



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 10 de março de 2022¹

Processo C-577/20

A

sendo interveniente

Sosiaali- ja terveystalouden valvontavirasto

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia)]

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de pessoas e serviços — Reconhecimento das qualificações profissionais — Condições para obter o direito de acesso ao título de psicoterapeuta com base num diploma de psicoterapia obtido noutro Estado-Membro — Apreciação da equivalência da formação em causa»

I. Introdução

1. A Diretiva 2005/36/CE² relativa ao reconhecimento das qualificações é uma pedra angular da estrutura do mercado interno, na medida em que permite aos nacionais dos Estados-Membros o direito de exercer uma profissão num Estado-Membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais. Concretiza, assim, as disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento das pessoas.

2. Está também no cerne do presente processo, o que oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de traçar os contornos da sua aplicação.

¹ Língua original: francês.

² Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), 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»).

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

3. Os considerandos 1, 3, 6, 11 e 17 da Diretiva 2005/36 têm a seguinte redação:

«(1) Por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Tratado, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços entre os Estados-Membros constitui um dos objetivos da Comunidade. Para os nacionais dos Estados-Membros, a referida abolição comporta, designadamente, o direito de exercer uma profissão, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 47.º do Tratado prevê a aprovação de diretivas que visem o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos.

[...]

(3) A garantia conferida pela presente diretiva às pessoas que tenham adquirido as suas qualificações profissionais num Estado-Membro para acederem à mesma profissão e a exercerem noutro Estado-Membro, com os mesmos direitos que os nacionais desse Estado, não obsta a que o profissional migrante respeite eventuais condições de exercício não discriminatórias que possam ser impostas por este último Estado-Membro, desde que essas condições sejam objetivamente justificadas e proporcionadas.

[...]

(6) A facilitação da prestação de serviços tem de ser assegurada no contexto do rigoroso respeito da saúde e segurança públicas e da defesa dos consumidores. Por conseguinte, é necessário prever disposições específicas para as profissões regulamentadas que tenham impacto na saúde ou segurança públicas e que prestem serviços além-fronteiras a título temporário ou ocasional.

[...]

(11) Relativamente às profissões abrangidas pelo regime geral de reconhecimento dos títulos de formação, a seguir denominado “regime geral”, os Estados-Membros devem conservar a faculdade de fixar o nível mínimo de qualificações necessário para garantir a qualidade dos serviços prestados no respetivo território. Todavia, por força dos artigos 10.º, 39.º e 43.º do Tratado, não deveriam exigir que um nacional de um Estado-Membro adquira qualificações, geralmente determinadas pelos Estados-Membros unicamente por referência aos diplomas existentes no âmbito do respetivo sistema nacional de ensino, se o interessado já tiver adquirido a totalidade ou parte dessas qualificações noutro Estado-Membro. Por conseguinte, é conveniente estabelecer que todos os Estados-Membros de acolhimento em que uma profissão esteja regulamentada tomem em conta as qualificações adquiridas noutro Estado-Membro e avaliem se elas correspondem às que eles próprios exigem. Esse regime geral de reconhecimento não impede, contudo, que um Estado-Membro imponha, a qualquer pessoa que exerça uma profissão nesse mesmo Estado-Membro, exigências específicas decorrentes da aplicação das normas profissionais justificadas pelo interesse geral. Estas consistem, nomeadamente, em regras referentes à organização da profissão, em normas profissionais, incluindo normas deontológicas, e em regras de controlo e de

responsabilidade. Por último, a presente diretiva não visa colidir com o interesse legítimo dos Estados-Membros de obstem a que alguns dos seus cidadãos se possam furtrar à aplicação da legislação nacional em matéria profissional.

[...]

- (17) A fim de atender a todas as situações para as quais não existe ainda nenhuma disposição sobre o reconhecimento das qualificações profissionais, o regime geral deve ser alargado aos casos não cobertos por um regime específico, quer quando a profissão em causa não se encontre abrangida por um destes regimes, quer quando, embora esteja abrangida por um regime específico, o requerente não reúna, por uma qualquer razão específica e excecional, as condições para beneficiar desse regime.»

4. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro que subordina o acesso a uma profissão regulamentada ou o respetivo exercício no seu território à posse de determinadas qualificações profissionais (adiante denominado “Estado-Membro de acolhimento”) reconhece, para o acesso a essa profissão e para o seu exercício, as qualificações profissionais adquiridas noutro ou em vários outros Estados-Membros (adiante denominados “Estado-Membro de origem”) que permitem ao seu titular nele exercer a mesma profissão.

A presente diretiva estabelece também as regras relativas ao acesso parcial a uma profissão regulamentada e ao reconhecimento de estágios profissionais realizados noutro Estado-Membro.»

5. O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais.

[...]»

