para venda à distância através de serviços da sociedade da informação. Essas condições não deverão restringir de forma indevida o funcionamento do mercado interno».

31. Estes quatro considerandos da Diretiva 2011/62 e o Acórdão Apothekerkammer des Saarlandes e o.¹³ — a que se referem os considerandos 22 e 23 desta diretiva — sugerem que as condições de venda de medicamentos ao público dizem respeito, nomeadamente, às *modalidades*

¹² V. versões em língua francesa e inglesa.

¹³ Acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.ºs 34 e 35).

de comercialização dos medicamentos a retalho e, em particular, à possibilidade de reservar a venda de medicamentos a retalho apenas aos farmacêuticos que gozem de verdadeira independência profissional.

32. A competência dos Estados-Membros para «em princípio, restringir a venda a retalho de medicamentos aos farmacêuticos», mencionada no considerando 23 da Diretiva 2011/62, é atualmente reconhecida no artigo 85.º-C, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2001/83, que prevê que os Estados-Membros determinam as pessoas singulares ou coletivas autorizadas ou habilitadas dispensar medicamentos ao público à distância.

33. A competência dos Estados-Membros para adotar outras condições para a venda dos medicamentos oferecidos para venda em linha é, por sua vez, reconhecida no artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83. Tendo em conta as considerações apresentadas nos n.ºs 24, 25 e 31 das presentes conclusões, esta competência permite a um Estado-Membro determinar *as modalidades de comercialização desses medicamentos* através das condições relativas *às operações efetuadas com vista à sua distribuição aos clientes* no seu território. Uma vez que esta competência inclui certas obrigações e proibições relativas às operações que dizem respeito a todos os medicamentos, a proibição de comercializar alguns deles também é abrangida, *a priori*, pela referida competência.

34. No entanto, a mesma competência é delimitada, quanto a vários aspetos, pelo direito da União. Em particular, o seu exercício não pode pôr em causa nem a obrigação que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83, nem o efeito útil desta disposição.

35. A este respeito, o considerando 24 da Diretiva 2011/62 enuncia que «os Estados-Membros deverão poder impor condições, justificadas por razões de proteção da saúde pública, à venda a retalho de medicamentos oferecidos para venda à distância através de serviços da sociedade da informação» e que «*[e]ssas condições não deverão restringir de forma indevida o funcionamento do mercado interno*» (o sublinhado é meu), o que poderia acontecer se a obrigação de autorizar a venda em linha de medicamentos fosse *unilateralmente* posta em causa por um determinado Estado-Membro.

36. Esta interpretação é corroborada pelo Acórdão Doctipharma, que fornece orientações úteis quanto à interpretação do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça debruçou-se sobre a questão de saber se os Estados-Membros podem, com base no artigo 85.º-C desta diretiva, proibir a prestação de um serviço que consiste em pôr farmacêuticos e clientes em contacto, através de um sítio Internet, para a venda de MNSRM a partir dos sítios Internet das farmácias de oficina que subscreveram esse serviço.

37. No referido acórdão, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma distinção entre um serviço que consiste em vender MNSRM e um serviço de intermediação no âmbito do qual o prestador não assegura o papel de vendedor. O Tribunal de Justiça considerou seguidamente que, neste segundo caso, o serviço em questão *não está abrangido pelo conceito de «condições aplicáveis à venda a retalho»* dos medicamentos oferecidos para venda à distância ao público, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, e *também não pode ser proibido com base nesta disposição*¹⁴. Com efeito, retomando os termos utilizados pelo Tribunal de Justiça, o artigo 85.º-C, n.º 1, desta diretiva prevê expressamente que *os Estados-Membros asseguram que os medicamentos sejam*

¹⁴ V. Acórdão Doctipharma (n.º 53).

oferecidos para venda à distância ao público através de serviços da sociedade da informação. Seria, *portanto, incoerente* considerar que o recurso a esse serviço pudesse ser proibido pelos Estados-Membros com fundamento no artigo 85.º-C, n.º 2, da referida diretiva¹⁵.

38. Há que observar que o presente pedido de decisão prejudicial não tem por objeto uma condição que impeça a comercialização de medicamentos em linha através de um serviço específico da sociedade da informação, mas uma condição que exclui certos medicamentos da venda em linha. No entanto, é possível aplicar ao caso em apreço, com alguns ajustamentos, o raciocínio seguido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Doctipharma.

