CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 24 de Abril de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Os factos

Os recorrentes no processo principal são todos médicos-cirurgiões. Trabalharam, mediante contrato, para o Servizio sanitario nazionale junto de diversas unidades sanitárias locais em Roma, Rieti, Latina e Viterbo. Estas rescindiram unilateralmente os contratos dos recorrentes. Contra estas decisões, os recorrentes submeteram ao Pretore de Roma, em providência cautelar, a suspensão daquela rescisão, que, em seu entender, era contrária à lei italiana e à regulamentação colectiva nacional sobre os serviços de vigilância médica.

No entender dos recorrentes, a rescisão dos seus contratos foi provocada pelo excessivo número de jovens médicos que chegam ao mercado de trabalho em Itália devido à ausência de «numerus clausus» para a admissão de estudantes às faculdades de medicina. Os recorrentes colocaram ao Pretore de Roma a questão de saber se a ausência de um tal «numerus clausus» não era contrária ao direito comunitário. O Pretore ordenou a suspensão das rescisões e entendeu que, para decidir definitivamente este litígio, era «necessário clarificar o alcance e consequências dos artigos 3.° e 57.° do Tratado de Roma... a fim de estabelecer se estas normas comunitárias impõem à Itália a adopção do sistema do «numerus clausus» para o acesso às faculdades de medicina».

2. As questões prejudiciais

Em consequência do que se acabou de descrever, o Pretore colocou ao Tribunal as seguintes questões:

«O artigo 3.°, alínea c), e o artigo 57.°, n.° 3, do Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia impõem a todos os Estados-membros a obrigação de fixar condições de acesso aos estudos universitários de medicina que garantam:

— um nível de formação correspondente aos critérios de qualidade fixados nas directivas comunitárias e aos indicados pelo comité consultivo para a formação profissional;

— o exercício correcto da profissão, no quadro das regras deontológicas, para garantia das quais é necessário que o número de médicos disponíveis corresponda às necessidades?

Em particular, considera o Tribunal de Justiça conforme e compatível com as regras e objectivos do Tratado de Roma e das directivas comunitárias sobre a livre circulação dos médicos a ausência de qualquer fixação antecipada ou determinação do número de estudantes que podem ser admitidos nas faculdades de medicina, com base nas capacidades didácticas destas faculdades?

Portanto, a generalização do «numerus clausus» a todos os Estados-membros — tal como existe em oito desses Estados — não constitui uma medida indispensável e, por isso, uma obrigação para os Estados-membros com vista à aplicação do Tratado e das directivas sobre livre circulação?»

* Tradução do francês.

Convém assinalar, a título preliminar, que o Governo italiano e a Comissão são de opinião de que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível. Em seu entender, não existiria qualquer ligação jurídica entre a rescisão litigiosa dos contratos dos médicos e a existência ou ausência de um «numerus clausus». Sublinham, em particular, que o Pretor não fundamentou a necessidade da solução da questão colocada, para a decisão do litígio no processo principal, como é prescrito pelo artigo 177.°

Esta última observação é correcta e a omissão assinalada é profundamente lamentável, uma vez que é difícil para o Tribunal desempenhar a sua missão se não for convenientemente informado acerca das razões que levaram o juiz nacional a colocar as suas questões.

Há que reconhecer, igualmente, que é duvidoso que uma resposta a estas questões seja «necessária» para permitir ao juiz nacional tomar a sua decisão.

Com efeito, como sublinha a Comissão, não se vê em que medida «o reconhecimento do carácter obrigatório da instauração do sistema do «numerus clausus» tornaria ilegal uma rescisão da relação de trabalho que, de outra forma, seria legal, ou vice-versa». (p. 6 das observações da Comissão)

O Tribunal poderia, por conseguinte, declarar-se incompetente para decidir as questões colocadas.

Pelas razões que passo a expor, contudo, hesito em sugerir-lhe esta via.

1. No caso em apreço, o Tribunal não se encontra perante uma das situações em que, no passado, se declarou incompetente para decidir ao abrigo do artigo 177.°

Contrariamente ao que acontecia no acórdão de 22 de Novembro de 1978 (Mattheus/Doego, processo 93/78, Recueil, p. 2203) ou no despacho de 12 de Março de 1980 (juiz do Tribunal de Hayange, processo 68/80, Recueil, p. 771), as questões colocadas visam, inequivocamente, a interpretação de disposições do Tratado, expressamente citadas, aliás.

Não estamos igualmente perante uma «construção processual pré-concebida» na acepção dos acórdãos do Tribunal nos processos Foglia/Novello (104/79, Recueil 1980, p. 745, e 244/80, Recueil 1981, p. 3045). Entre as partes existe aqui um conflito real.