6. O artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) “Profissão regulamentada”: a atividade ou o conjunto de atividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional. Quando não for aplicável a definição apresentada na primeira frase da presente definição, serão consideradas profissões regulamentadas as profissões a que se refere o n.º 2;
- b) “Qualificações profissionais”: as qualificações atestadas por um título de formação, uma declaração de competência tal como referida na subalínea i) da alínea a) do artigo 11.º e/ou experiência profissional;

- c) “Título de formação”: os diplomas, certificados e outros títulos emitidos por uma autoridade de um Estado-Membro designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado que sancionem uma formação profissional preponderantemente adquirida na Comunidade. Quando não for aplicável a primeira frase da presente definição, serão considerados títulos de formação os títulos a que se refere o n.º 3;
- d) “Autoridade competente”: todas as autoridades ou organismos investidos de autoridade pelos Estados-Membros, habilitados nomeadamente para emitir ou receber títulos de formação e outros documentos ou informações, bem como a receber requerimentos e adotar as decisões a que se refere a presente diretiva;
- e) “Formação regulamentada”: qualquer formação especificamente orientada para o exercício de determinada profissão e que consista num ciclo de estudos eventualmente completado por uma formação profissional, um estágio profissional ou prática profissional.

A estrutura e o nível da formação profissional, do estágio profissional ou da prática profissional deverão ser determinados pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro interessado, ou ser objeto de um controlo ou de aprovação pela autoridade designada para o efeito;

[...]»

7. O artigo 4.º da Diretiva 2005/36, sob a epígrafe «Efeitos do reconhecimento», prevê:

«1. O reconhecimento das qualificações profissionais pelo Estado-Membro de acolhimento deve permitir aos beneficiários ter acesso nesse Estado-Membro à mesma profissão para a qual estão qualificados no Estado-Membro de origem, e nele exercer essa profissão nas mesmas condições que os respetivos nacionais.

2. Para efeitos da presente diretiva, a profissão que o requerente pretende exercer no Estado-Membro de acolhimento será a mesma para a qual está qualificado no Estado-Membro de origem, se as atividades abrangidas forem comparáveis.

[...]»

8. O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Condições para o reconhecimento», dispõe:

«1. Caso o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício esteja, num Estado-Membro de acolhimento, subordinado à posse de determinadas qualificações profissionais, a autoridade competente desse Estado-Membro deve permitir aos requerentes o acesso a essa profissão e o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais, se estes possuírem uma declaração de competência ou o título de formação referido no artigo 11.º, exigido por outro Estado-Membro para aceder à mesma profissão e a exercer no seu território.

As declarações de competência ou os títulos de formação são emitidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado-Membro.

2. O acesso a uma profissão e o seu exercício, nos termos do n.º 1, devem igualmente ser permitidos aos requerentes que tenham exercido a profissão em causa a tempo inteiro durante um ano ou um período de duração global equivalente a tempo parcial nos 10 anos anteriores noutro Estado-Membro que não regule essa profissão, e que possuam uma ou várias declarações de competência ou provas de qualificações profissionais emitidos por outro Estado-Membro que não regule essa profissão.

As declarações de competência e os títulos de formação devem preencher as seguintes condições:

- a) Terem sido emitidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado-Membro;
- b) Comprovarem que o titular obteve preparação para o exercício da profissão em causa.

A experiência profissional de um ano referida no primeiro parágrafo não pode, contudo, ser exigida se as provas de qualificações profissionais que o requerente possuir atestarem uma formação regulamentada.

[...]»

B. Direito finlandês

1. Lei Relativa aos Profissionais de Saúde

9. Nos termos do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, da laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki [Lei Relativa aos Profissionais de Saúde (559/1994)], na versão aplicável aos factos do litígio no processo principal, entende-se por «profissional de saúde», nomeadamente, uma pessoa que, nos termos da referida lei, tem o direito de usar o título profissional de um profissional de saúde referido num decreto governamental (profissional detentor de um título profissional protegido). Nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, da mesma lei, um profissional habilitado, titular de uma autorização ou de um título protegido, tem o direito de exercer a profissão em causa e de usar o título profissional correspondente. Outras pessoas com formação, experiência e competências profissionais suficientes podem também exercer uma profissão cujo título seja protegido.

10. Por força do artigo 3.º-A, terceiro parágrafo, da Lei Relativa aos Profissionais de Saúde, o Sosiaali- ja terveystalun lupa- ja valvontavirasto (a seguir «Valvira») é, para os profissionais de saúde, a autoridade competente referida na Diretiva 2005/36 e na laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) [Lei Relativa ao Reconhecimento das Qualificações Profissionais (1384/2015)].

11. Nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, da Lei Relativa aos Profissionais de Saúde, uma pessoa que, na Finlândia, se tenha submetido a uma formação conducente a uma profissão regulamentada abrangida por um decreto governamental tem o direito de usar o título profissional em causa.

2. Decreto relativo aos profissionais de saúde

12. Nos termos do artigo 1.º do asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [Decreto relativo aos profissionais de saúde (564/1994)] na versão aplicável ao caso em apreço, entre os títulos profissionais, para os profissionais com um título profissional protegido, referidos no artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, da Lei Relativa aos Profissionais de Saúde figura, entre outros, o título de «psicoterapeuta».