39. A este respeito, no que toca às condições relativas aos medicamentos, o artigo 85.º-C, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2001/83 prevê que os Estados-Membros devem assegurar que os medicamentos sejam oferecidos para venda à distância através de serviços da sociedade da informação, desde que, nomeadamente, respeitem a legislação nacional do Estado-Membro de destino, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, que prevê que nenhum medicamento pode ser introduzido no mercado de um Estado-Membro sem que para tal tenha sido emitida uma autorização de introdução no mercado, pela autoridade competente desse Estado-Membro ou pela Comissão. O fornecimento de medicamentos através da Internet só é possível se estes beneficiarem de uma autorização de introdução no mercado no Estado-Membro de destino¹⁶.

40. Se um medicamento dispuser de tal autorização válida no território de um Estado-Membro e esta não tiver sido revogada ou suspensa, esse Estado-Membro não pode proibir, ao abrigo do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 e sem afetar a possibilidade de vender esse medicamento numa farmácia tradicional, a sua venda em linha no seu território. Por maioria de razão, um Estado-Membro também não pode estabelecer uma subcategoria de MNSRM e proibir a sua venda em linha sem violar a obrigação que lhe é imposta pelo artigo 85.º-C, n.º 1, desta diretiva.

41. A decisão do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) francês referida na decisão de reenvio¹⁷ parece assentar no mesmo raciocínio. Com efeito, esse órgão jurisdicional considerou que um ato regulamentar que, com exceção de uma subcategoria de medicamentos («os medicamentos de medicação oficial que podem ser apresentados em acesso direto ao público em farmácia»), proíbe a venda em linha de MNSRM, não é conforme com a Diretiva 2001/83. Esta decisão sugere que os Estados-Membros não dispõem de qualquer margem de manobra no que diz respeito à possibilidade de excluírem determinados MNSRM da venda em linha.

42. Assim, a competência reconhecida no artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 permite a um Estado-Membro de destino de medicamentos determinar as modalidades da sua comercialização através das condições relativas às operações efetuadas com vista à distribuição a retalho no seu território sem, todavia, poder pôr em causa a possibilidade de os oferecer para venda em linha.

¹⁵ V. Acórdão Doctipharma (n.ºs 55 e 56).

¹⁶ V. Acórdão de 8 de julho de 2021, Pharma Expressz (C-178/20, EU:C:2021:551, n.º 53), segundo o qual «quando a disponibilização da venda à distância de medicamentos ao público não é proibida pela legislação do Estado-Membro de destino desses medicamentos, [...] o seu fornecimento pela Internet só é possível se estes beneficiarem de uma [autorização de introdução no mercado] no Estado-Membro de destino». Devo precisar que o n.º 53 desse acórdão, que menciona o facto de a oferta para venda à distância de medicamentos ao público poder ser proibida pela legislação do Estado-Membro de destino desses medicamentos, parece dizer respeito aos medicamentos sujeitos a receita médica.

¹⁷ V. Decisão de 17 de julho de 2013, M. L. e outros, n.ºs 365317, 366195, 366272 e 366468, ECLI:FR:CESSR:2013:365317.20130717.

43. Esta consideração não é posta em causa pelas afirmações da Ordem dos Farmacêuticos, segundo as quais vários Estados-Membros introduziram restrições relativas à venda de medicamentos em linha. Resulta do presente reenvio prejudicial que a Ordem dos Farmacêuticos faz referência, nomeadamente, às soluções adotadas no direito cipriota¹⁸ e no direito português¹⁹, sendo estas igualmente mencionadas nas suas observações escritas²⁰.

44. Resulta das minhas pesquisas sobre a legislação nesta matéria e das informações constantes dos sítios Internet oficiais das autoridades nacionais competentes²¹ que alguns Estados-Membros reservam aos farmacêuticos não só a venda de MNSRM, como também a sua entrega aos clientes. Existe igualmente uma prática que consiste em estabelecer subcategorias de MNSRM, a fim de sujeitar a condições específicas a sua distribuição a retalho.