2. No âmbito deste litígio, «foi suscitada» (na acepção do artigo 177.°, segundo parágrafo) uma questão relativa à interpretação do Tratado.

Ora, parece-me que não se pode pretender que o juiz nacional saiba, antes da interpretação feita pelo Tribunal, se esta questão foi bem ou mal suscitada.

Pode-se-lhe afigurar, subjectivamente, que a solução dessa questão é necessária para lhe permitir proferir a sua decisão, até que se dê conta, depois de recebida a resposta do Tribunal, que tal não era o caso.

O Tribunal recordou recentemente, no seu acórdão de 20 de Março de 1986 (processo 35/85, Procurador da República/Tissier, Recueil 1986, p. 1207), que «cabe ao Tribunal nacional decidir se a regra comunitária, *tal como é interpretada pelo Tribunal* ao abrigo do artigo 177.°, se aplica ou não aos casos submetidos à sua apreciação» (n.° 9 dos fundamentos).

3. O Tribunal, por seu lado, não pode ter a certeza absoluta de que a resposta às questões colocadas não seja verdadeiramente necessária para a solução do processo principal.

Assim, no caso em apreço, é possível que, aos olhos do juiz nacional, a rescisão dos contratos dos médicos se apresente, no direito nacional, sob uma perspectiva jurídica diferente, conforme «a ausência de qualquer fixação antecipada ou a determinação do número de estudantes susceptíveis de ser admitidos nas faculdades de medicina» seja ou não «conforme e compatível com as regras e objectivos do Tratado de Roma» (ver quarto parágrafo das questões).

É bastante lamentável, repito, que o juiz nacional não tenha explicado as razões que o levaram a considerar que a solução das suas questões era necessária para o efeito da decisão que deveria proferir.

Todavia, é forçoso constatar que o artigo 177.° prevê que «o juiz pode, *se considerar que* uma decisão é necessária ao julgamento em causa... pedir ao Tribunal...». O texto não diz «*se provar que*».

4. Ao longo destes últimos anos, por quatro vezes, partes no processo principal ou um Governo interveniente no processo da questão prejudicial pediram ao Tribunal para não responder a questões colocadas ao abrigo do artigo 177.°, argumentando que uma decisão prejudicial não era necessária, na acepção desta disposição do Tratado.

O Tribunal rejeitou, em qualquer dos casos, essa objecção.

Nos acórdãos de 14 de Fevereiro de 1984 (Rewe/Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe e Lübeck-West, 278/82, Recueil 1984, p. 721) e de 28 de Junho de 1984 (Moser/Land Baden-Württemberg, 180/83, Recueil 1984, p. 2539), o Tribunal recordou a sua jurisprudência constante, reafirmada, nomeadamente, no acórdão de 14 de Fevereiro de 1980 (ONPTS/Damiani, 53/79, Recueil, p. 273), de acordo com a qual não cabe ao Tribunal pronunciar-se acerca da oportunidade do pedido de decisão prejudicial, pertencendo ao juiz nacional, que é o único conhecedor directo dos factos do processo e dos argumentos avançados pelas partes, e que deverá assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, apreciar, com pleno conhecimento de causa, a pertinência das questões de direito suscitadas pelo litígio que tem a seu cargo dirimir e a necessidade de uma decisão prejudicial que lhe permita proferir a sua própria sentença.

No segundo processo atrás citado (Moser), o Governo alemão havia expressamente recordado o acórdão de 16 de Dezembro de 1981 (Foglia/Novello). O Tribunal respondeu que «neste processo não tinha surgido nenhum elemento que permitisse concluir tratar-se de um dos casos excepcionais visados pela jurisprudência invocada».

Como já referi, parece-me que esta observação vale igualmente para o presente processo.

No processo 251/83 (Haug-Adrion/Frankfurter Versicherungs-AG, acórdão de 13 de Dezembro de 1984, Recueil 1984, p. 4277), a demandada no processo principal argumentava que, não tendo o juiz nacional citado nenhuma disposição de direito comunitário que desejasse ver interpretada, *nem referido em que medida tal disposição poderia revestir alguma importância para a sua decisão*, teria feito, afinal, um verdadeiro pedido de parecer jurídico ao Tribunal.