13. Nos termos do artigo 2.ºA, primeiro parágrafo, desse decreto, para que uma pessoa seja autorizada a usar o título profissional protegido de «psicoterapeuta» deve ter-se submetido a uma formação como psicoterapeuta ministrada por uma universidade ou por uma universidade e um outro organismo de ensino.

3. Lei Relativa ao Reconhecimento das Qualificações Profissionais

14. Segundo o artigo 6.º, primeiro parágrafo, da Lei Relativa ao Reconhecimento das Qualificações Profissionais, o reconhecimento das qualificações profissionais assenta numa declaração de competência, num título de formação específico ou num conjunto destes documentos emitidos por uma autoridade competente de outro Estado-Membro. O reconhecimento das qualificações profissionais está subordinado à condição de o requerente ter, no seu Estado-Membro de origem, o direito de exercer a profissão, para efeitos de cujo exercício requer uma decisão sobre o reconhecimento das qualificações profissionais.

15. Nos termos do artigo 6.º, segundo parágrafo, dessa lei, o reconhecimento das qualificações profissionais aplica-se igualmente aos requerentes que, nos últimos dez anos, m exerceram a sua profissão a tempo inteiro durante um ano ou a tempo parcial durante o mesmo período, num outro Estado-Membro onde a profissão em questão não está regulamentada, e que possuam uma ou várias declarações de competência ou um ou vários títulos de formação. Estes documentos devem demonstrar a capacidade do titular para exercer a profissão em questão. No entanto não é exigida uma experiência profissional de um ano se os títulos de formação do requerente atestarem uma formação regulamentada.

III. Factos na origem do litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

16. A. submeteu-se, na Finlândia e na língua finlandesa, a uma formação organizada pela Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (a seguir «HPI»), uma sociedade anónima finlandesa que opera na Finlândia, em parceria com a University of West England, Bristol (Universidade do Oeste da Inglaterra, Bristol, Reino Unido, a seguir «UWE»).

17. Na sequência da obtenção do seu diploma em psicoterapia, atribuído em 27 de novembro de 2017 pela UWE, A solicitou ao Valvira o direito de usar o título profissional de psicoterapeuta, que é protegido pela regulamentação nacional em vigor.

18. No decurso do ano de 2017, o Valvira foi contactado por antigos participantes nesta formação que lhe transmitiram as suas preocupações relativas a diversas deficiências no conteúdo efetivo da formação e das suas modalidades práticas em relação aos objetivos previstos. O próprio Valvira contactou outras pessoas que tinham participado e que descreveram experiências semelhantes.

19. Por Decisão de 29 de junho de 2018, o Valvira indeferiu o pedido apresentado por A de autorização para o uso do título profissional de psicoterapeuta, protegido pela regulamentação em vigor, no essencial por este não lhe ter fornecido informações suficientes sobre o conteúdo da sua formação.

20. Por Decisão de 10 de setembro de 2018, o Valvira também indeferiu a reclamação apresentada por A, considerando que a formação em causa tinha sido frequentada num sistema educativo no estrangeiro, o que o impediu de verificar se essa formação tinha sido ministrada de modo a satisfazer os requisitos a que está sujeita a formação como psicoterapeuta na Finlândia.

21. Ao recurso interposto em primeira instância por A contra esta decisão no Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia) foi negado provimento por Acórdão de 25 de abril de 2019. Este tribunal considerou que se devia considerar que a formação em causa tinha sido realizada no Reino Unido, apesar de, na prática, ter sido organizada na Finlândia e em finlandês. O regime geral de reconhecimento dos títulos de formação previsto pela Diretiva 2005/36 não exige o deferimento do pedido do interessado, uma vez que este não exerceu a profissão de psicoterapeuta nem no Reino Unido, no qual a profissão e a formação de psicoterapeuta não estão regulamentadas, nem noutro Estado-Membro com um regime semelhante.

22. O Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsingin) considerou como assente que a formação em questão apresentava deficiências e diferenças significativas em relação à formação de psicoterapeuta na Finlândia. Em sua opinião o Valvira podia, portanto, legitimamente afirmar que A não tinha demonstrado que os seus conhecimentos e qualificações eram equivalentes aos de uma pessoa que se tivesse submetido a uma formação de psicoterapeuta na Finlândia.

23. No seu recurso contra essa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, A argumenta que a sua formação deve ser considerada uma formação ministrada na Finlândia e que a UWE, enquanto autoridade competente, declarou que esta formação cumpre os requisitos do Decreto relativo aos profissionais de saúde. A sua formação deve, portanto, ser reconhecida como conferindo-lhe o direito ao título profissional de psicoterapeuta na Finlândia.