45. Sem querer pronunciar-me sobre a conformidade com o direito da União das soluções adotadas por um dado Estado-Membro, saliento que importa distinguir as medidas nacionais que determinam as modalidades de comercialização de MNSRM, cuja oferta para venda deve, em princípio, ser autorizada pelos Estados-Membros segundo as condições previstas no artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83, daquelas que, à semelhança da medida em causa no processo principal, proíbem a venda desses medicamentos em linha ou têm esse efeito.

3. Conclusão intermédia

46. Resulta das considerações precedentes, por um lado, que um Estado-Membro é obrigado a autorizar a oferta para venda à distância dos MNSRM ao público através de serviços da sociedade da informação nas condições previstas no artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83²². Por outro lado, quando estas condições estão preenchidas, um Estado-Membro de destino desses medicamentos não se pode eximir a essa obrigação invocando condições para a venda de tais

¹⁸ No que respeita ao direito cipriota, o artigo 3.º(1) do ato administrativo regulamentar 281/2001 prevê que os medicamentos, enquanto «bens para a sociedade», só podem ser dispensados por um farmacêutico. Esta exigência **parece ser interpretada** no sentido de que a venda em linha de medicamentos não é autorizada.

V. <https://www.moh.gov.cy/Moh/phs/phs.nsf/All/23DFAFA481BB9FEAC225857D0030E9B2?OpenDocument>. A natureza categórica desta proibição é atenuada pelo artigo 4.ºA, n.º 2, da lei sobre os produtos farmacêuticos e os venenos, que prevê que os medicamentos que figuram num quadro anexo a essa lei também podem ser vendidos sem a intervenção de um farmacêutico.

¹⁹ Embora a Ordem dos Farmacêuticos não forneça informações sobre as soluções adotadas no direito português, resulta das minhas pesquisas que este direito estabelece uma distinção entre, por um lado, os MNSRM que podem ser dispensados exclusivamente em farmácia e, por outro, os que não estão sujeitos a essa dispensa exclusiva em farmácia. Segundo as disposições pertinentes, a saber, o artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 5, do Decreto-Lei n.º 307/2007, é por razões de proteção da saúde pública que os medicamentos pertencentes à primeira categoria acima referida devem ser dispensados por um farmacêutico, ao passo que os que pertencem à segunda categoria devem ser dispensados pelo pessoal do local de venda dos medicamentos. Estas disposições preveem igualmente que a prestação da informação necessária à adequada utilização de um medicamento é da responsabilidade de um diretor da farmácia, competente na matéria, ou de um responsável do local de venda, igualmente competente na matéria.

²⁰ Sem fornecer informações mais pormenorizadas a este respeito, a Ordem dos Farmacêuticos menciona igualmente o direito croata como exemplo de um sistema que proíbe a venda em linha de MNSRM. Nos termos do artigo 136.º, n.º 1, da Lei sobre os Medicamentos, as pessoas singulares e coletivas que exerçam atividades farmacêuticas na Croácia podem oferecer ao público a venda à distância de MNSRM através de serviços da sociedade da informação. Além disso, o artigo 136.º, n.º 2, da Lei sobre os Medicamentos prevê, nomeadamente, que uma pessoa que pretenda exercer essa atividade deve estar inscrita na lista das entidades que oferecem a venda de medicamentos em linha. Segundo as informações que figuram no sítio Internet da autoridade nacional competente, esta lista não contém atualmente nenhuma inscrição.

V. <https://www.halmed.hr/en/Promet-proizvodnja-i-inspekcija/Baza-dozvola-za-proizvodnju-i-promet/Prodaja-lijekova-na-daljinu-putem-Interneta/>

²¹ V. notas 12 a 14.

²² V. n.º 20 das presentes conclusões.

medicamentos no seu território, previstas no artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva²³. Um Estado-Membro também não pode, a pretexto de introduzir condições justificadas por razões de proteção da saúde pública, limitar o alcance da referida obrigação²⁴.

47. Pelas razões que acabo de expor, proponho que se responda à primeira e segunda questões prejudiciais que o artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/83 se opõe a uma disposição nacional que proíbe as farmácias em linha de venderem ao público, através dos serviços da sociedade da informação, determinados MNSRM, por razões de proteção da saúde pública.