Aí, o Tribunal devia, portanto, pronunciar-se sobre o argumento da ausência de

fundamentação suficiente da necessidade da questão, na acepção do artigo 177.°

A resposta que deu foi a seguinte:

«Como o Tribunal já por várias vezes decidiu, *se bem que* seja indispensável que os juízes nacionais expliquem as razões que os levaram a considerar que uma resposta às suas questões é necessária para a decisão da causa no processo principal e definam o quadro jurídico em que a interpretação pedida se deve projectar, *compete ao Tribunal,* perante questões formuladas de forma imprecisa, *extrair do conjunto dos elementos fornecidos* pelo juiz nacional *e dos autos da causa principal* os elementos de direito comunitário que, tendo em conta o objecto do litígio, requerem interpretação.»

O Tribunal concluiu que *o objecto da questão prejudicial estava suficientemente identificado* e que as objecções levantadas não podiam, por isso, ser atendidas.

No presente processo o Tribunal poderia seguir — *a fortiori* — o mesmo raciocínio, uma vez que o Pretore de Roma identificou claramente as disposições cuja interpretação solicitou.

Enfim, no acórdão de 20 de Março de 1986 (Procurador da República/Tissier), o juiz nacional tinha perguntado «se existe uma regulamentação comunitária sobre a noção e a definição de medicamento» e se o produto específico, fabricado pela parte demandada no processo principal, podia corresponder a essa definição.

O Governo francês tinha proposto ao Tribunal para se declarar incompetente dado tratar-se de um simples problema de documentação e não de questões de interpretação do direito comunitário.

O Tribunal declarou competir-lhe, «perante questões formuladas de modo impreciso *ou que excedam o âmbito das funções que lhe são atribuídas pelo artigo 177.°*, extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo juiz nacional e, em especial, da fundamentação do acto de reenvio os elementos de direito comunitário que requerem interpretação».

No passado recente, portanto, o Tribunal não acolheu nem o argumento extraído da ausência de ligação entre a questão colocada e o litígio no processo principal, nem o da falta de fundamentação suficiente da necessidade da resposta nem mesmo o da não inclusão no âmbito das funções atribuídas ao Tribunal pelo artigo 177.°

Parece-me, portanto, que, neste processo, o Tribunal deveria igualmente aceitar responder às questões colocadas.

Esta conclusão é corroborada pela consideração de que, se a resposta às referidas questões for aquela que adiante tenho a honra de propor, seria útil que fosse conhecida, nomeadamente porque uma vintena de outras causas idênticas estão pendentes perante o mesmo e outros tribunais italianos.

3. A interpretação dos artigos 3.° e 57.°, n.° 3, do Tratado

Resulta do processo que o juiz nacional e os recorrentes no processo principal não sustentam que a livre circulação dos médicos deva ser subordinada à instauração do «numerus clausus» em todos os países da Comunidade.

Não ignoram que o Tribunal, nos processos 2/74 (Reyners, Recueil 1974, p. 631) e 33/74 (von Binsbergen, Recueil 1974, p. 1299), declarou que os artigos 52.° e 59.° do Tratado se tornaram directamente

aplicáveis e que a livre circulação dos médicos não mais está subordinada à coordenação entre as condições de exercício da profissão nos diferentes Estados-membros, prevista pelo artigo 57.°, n.° 3.

O juiz nacional e os recorrentes mostraram igualmente um conhecimento perfeito das duas directivas adoptadas pelo Conselho em 16 de Junho de 1975.

A primeira destas directivas (75/362/CEE) [1] prevê o reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de médico e contém medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços.

A segunda (75/363/CEE) [2] prevê a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, relativas às actividades do médico.

A primeira directiva não contém nenhuma disposição relativa à formação universitária dos médicos. A segunda, constatando a similitude da formação dos médicos generalistas nos diferentes Estados-membros, limita a coordenação, neste domínio, à exigência do respeito pelas normas mínimas, deixando, no restante, aos Estados-membros liberdade de organização do seu ensino (primeiro considerando da Directiva 75/363)

No que respeita aos médicos especialistas, o Conselho considerou necessária uma certa coordenação das condições de formação mas entendeu que, mesmo aí, era suficiente o estabelecimento de certos critérios mínimos, relativos quer ao *acesso à formação especializada* quer à duração mínima desta, ao modo e ao local onde deve ser ministrada, bem como ao controlo de que deve ser objecto (segundo considerando da Directiva 75/363).

Enfim, o Conselho declarou que a coordenação das condições de exercício prevista na segunda directiva (tanto para os médicos generalistas como para os especialistas) não excluía, só por isso, uma ulterior coordenação.

Contudo, o juiz nacional e os recorrentes no processo principal parecem ser de opinião de que a fixação do «numerus clausus» constituiria uma medida indispensável para garantir um «nível de formação correspondente aos critérios de qualidade fixados nas directivas comunitárias», bem como «o correcto desenvolvimento do exercício da profissão no quadro das regras deontológicas». Tal medida seria tanto mais necessária quanto a livre circulação dos médicos está agora consagrada.