24. Segundo A, na eventualidade de a sua formação não ser reconhecida como tendo sido frequentada na Finlândia, a sua equivalência deve ser apreciada com base nos documentos relativos ao curso e à qualidade do programa de formação previsto, fornecidos por A. e pelos organizadores da formação. O Valvira não terá feito tal apreciação, tendo-se baseado, em vez disso, em cartas anónimas, num parecer solicitado junto de uma universidade concorrente da UWE e em entrevistas por si conduzidas. Ora, o princípio de lealdade do direito da União implica que o Valvira não questione o conteúdo de um documento emitido pela UWE na sua qualidade de autoridade competente de outro Estado-Membro.

25. O Valvira considera que a formação como psicoterapeuta realizada noutro Estado Membro deve ser comparada à ministrada pelas universidades finlandesas. Ora, segundo o Valvira, a formação de A não satisfaz os requisitos materiais e qualitativos exigidos na Finlândia, pelo que não pode dar lugar ao direito de usar o título profissional de psicoterapeuta dia. O Valvira acrescenta que, por princípio, reconhece os certificados emitidos pelas universidades e as outras instituições de ensino dos outros Estados-Membros, assim como as informações que fornecem

sobre o conteúdo e as modalidades práticas das formações disponibilizadas, e que os examina apenas na medida do necessário para determinar se existem diferenças entre a formação finlandesa e a estrangeira.

26. O órgão jurisdicional de reenvio refere que já decidiu, noutro caso, que a formação em causa no processo principal não podia ser qualificada de «formação frequentada na Finlândia» na aceção do artigo 5.º da Lei Relativa aos Profissionais de Saúde.

27. Este tribunal indica que, na Finlândia, a profissão de psicoterapeuta é uma profissão regulamentada na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, uma vez que o direito de usar o título profissional em causa só será concedido a pessoas que satisfaçam as qualificações profissionais exigidas pela regulamentação finlandesa aplicável. A profissão de psicoterapeuta está sujeita ao regime geral de reconhecimento dos títulos de formação previsto, entre outros, nos artigos 10.º a 14.º dessa diretiva. Uma vez que a profissão e a formação de psicoterapeuta no Reino Unido não estão regulamentadas, é aplicável o artigo 13.º, n.º 2, da referida diretiva.

28. O órgão jurisdicional de reenvio refere que, tendo em conta as disposições da Diretiva 2005/36, A não tem o direito de aceder à profissão de psicoterapeuta uma vez que não exerceu esta profissão noutro Estado-Membro onde a mesma não esteja regulamentada.

29. Este órgão jurisdicional interroga-se sobre se, não obstante as disposições da referida diretiva, a situação em questão deve também ser analisada à luz das liberdades fundamentais garantidas pelos artigos 45.º e 49.º TFUE, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça a este respeito. Considera que, na eventualidade de se deverem considerar as liberdades fundamentais, há que decidir sobre a qualificação a dar ao diploma do interessado. A ser assim, é igualmente necessário determinar se a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento, com o propósito de verificar se o diploma estrangeiro atesta, relativamente ao seu titular, conhecimentos e qualificações que sejam, se não idênticos, pelo menos equivalentes aos atestados pelo diploma nacional, pode basear-se também noutras informações que tenha obtido sobre as modalidades da formação em questão, ou se deve, também nas circunstâncias particulares do caso em apreço, basear-se apenas nas informações fornecidas a este respeito por uma universidade de outro Estado-Membro.

30. Nestas circunstâncias, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado da União Europeia e pela Diretiva 2005/36/CE ser interpretadas no sentido de que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento deve apreciar o direito de um requerente de exercer uma profissão regulamentada ao abrigo dos artigos 45.º e 49.º TFUE e da jurisprudência a este respeito (especialmente o[s] Acórdão[s] de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, e] de 6 de outubro de 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652), apesar de o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36/CE prever condições harmonizadas para o exercício de uma profissão regulamentada, segundo as quais o Estado-Membro de acolhimento deve autorizar o exercício da profissão a um requerente com um título de formação de um Estado em que a profissão não é regulamentada, mas que não satisfaz a exigência do exercício da profissão prevista nessa disposição da diretiva?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: o direito da União — tendo em conta as considerações no processo C-298/14, Brouillard [C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 55 do acórdão) relativas aos critérios exclusivos de avaliação da equivalência de certificados — opõe-se a que, numa situação como a que está em causa no presente processo, a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento baseie a sua apreciação da equivalência de uma formação também em informações diferentes das obtidas da instituição de formação ou das autoridades do outro Estado-Membro sobre o conteúdo exato da formação e o modo como foi realizada?»

31. Foram apresentadas observações escritas por A, pelo Valvira, pelos Governos finlandês, francês, neerlandês e norueguês, bem como pela Comissão Europeia. As mesmas partes, à exceção do Governo neerlandês, participaram na audiência que se realizou em 2 de dezembro de 2021.

IV. Análise

A. Observações preliminares

32. Com a sua primeira pergunta prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 45.º e 49.º TFUE e o artigo 13.º, n.º 2 da Diretiva 2005/36 devem ser interpretados no sentido de que um pedido de acesso a uma profissão regulamentada e o respetivo exercício num Estado-Membro de acolhimento deve ser apreciado à luz das disposições do Tratado quando o requerente não preenche as condições estabelecidas no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 que permite esse acesso.

33. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 45.º e 49.º TFUE se opõem a que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento baseie a sua apreciação da equivalência da formação do requerente em informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas desta formação, quando essas informações tenham sido obtidas junto de fontes externas à instituição de formação ou às autoridades competentes do Estado-Membro de origem.

34. Estas duas questões assentam na premissa de que o pedido de A para aceder à profissão de psicoterapeuta se baseia em qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro. Daí resulta que a situação de A está, em princípio, abrangida pelo âmbito de aplicação das disposições da Diretiva 2005/36, em particular do artigo 13.º, n.º 2, ou, caso assim não seja, das disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais.

35. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que já decidiu que a formação em causa no processo principal não podia ser qualificada de formação realizada na Finlândia. Contudo, com base nos factos apurados na decisão de reenvio, pode-se, a meu ver, questionar se as disposições do direito da União invocadas são relevantes numa situação como a que está em causa no processo principal.

36. Apresentarei, portanto, algumas observações preliminares sobre a aplicabilidade da Diretiva 2005/36 e das disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento à situação de um nacional de um Estado-Membro de acolhimento que obteve o seu diploma após uma formação emitida em parceria com uma universidade de outro Estado-Membro.

37. A Diretiva 2005/36 contribui para a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços na União, permitindo aos nacionais dos Estados-Membros o exercício de uma profissão num Estado-Membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações³.

38. Mais especificamente, a Diretiva 2005/36 estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro que subordina o acesso a uma profissão regulamentada ou o respetivo exercício no seu território à posse de determinadas qualificações profissionais reconhece, para o acesso a essa profissão e para o seu exercício, as qualificações profissionais adquiridas noutra ou em vários outros Estados-Membros⁴.

39. Para o efeito, o Título III da Diretiva 2005/36 prevê três regimes diferentes de reconhecimento das qualificações profissionais, que são o regime de reconhecimento automático para as profissões cujas condições mínimas de formação foram coordenadas (Capítulo III), o regime de reconhecimento com base na experiência profissional (Capítulo II) e o regime geral de reconhecimento das qualificações profissionais (Capítulo I), para todas as profissões que não estejam abrangidas pelas disposições dos Capítulos II e III⁵.

40. Como previsto no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, estas disposições são aplicáveis a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada num Estado-Membro *diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais*.

41. Este elemento afigura-se-me determinante.

42. A Diretiva 2005/36 visa assim as situações em que uma pessoa obteve, num Estado-Membro, determinadas qualificações profissionais que a habilitam a aceder a uma determinada atividade, ou ao seu exercício, nesse mesmo Estado-Membro, e deseje, posteriormente, obter o reconhecimento dessas qualificações noutra Estado-Membro para poder aceder a uma profissão, ou exercê-la, da mesma forma que os nacionais desse Estado-Membro de acolhimento.

43. Trata-se, portanto, de assegurar, no Estado-Membro A, o reconhecimento das qualificações profissionais obtidas no Estado-Membro B, a fim de permitir o livre estabelecimento ao titular dessas qualificações profissionais no Estado-Membro A, ainda que o seu diploma o predestinasse, em teoria, a exercer uma profissão no Estado-Membro B.

44. Ora, a situação em causa no processo principal é diferente das referidas na Diretiva 2005/36.

45. O diploma de que o requerente no processo principal é titular foi concedido no termo de uma formação ministrada na Finlândia, na língua desse Estado, em parceria com um instituto estabelecido nesse mesmo Estado-Membro. O órgão jurisdicional de reenvio refere ainda que a universidade britânica que atribui o diploma afirma ter desenhado a formação ministrada de modo a satisfazer às exigências do Decreto finlandês relativo aos profissionais de saúde.

46. Com base nestes elementos, pode-se concluir que a formação ministrada se destinava exclusivamente a permitir o exercício da profissão de psicoterapeuta na Finlândia. O facto de o diploma em questão ser concedido em parceria com uma instituição de outro Estado-Membro

³ Considerando 1 da Diretiva 2005/36. Para uma apresentação da Diretiva 2005/36 e dos regimes de reconhecimento que estipula, ver as minhas Conclusões no processo Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, n.ºs 19 a 23).

⁴ Artigo 1.º da Diretiva 2005/36.

⁵ Para uma análise detalhada dos diferentes regimes de reconhecimento das qualificações profissionais previstos pela Diretiva 2005/36, v. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 320.

não pode afetar a conclusão de que, numa tal situação, o Estado-Membro de origem e o Estado-Membro de acolhimento se confundem. Na realidade, não se tratava de o requerente fazer uso do seu direito ao livre estabelecimento com base em qualificações profissionais obtidas num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem. Nessas condições, tal situação está, a meu ver, fora do âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, pelo que não pode ser analisada à luz das suas disposições.