48. Nestas circunstâncias, não há que responder à terceira e quarta questões prejudiciais, na medida em que foram submetidas para o caso de o Tribunal de Justiça responder às duas primeiras questões no sentido de que um Estado-Membro de destino de MNSRM pode proibir a sua venda no seu território. Por uma questão de exaustividade, procederei, ainda assim, ao seu exame para o caso de o Tribunal de Justiça não partilhar da minha análise.

B. Quanto à terceira questão prejudicial

49. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os fundamentos invocados para justificar a proibição no processo principal, a saber, a luta contra a «polifarmácia» e o «tráfico de medicamentos contrafeitos ou inadequados» constituem razões de proteção da saúde pública válidas à luz do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83.

50. Com efeito, como resulta da redação desta disposição, os Estados-Membros podem impor condições à venda a retalho desde que sejam «justificadas por razões de proteção da saúde pública».

51. A este respeito, em primeiro lugar, embora os MNSRM não apresentem riscos elevados para a saúde humana comparáveis aos associados ao consumo de medicamentos sujeitos a receita médica, o Tribunal de Justiça reconheceu que não se pode excluir que certos riscos estejam também associados à sua utilização²⁵. É evidente que as condições introduzidas para «[lutar] contra a polifarmácia» desses medicamentos, entendida como a prevenção do seu consumo excessivo e da sua utilização anormal, podem ser justificadas por razões de proteção da saúde pública. O Tribunal de Justiça pronunciou-se recentemente neste sentido indicando que as medidas tomadas para responder aos riscos que podem estar associados a uma utilização excessiva ou irrefletida de MNSRM têm por objetivo essencial salvaguardar a saúde pública²⁶.

52. Em segundo lugar, o mesmo se aplica à justificação relativa ao reforço da segurança das cadeias de abastecimento de medicamentos a fim de impedir a introdução no mercado de medicamentos que contenham componentes de qualidade insuficiente, falsificados ou mal doseados, ou que não contenham componentes. Com efeito, o legislador da União reconheceu, no considerando 2 da Diretiva 2011/62, que a disponibilização desses medicamentos aos doentes representa uma ameaça séria para a saúde pública e foi para lutar contra essa ameaça que essa diretiva foi adotada com base, nomeadamente, no artigo 168.º, n.º 4, TFUE. Regra geral, esta base

²³ V. n.º 37 das presentes conclusões.

²⁴ V. n.º 42 das presentes conclusões.

²⁵ V., neste sentido, Acórdãos de 1 de outubro de 2020, A (Publicidade e venda de medicamentos em linha) (C-649/18, a seguir «Acórdão A (Publicidade e venda de medicamentos em linha)», EU:C:2020:764, n.º 94), e de 22 de dezembro de 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, n.º 43).

²⁶ V. Acórdão de 22 de dezembro de 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, n.ºs 39 a 41).

jurídica é utilizada com a finalidade de contribuir para a realização dos objetivos de proteção da saúde pública. As medidas nacionais adotadas para lutar contra os riscos associados aos medicamentos contrafeitos ou inadequados visam também, portanto, proteger a saúde pública.

53. Por estas razões, se o Tribunal de Justiça considerar necessário examinar a terceira questão, proponho que se responda que os fundamentos de luta contra a «polifarmácia» dos medicamentos não sujeitos a receita médica, entendida como a prevenção do seu consumo excessivo e da sua utilização anormal, e contra o «tráfico de medicamentos contrafeitos ou inadequados» constituem razões de proteção da saúde pública válidas à luz do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83.

54. Para ser exaustivo, o facto de, no artigo 85.º-C, n.º 1, da Diretiva 2001/83, o legislador da União ter harmonizado certos aspetos da oferta para venda de medicamentos em linha para proteger a saúde pública contra a ameaça associada à venda de medicamentos falsificados não pode impedir um Estado-Membro de exercer a competência reconhecida no artigo 85.º-C, n.º 2, desta diretiva para prosseguir o mesmo objetivo. Com efeito, a natureza potencialmente redundante ou excessiva de uma condição introduzida por um Estado-Membro deve ser examinada no âmbito da apreciação da sua proporcionalidade. Passarei agora a examinar a quarta questão prejudicial, que incide sobre esta problemática.