Em seu entender, os Estados-membros estão, por conseguinte, obrigados a instaurar o «numerus clausus», por força do artigo 3.°, alínea c), e do artigo 57.°, n.° 3, do Tratado, bem como em obediência aos «objectivos do Tratado de Roma e às directivas comunitárias sobre a livre circulação dos médicos.»

Saliente-se, antes de tudo, que o artigo 3.°, alínea c), do Tratado faz parte das disposições em que são enunciados os princípios gerais da Comunidade que são de aplicar em coordenação com os capítulos respectivos do Tratado, destinados, respectivamente, a dar execução a estes princípios, como o Tribunal declarou, entre outros, nos acórdãos dos processos 136/78 [3] (Auer) e 231/83 [4] (Cullet).

1 — JO 1975 L 167, p. 1.

2 — JO 1975 L 167, p. 14.

3 — Ministério Público/Auer, acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Recueil 1979, p. 437.

4 — Henri Cullet e outros/Centre Leclerc, acórdão de 29 de Janeiro de 1985, Recueil 1985, p. 305.

A referida disposição não deve, portanto, ser considerada isoladamente.

Quanto ao artigo 57.°, n.° 3, e ao mesmo artigo em geral, convém recordar que o Tratado não impõe ao Conselho a determinação de condições de formação uniformes para todos os médicos da Comunidade.

As competências da Comunidade, neste domínio, decorrem unicamente da sua missão de incrementar a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços.

Tendo a regra do tratamento nacional entrado em pleno vigor após o termo do período de transição, por força do próprio Tratado, já não é mais possível deduzir do artigo 57.°, n.° 3, obrigações jurídicas especiais a cargo dos Estados-membros.

Todavia, o Conselho conserva o poder de adoptar, como o fez, medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços dos médicos e tendo em vista, com esse objectivo, coordenar as disposições nacionais sobre as suas actividades.

Como vimos, as medidas de coordenação que o Conselho considerou necessário adoptar a este respeito limitam-se, pelo menos na presente situação, à fixação de critérios mínimos que, no que toca ao acesso à formação, não prevêem medidas do tipo do «numeros clausus».

Os Estados-membros, por conseguinte, conservam, «no restante, a liberdade de organização do seu ensino» tal como o próprio Conselho declarou no primeiro considerando da Directiva 75/363.

A obrigação de instaurar o «numerus clausus» não pode, portanto, deduzir-se nem do texto nem dos objectivos ou da *ratio* das directivas, nem de uma suposta necessidade de garantir um nível de formação correspondente aos critérios de qualidade por estas fixados, assim como não pode ser deduzida do texto ou dos objectivos do próprio Tratado.

Acrescenta-se que a existência na Comunidade de um número de médicos superior ao que existiria se o sistema do «numerus clausus» vigorasse em todos os Estados-membros não cria qualquer obstáculo jurídico à sua livre circulação. Pelo contrário, a livre circulação poderia mesmo, em alguns países, conduzir à redução desse excedente.

Contudo, não se pode negar a existência do problema do equilíbrio entre o número dos estudantes de medicina e os meios necessários para assegurar a sua formação.

No segundo considerando da decisão do Conselho de 16 de Junho de 1975, que cria um Comité Consultivo para a Formação dos Médicos (JO L 167, p. 17), reconhece-se que é importante assegurar um nível de formação comparavelmente elevado, no contexto do reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de médico e da coordenação das condições de acesso às actividades médicas.

O referido comité tem por missão contribuir para a consecussão deste objectivo, dirigindo, se for caso disso, à Comissão e aos Estados-membros, pareceres e recomendações e formulando, se o julgar oportuno, propostas de alteração dos artigos relativos à formação dos médicos nas directivas 75/362 e 75/363.

No relatório e recomendações que adoptou, por maioria simples, em 10 de Março de

1981, o comité sugere que, com vista a assegurar e manter a formação dos médicos a um nível elevado, os Estados escolham entre o critério da ampliação das estruturas universitárias e o da redução do número de estudantes.

Considerando o carácter puramente consultivo deste comité, os Estados-membros ficam, todavia, inteiramente livres de adoptar uma ou outra destas possibilidades ou de nem sequer considerarem estas recomendações.

Conclusão

Sugiro, portanto, que se responda às questões colocadas pelo Pretore de Roma, da seguinte forma:

«Nem o artigo 57.° do Tratado, nem as directivas adoptadas com base, além do mais, nessa disposição implicam para os Estados-membros a obrigação de adoptar o critério do «numerus clausus» nas faculdades universitárias de medicina.»