47. Decorre ainda desses elementos que a situação de A, tal como descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio, não apresenta qualquer elemento de conexão com as disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais⁶. O simples facto de o diploma em causa ter sido concedido em parceria com uma universidade de outro Estado-Membro não permite demonstrar a existência de um elemento de conexão suficiente com a situação de A, quando o diploma é atribuído no final de uma formação que decorreu no Estado-Membro de acolhimento, na língua desse Estado, e se destina exclusivamente a permitir o acesso à profissão de psicoterapeuta na Finlândia. Do ponto de vista de A., o envolvimento da universidade estrangeira é, a meu ver, de natureza puramente incidental⁷. Nessas circunstâncias, os artigos 45.º e 49.º TFUE, que visam proteger as pessoas que fazem um uso efetivo das liberdades fundamentais, não conferem direitos a A⁸. Este não os pode invocar no contexto do seu pedido de acesso à profissão de psicoterapeuta e ao seu exercício.

48. Tal conclusão não significa, é certo, que o direito da União seja irrelevante numa situação como a que está em causa no processo principal. No entanto, parece-me ser abrangida unicamente pelas disposições relativas à livre prestação de serviços ou ao livre estabelecimento da UWE, enquanto instituição de um Estado-Membro que celebre uma parceria com uma instituição de outro Estado-Membro para ministrar uma formação neste último. O possível entrave às disposições relativas às liberdades fundamentais previstas pelo Tratado deve então ser determinado principalmente em relação à universidade estrangeira.

49. Ora, na minha opinião, essa questão ultrapassa o âmbito das questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, e exigiria uma análise diferente, que o Tribunal de Justiça não está em condições de efetuar à luz dos elementos transmitidos na decisão de reenvio.

50. O contexto factual subjacente à segunda questão prejudicial indica, ainda, que a situação de A não está abrangida nem pelas disposições da Diretiva 2005/36, nem pelas disposições do Tratado FUE relativas às liberdades fundamentais. Com efeito, trata-se, no âmbito desta segunda questão prejudicial, de determinar se o Valvira, enquanto autoridade competente, podia proceder a uma análise aprofundada das qualificações profissionais invocadas pelo requerente para verificar se essas qualificações permitem a este último, na Finlândia, ter acesso à profissão de psicoterapeuta.

51. Ora, o próprio facto de recorrer a informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas da formação realizada indica, a meu ver, que, independentemente desses elementos, esta formação permite, em teoria, aceder à profissão de psicoterapeuta na Finlândia. Se a formação frequentada tivesse um objetivo completamente diferente, ou se fosse claro que a formação em causa era apenas parcial em relação às exigências da legislação finlandesa, tal conclusão seria suficiente para indeferir o pedido de acesso a essa profissão.

⁶ Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 57).

⁷ Embora a situação de A. não apresente, portanto, quaisquer elementos de conexão com as liberdades fundamentais, estas podem, no entanto, ter um impacto no contexto factual como descrito pelo órgão jurisdicional de reenvio, no que diz respeito à situação da universidade de outro Estado-Membro. V. n.º 48 das presentes conclusões.

⁸ Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 57).

52. Portanto, o Valvira procede a essa análise aprofundada, que visa verificar se a formação cumpre, na prática, as exigências da lei finlandesa, apenas porque a formação tem exatamente por objeto formar psicoterapeutas na Finlândia.

53. Ao basear-se em informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas da formação, o Valvira não procura, portanto, verificar a equivalência de uma formação ministrada por uma instituição de outro Estado-Membro com as ministradas na Finlândia, mas sim verificar se a formação ministrada na Finlândia cumpre as exigências estabelecidas pelo direito finlandês para permitir o acesso à profissão de psicoterapeuta.

54. Nestas circunstâncias, sou de opinião que a formação em causa deve ser considerada uma formação ministrada na Finlândia nos termos das disposições do direito da União, de modo que a situação de A não pode ser analisada nem à luz das disposições da Diretiva 2005/36, nem à luz das disposições do Tratado relativas à sua liberdade de estabelecimento.

55. Por conseguinte, à luz das considerações precedentes, entendo que se deve responder às questões prejudiciais que o pedido de acesso a uma profissão e ao seu exercício apresentado por um estudante que tenha obtido um diploma emitido em parceria com uma universidade de outro Estado-Membro no final de uma formação frequentada exclusivamente no Estado-Membro de acolhimento, na língua desse Estado, com vista ao exercício da profissão em causa nesse Estado, não pode ser analisado à luz da Diretiva 2005/36 ou dos artigos 45.º e 49.º TFUE.

56. Todavia, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que a Diretiva 2005/36 e as disposições relativas à liberdade de estabelecimento de A são aplicáveis numa situação como a que está em causa no processo principal, procederei à análise das questões prejudiciais.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

57. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 45.º e 49.º TFUE e o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 devem ser interpretados no sentido de que o pedido de acesso a uma profissão regulamentada e ao seu exercício num Estado-Membro de acolhimento deve ser apreciado à luz das disposições do Tratado quando o requerente não preenche as condições estabelecidas nesta disposição que permitem tal acesso.