C. Quanto à quarta questão prejudicial

55. A quarta questão prejudicial é submetida para o caso de o Tribunal de Justiça responder em sentido afirmativo à terceira questão prejudicial e considerar que os fundamentos invocados para justificar a proibição em causa no processo principal constituem fundamentos válidos à luz do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83. Nesta eventualidade, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se esta disposição deve ser interpretada no sentido de que o juiz nacional deve proceder a uma fiscalização dessa proibição à luz da sua proporcionalidade e, sendo caso disso, qual o alcance da fiscalização a efetuar. Mais concretamente, esse órgão jurisdicional questiona-se sobre se o juiz nacional se deve limitar a verificar apenas se a referida proibição é manifestamente inadequada ou manifestamente desnecessária para a proteção da saúde pública, ou se deve verificar se a restrição é adequada e absolutamente necessária para esse fim.

56. Preciso que as considerações que se seguem só terão importância se o Tribunal de Justiça, por um lado, não partilhar da minha análise da primeira e segunda questões prejudiciais e, por outro, seguir a minha proposta de resposta a dar à terceira questão prejudicial.

57. Quanto à quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio não indica as razões que o levaram a interrogar-se sobre a proporcionalidade da proibição em causa no processo principal. Todavia, há que considerar que, tendo-lhe sido submetido um pedido de anulação do ato impugnado, esse órgão jurisdicional é obrigado a pronunciar-se igualmente sobre esse aspeto a fim de examinar a conformidade dessa proibição com o artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83.

58. A este respeito, os considerandos 21 e 24 da Diretiva 2011/62, relativos à matéria regulada no artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83, enunciam que as condições para a venda a retalho de medicamentos oferecidos para venda em linha podem ser impostas «dentro dos limites do Tratado [FUE]» e «não deverão restringir de forma indevida o funcionamento do mercado interno».

59. Estas indicações constituem um indício de que o exercício da competência de que os Estados-Membros dispõem ao abrigo do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 está sujeito a critérios que coincidem em grande medida com aqueles a cujo cumprimento estão subordinadas as medidas nacionais que constituem entraves às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE²⁷. Para apreciar a conformidade com o direito da União da proibição em causa no processo principal, haveria que examinar, portanto, no âmbito da apreciação da sua proporcionalidade, se esta proibição prossegue um objetivo visado por esta disposição, se é adequada para o garantir e se não vai além do necessário para que esse objetivo seja atingido.

60. Por outro lado, nada sugere que, através da Diretiva 2011/62, ao concretizar as condições segundo as quais um Estado-Membro pode justificar uma restrição a uma das liberdades fundamentais do mercado interno, o legislador da União tenha pretendido afastar-se do teste clássico da proporcionalidade.

61. A este respeito, as condições introduzidas por um Estado-Membro no exercício da competência que lhe é reconhecida pelo artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 dizem respeito à comercialização de medicamentos através de um serviço da sociedade da informação e são, portanto, suscetíveis de perturbar consideravelmente o funcionamento do mercado interno em detrimento dos operadores económicos estabelecidos noutros Estados-Membros e dos seus clientes.

62. Com efeito, por um lado, esta competência diz respeito às condições que um Estado-Membro pode introduzir para a venda a retalho de medicamentos no seu território. Nada indica que esta seja limitada às condições aplicáveis aos prestadores estabelecidos num determinado Estado-Membro.

63. Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou, na sua jurisprudência anterior à entrada em vigor da Diretiva 2011/62, relativamente ao exame de uma restrição à livre circulação de mercadorias à luz do artigo 28.º CE (atual artigo 34.º TFUE), que o aparecimento da Internet como meio de comércio transfronteiriço implica que o alcance e, deste modo, o efeito de uma proibição de venda sejam examinados num plano «mais alargado». Com efeito, tal proibição prejudica mais as farmácias situadas fora do Estado-Membro que a introduziu do que as situadas no seu território. Embora para estas últimas seja pouco contestável que esta proibição as priva de um meio suplementar ou alternativo de atingir o mercado nacional dos consumidores finais de medicamentos, não é menos verdade que conservam a possibilidade de vender os medicamentos nos seus estabelecimentos. Em contrapartida, para as farmácias que não estão estabelecidas no território do Estado-Membro em questão, a Internet é um meio mais importante para atingirem diretamente o referido mercado²⁸.

64. A interpretação segundo a qual as condições, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, devem ser objeto de um teste clássico de proporcionalidade é corroborada pela jurisprudência mais recente que faz referência a esta disposição.

65. Assim, no Acórdão A²⁹, depois de ter indicado que uma proibição de fazer uma campanha de publicidade de grande envergadura prosseguia o objetivo de proteção da saúde pública visado, nomeadamente, no artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, o Tribunal de Justiça forneceu

²⁷ V. as minhas Conclusões no processo Doctipharma (n.º 71).

²⁸ V., neste sentido, Acórdão de 11 de dezembro de 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, n.ºs 73 e 74).

²⁹ V. Acórdão A (Publicidade e venda de medicamentos em linha) (n.ºs 68 e 69).

indicações que permitiam ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se sobre a questão de saber se essa proibição, por um lado, *era adequada para alcançar o objetivo prosseguido* e, por outro, *não ia além do que era necessário* para garantir a realização desse objetivo³⁰.

66. Tendo em conta o que precede, se o Tribunal de Justiça considerar necessário analisar a quarta questão, proponho que se responda que o juiz nacional que examina a conformidade com o artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83 de uma condição introduzida por um Estado-Membro deve verificar se essa condição é adequada e não vai além do necessário para alcançar o objetivo de proteção da saúde pública.

67. Sem prejuízo das observações precedentes, relativas ao exame da proporcionalidade das condições para a venda a retalho de medicamentos no território do Estado-Membro em causa, mantenho a posição que apresentei no n.º 47 das presentes conclusões e segundo a qual o artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/83 se opõe a uma disposição nacional que proíbe as farmácias em linha de venderem ao público, através dos serviços da sociedade da informação, determinados MNSRM, por razões de proteção da saúde pública.

68. Por uma questão de exaustividade, completarei a minha análise das questões prejudiciais com algumas observações sobre a dimensão transfronteiriça da comercialização de medicamentos em linha, que a Comissão evocou nas suas observações. As minhas observações serão de natureza limitada: esta questão não está no cerne do presente processo e já a analisei aprofundadamente nas minhas Conclusões no processo Doctipharma.

D. Dimensão transfronteiriça do comércio em linha

1. Exposição do problema

69. Na medida em que a dimensão transfronteiriça constitui atualmente um aspeto não negligenciável do comércio eletrónico de medicamentos³¹ e que as modalidades de comercialização dos MNSRM variam de um Estado-Membro para outro³², coloca-se a questão de saber se um Estado-Membro pode aplicar as suas próprias condições para a venda a retalho de medicamentos no seu território também a um prestador estabelecido noutro Estado-Membro.

70. Esta dimensão transfronteiriça da comercialização dos produtos em linha através dos serviços da sociedade da informação é parcialmente regulada pela Diretiva 2000/31. Com efeito, embora o considerando 11 desta diretiva enuncie que esta não prejudica o nível de proteção, designadamente, da saúde pública estabelecido pelo direito da União, a venda de MNSRM não está totalmente excluída do âmbito de aplicação da referida diretiva, como é ilustrado pelas referências que lhe são feitas no artigo 85.º-C, n.º 1, alínea d), e n.º 6, da Diretiva 2001/83, que enunciam que as suas disposições se aplicam sem prejuízo dessa Primeira Diretiva.

71. O artigo 3.º da Diretiva 2000/31 assenta na aplicação dos princípios de controlo no Estado-Membro de origem e do reconhecimento mútuo, pelo que, no âmbito do domínio coordenado, definido no artigo 2.º, alínea h), desta diretiva, *os serviços da sociedade da informação são regulamentados apenas no Estado-Membro em cujo território os prestadores*

³⁰ V. Acórdão A (Publicidade e venda de medicamentos em linha) (n.ºs 68 e 73).

³¹ V., neste sentido, as minhas Conclusões no processo Doctipharma (n.º 56).

³² V. n.ºs 43 e 44 das presentes conclusões.

*desses serviços estão estabelecidos. A título excecional, o artigo 3.º, n.º 4, da referida diretiva permite a um Estado-Membro de destino de serviços da sociedade da informação, preenchidas certas condições, derrogar o princípio da livre circulação dos serviços da sociedade da informação*³³. O mecanismo estabelecido no artigo 3.º da mesma diretiva desempenha, portanto, um papel nas situações transfronteiriças em que um prestador de um serviço da sociedade da informação estabelecido num Estado-Membro é suscetível de ser confrontado com uma medida que faça parte do domínio coordenado e seja adotada por outro Estado-Membro³⁴.