58. No âmbito do regime geral previsto pela Diretiva 2005/36, o artigo 13.º, n.º 2, da mesma regulamenta as condições nas quais um Estado-Membro de acolhimento autoriza o acesso e o exercício de uma profissão regulamentada quando o requerente é titular de um título de formação emitido por um Estado-Membro onde essa profissão não esteja regulamentada.

59. Como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, a profissão de psicoterapeuta não é abrangida pelo regime de reconhecimento automático e está, portanto, sujeita às disposições do regime geral. Além disso, resulta do quadro jurídico e factual estabelecido pelo órgão jurisdicional de reenvio que a profissão de psicoterapeuta é uma profissão regulamentada na Finlândia, na aceção da Diretiva 2005/36, ao contrário do que acontece no Reino Unido, onde não está sujeita à posse de qualificações profissionais específicas.

60. No entanto, é pacífico que o recorrente no processo principal não satisfaz as condições previstas no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36. Coloca-se, assim, a questão de saber se o acesso à profissão de psicoterapeuta e o seu exercício podem, todavia, ser reconhecidos com fundamento nas liberdades fundamentais previstas pelo Tratado FUE.

61. Como defendem os Governos francês e finlandês, a resposta a esta questão depende do nível de harmonização operado pela Diretiva 2005/36. De facto, é jurisprudência constante que qualquer medida nacional num domínio que tenha sido objeto de harmonização exaustiva a nível da União deve ser apreciada, não à luz das disposições de direito primário, mas das disposições dessa medida de harmonização⁹. Este efeito de substituição do ato de direito derivado às normas do Tratado só tem lugar, porém, quando o ato da União regula uma matéria de forma exaustiva¹⁰.

62. Por outras palavras, se se considerasse que a harmonização operada pelo artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 é exaustiva, um pedido de acesso à profissão de psicoterapeuta num Estado-Membro de acolhimento com base em qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro já não poderia ser avaliado à luz do direito primário.

63. A, bem como os Governos francês e finlandês defendem esta tese, enquanto o Governo neerlandês e a Comissão se opõem à mesma. Na opinião destes, o facto de as condições do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 não estarem satisfeitas não significa que o pedido de acesso à profissão de psicoterapeuta não possa ser examinado à luz das disposições do Tratado.

64. Partilho desta opinião. O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 não opera, a meu ver, uma harmonização exaustiva e o facto de as condições estabelecidas nessa disposição não estarem preenchidas não obsta à análise de um pedido de acesso a uma profissão e ao seu exercício com fundamento no Tratado FUE.

1. Quanto à intensidade da harmonização operada pela Diretiva 2005/36

65. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a intensidade da harmonização operada pelas disposições de uma diretiva deve ser determinada atendendo não só aos seus termos, mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra¹¹.

66. O Tribunal de Justiça declarou que as diretivas relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas têm por objetivo facilitar o reconhecimento mútuo dos diplomas, dos certificados e de outros títulos, estabelecendo regras e critérios comuns¹². Além disso, resulta do considerando 40 da Diretiva 2005/36 que os objetivos da mesma são a «racionalização, simplificação e o melhoramento das regras relativas ao reconhecimento das qualificações profissionais», para permitir aos nacionais dos Estados-Membros exercerem uma profissão num Estado-Membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais¹³.

67. Para o efeito, a Diretiva 2005/36 confere às pessoas que tenham adquirido as suas qualificações profissionais num Estado-Membro uma garantia de acesso à mesma profissão e ao seu exercício noutro Estado-Membro, com os mesmos direitos que os nacionais desse Estado¹⁴.

68. Estes objetivos de simplificação e de melhoramento do reconhecimento das qualificações profissionais, associados à ideia de uma garantia conferida pela Diretiva 2005/36, indicam claramente a intenção do legislador da União de garantir o direito de livre estabelecimento dos

⁹ Acórdãos de 12 de outubro de 1993, Vanacker e Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); de 11 de dezembro de 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, n.º 64), e de 11 de junho de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, n.º 30).

¹⁰ V. Conclusões do Advogado-Geral P. Cruz Villalón no Processo Comissão/França (C-216/11, EU:C:2012:819, n.º 35).

¹¹ Acórdão de 16 de julho de 2015, UNIC E Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, n.º 35).

¹² Acórdão de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, n.º 36).

¹³ Considerando 1 da Diretiva 2005/36.

¹⁴ Considerando 3 da Diretiva 2005/36.

nacionais dos Estados-Membros nos Estados-Membros de acolhimento, sempre que as condições estabelecidas pela Diretiva 2005/36 estejam satisfeitas. Daí não decorre, em contrapartida, que o reconhecimento das qualificações profissionais só possa ocorrer nessas condições.

69. Por outras palavras, à luz dos objetivos da Diretiva 2005/36, embora o reconhecimento das qualificações profissionais seja facilitado com base nas disposições dessa diretiva e embora o cumprimento das condições nela estabelecidas garanta ao seu titular o direito de aceder a uma profissão e ao seu exercício noutro Estado-Membro, não se pode deduzir que esse direito só possa ser reconhecido nesses casos.