72. A este respeito, como observa a Comissão, a redação do ato impugnado dá a entender que a proibição em causa no processo principal se aplica indistintamente aos prestadores estabelecidos na Grécia e aos estabelecidos nos outros Estados-Membros. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não há que examinar esta proibição à luz da Diretiva 2000/31 e que a sua conformidade com o direito da União deve ser examinada exclusivamente sob a perspetiva do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83.

73. A este respeito, há que salientar, antes de mais, que o processo principal não apresenta uma dimensão transfronteiriça. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio é grego, o litígio diz respeito à regulamentação nacional desse Estado-Membro e a recorrente no processo principal está presumivelmente estabelecida na Grécia.

74. Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio decide sobre um recurso de anulação interposto pela recorrente no processo principal. Neste contexto, esse órgão jurisdicional examina a legalidade, à luz do artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83, do ato impugnado, e não resulta do pedido de decisão prejudicial que possa igualmente pronunciar-se sobre a dimensão transfronteiriça da proibição em causa no processo principal.

75. Por último, se o artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/83 se opõe a uma proibição relativa à venda a retalho de medicamentos que um Estado-Membro pretende impor no seu território, deixa de ser necessário examinar essa disposição à luz da Diretiva 2000/31. Com efeito, essa proibição será então contrária ao direito da União e um Estado-Membro não a poderá impor aos prestadores nacionais nem aos estabelecidos noutros Estados-Membros. A análise do artigo 3.º desta diretiva só é, portanto, pertinente no caso de se considerar que a proibição em causa no processo principal constitui uma condição para a venda a retalho de medicamentos, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, e que este, em conjugação com o seu n.º 1, não se opõe a essa proibição. Todavia, segundo a minha proposta de resposta à primeira e segunda questões prejudiciais, o artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, desta diretiva opõe-se a tal proibição, pelo que não é necessário debruçarmo-nos sobre a sua conformidade com a Diretiva 2000/31.

76. Nestas circunstâncias, as observações que se seguem serão apenas acessórias e permitirão delinear o contexto mais amplo da comercialização de medicamentos em linha.

2. Domínio coordenado na aceção do artigo 3.º da Diretiva 2000/31

77. O mecanismo estabelecido no artigo 3.º da Diretiva 2000/31 só se aplica às medidas nacionais que se integrem no domínio coordenado, na aceção do artigo 2.º, alínea h), desta diretiva. Segundo esta última disposição, o domínio coordenado abrange, em conformidade com a sua subalínea i), as exigências relativas à prossecução do serviço em causa, em especial ao seu conteúdo, incluindo

³³ V. Acórdão de 30 de maio de 2024, Airbnb Ireland e Amazon Services Europe (C-662/22 e C-667/22, EU:C:2024:432, n.º 53).

³⁴ V., neste sentido, recentemente, Acórdão de 27 de abril de 2023, Viagogo (C-70/22, EU:C:2023:350, n.ºs 25 a 28).

em matéria de contratos, mas com exclusão, em conformidade com a subalínea ii) da referida disposição, das exigências como as aplicáveis às mercadorias enquanto tais, à entrega de mercadorias e aos serviços não prestados por meios eletrónicos.

78. Coloca-se, portanto, a questão de saber se a proibição de vender determinados medicamentos em linha constitui uma exigência abrangida pelo domínio coordenado, na aceção da Diretiva 2000/31, ou se está excluída da mesma pelo facto de se aplicar às mercadorias enquanto tais.

79. A este respeito, o Tribunal de Justiça deu a entender, no Acórdão *Deutscher Apothekerverband*³⁵, que uma proibição de venda por correspondência de todos os MNSRM não incide sobre as próprias características dos produtos, mas regula as modalidades da sua venda.

80. É certo que se pode sustentar que a proibição em causa no processo principal determina indiretamente as características dos medicamentos que podem ser vendidos em linha e está, portanto, excluída do domínio coordenado. Com efeito, esta proibição não se aplica aos MNSRM classificados, consoante as suas características³⁶, na subcategoria dos MAL. Deste ponto de vista, a referida proibição tem por objetivo excluir da venda os medicamentos que não correspondam a essas características.

81. Todavia, a classificação da proibição em causa no processo principal como exigência aplicável às mercadorias não é convincente, uma vez que, na Grécia, todas os MNSRM podem ser vendidos numa farmácia tradicional. Esta proibição não determina, portanto, as características das mercadorias enquanto tais, mas impede uma forma de venda legal de determinados medicamentos, ou seja, a sua venda através de um serviço da sociedade da informação, pelo que deve ser considerada uma exigência abrangida pelo domínio coordenado, na aceção da Diretiva 2000/31.

82. A proibição em causa no processo principal é, portanto, suscetível de constituir uma condição para a venda a retalho de medicamentos, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, bem como uma exigência abrangida pelo domínio coordenado da Diretiva 2000/31. Se se considerar que esta proibição deve igualmente ser examinada à luz desta última diretiva, seria então conveniente debruçarmo-nos sobre a relação entre as disposições destes dois atos do direito da União.

3. *Relação entre as Diretivas 2000/31 e 2001/83*

83. Pelas razões expostas em seguida, considero que, no que respeita às exigências abrangidas pelo domínio coordenado que constituem condições para a venda a retalho de medicamentos, na aceção do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, esta disposição deve ser entendida como uma *lex specialis* em relação ao artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2000/31, na medida em que prevê a possibilidade de restringir a livre circulação dos serviços da sociedade da informação por razões de proteção da saúde pública. Não excluí essa conceção da relação entre estas duas disposições nas minhas Conclusões no processo *Doctipharma*³⁷.

³⁵ Acórdão de 11 de dezembro de 2003 (C-322/01, EU:C:2003:664, n.º 68).

³⁶ V. n.º 7 das presentes conclusões.

³⁷ N.º 63 dessas conclusões.

84. Com efeito, em primeiro lugar, contrariamente ao n.º 6 do artigo 85.º-C da Diretiva 2001/83, o n.º 2 desta disposição não enuncia que se aplica sem prejuízo da Diretiva 2000/31.

85. Em segundo lugar, diferentemente de certos atos do direito da União cujos considerandos fazem referência direta ao mecanismo estabelecido no artigo 3.º da Diretiva 2000/31³⁸, o considerando 24 da Diretiva 2011/62 indica apenas, sem fazer referência às condições previstas no artigo 3.º, n.º 4, da Primeira Diretiva, que as condições para a venda a retalho de medicamentos não deverão restringir de forma indevida o funcionamento do mercado interno.

86. Em terceiro lugar, por um lado, as condições que devem estar preenchidas para que um Estado-Membro de destino de um serviço da sociedade da informação possa derrogar a livre circulação de tais serviços, previstas no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2000/31, são particularmente exigentes³⁹. Por outro lado, o direito da União, tendo em conta o lugar ocupado pela saúde e a vida entre os bens e interesses que protege, reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação no que respeita ao nível de proteção que pretendem assegurar quanto à saúde pública nos seus territórios. A fim de garantir aos Estados-Membros a possibilidade de exercerem esse poder respeitando as condições aplicáveis às restrições às liberdades fundamentais do mercado interno, o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2000/31 deve ceder o passo ao artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83.

87. Nestas condições, no que toca ao aspeto do âmbito de aplicação do artigo 85.º-C, n.º 2, da Diretiva 2001/83, que diz respeito à dimensão transfronteiriça do comércio em linha, esta disposição deve ser considerada uma *lex specialis* em relação ao artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2000/31, na medida em que prevê a possibilidade de um Estado-Membro restringir a livre circulação de serviços da sociedade da informação provenientes de outros Estados-Membros por razões de proteção da saúde pública.

V. Conclusão

88. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Symvoulío tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia) do seguinte modo:

O artigo 85.º-C, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano, conforme alterada pela Diretiva 2011/62/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2011,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma disposição nacional que proíbe as farmácias em linha de venderem ao público, através dos serviços da sociedade da informação, determinados medicamentos não sujeitos a receita médica, por razões de proteção da saúde pública.

³⁸ V. as minhas Conclusões nos processos apensos WebGroup Czech Republic e o. (C-188/24 e C-190/24, EU:C:2025:709, n.ºs 123 e 179).

³⁹ V. as minhas Conclusões nos processos Airbnb Ireland e o. (C-662/22 a C-667/22, EU:C:2024:18, n.º 4).