70. A redação do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36, com a epígrafe «Condições para o reconhecimento», também o demonstra. Com efeito, afirma-se aí que o acesso a uma profissão e o seu exercício «devem [...] ser permitidos» aos requerentes que preenchem as condições estabelecidas. Tal formulação sugere que, quando estas condições estão satisfeitas, o Estado-Membro de acolhimento é obrigado a reconhecer as qualificações profissionais em questão e a permitir o acesso à profissão. O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 é, nesse sentido, a expressão da garantia estabelecida nos seus considerandos.

71. Todavia, não se pode daí inferir que essas condições são as únicas que podem *permitir* o acesso a uma profissão e ao seu exercício. São, em contrapartida, as únicas condições que *garantem* o acesso a esta profissão.

72. A leitura dos objetivos da Diretiva 2005/36 e do teor do seu artigo 13.º, n.º 2 indica, no meu entender, que o texto não opera uma harmonização exaustiva. Embora o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 estabeleça, portanto, as condições em que os Estados-Membros são obrigados a reconhecer as qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro, ele não pode ser interpretado como exigindo que os Estados-Membros recusem sistematicamente o acesso a uma profissão e ao seu exercício quando estas condições não estejam preenchidas.

2. Articulação entre a Diretiva 2005/36 e as disposições do Tratado

73. Observo que o Tribunal de Justiça já declarou que o princípio inerente às liberdades fundamentais consagradas pelo Tratado FUE não pode perder parte do seu valor devido à adoção de diretivas relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas. Com efeito, estas diretivas não têm por finalidade e não podem ter por efeito tornar mais difícil o reconhecimento de tais diplomas, certificados, ou outros títulos nas situações não cobertas por elas¹⁵.

74. Devo salientar que, embora a expressão «situações não cobertas» pareça referir-se a situações fora do âmbito de aplicação das diretivas relativas ao reconhecimento mútuo de diplomas, esta jurisprudência foi, contudo, desenvolvida tanto no contexto de tais situações¹⁶ como em situações em que as condições previstas por essas diretivas não estavam preenchidas¹⁷.

¹⁵ Acórdãos de 14 de setembro de 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, n.ºs 31 e 34); de 22 de janeiro de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, n.ºs 25 e 26), e de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, n.ºs 35 e 36), e de 3 de março de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formação médica de base) (C-634/20, EU:C:2022:149, n.º 37).

¹⁶ Acórdãos de 22 de janeiro de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), e de 3 de março de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formação médica de base) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ Acórdão de 14 de setembro de 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, n.º 34).

75. Por outras palavras, a Diretiva 2005/36 procede à harmonização das condições para o reconhecimento das qualificações profissionais, de acordo com as condições que enuncia. Em contrapartida, não estabelece qualquer regra de reconhecimento (ou não reconhecimento) das qualificações profissionais em situações fora do seu âmbito de aplicação, ou em situações em que as condições previstas pelas disposições da Diretiva 2005/36 não estejam preenchidas.

76. Daí decorre, no meu entender, que as liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE se destinam, portanto, a regular uma situação abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, mas que não satisfaça as condições estabelecidas no seu artigo 13.º, n.º 2.

77. Esta interpretação parece-me reforçada pela leitura da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça sobre a aplicação das disposições do Tratado FUE quando a Diretiva 2005/36 não é aplicável na medida em que, não tendo concluído o seu curso, o requerente não dispõe de um título de formação que comprove a sua qualificação profissional de farmacêutico¹⁸ ou quando o requerente, embora dispondo de um título de formação, não apresenta o certificado de experiência que acompanha o título de formação que condiciona o direito a exercer plenamente a profissão de médico no Estado-Membro de origem¹⁹.

78. Parece-me paradoxal admitir que um pedido de acesso possa ser examinado com base em disposições diferentes das da Diretiva 2005/36 quando o requerente não possui um título de formação completa, e não o admitir quando o requerente possui um título de formação mas não satisfaz as condições estabelecidas na Diretiva 2005/36. Um requerente sem título de formação estaria então numa posição mais favorável do que o titular de qualificações profissionais que, no entanto, não preenche as condições estabelecidas no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

79. Tanto assim é que, em tais situações, verifico que a fronteira entre o que se enquadra no âmbito de aplicação desta diretiva e o que está excluído do mesmo pode ser difícil de determinar. Com efeito, poderia igualmente argumentar-se, em relação a uma situação em que o requerente não possui um diploma, que, embora aplicáveis, as condições do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 não estão preenchidas, uma vez que o requerente não apresenta provas de um título de formação na aceção da Diretiva 2005/36.

80. Nestas circunstâncias, parece-me que seria dificilmente admissível tratar de forma distinta estas duas situações. Nestas duas hipóteses, a Diretiva 2005/36 não prevê nenhuma disposição específica, nem exige que o Estado rejeite o reconhecimento das qualificações profissionais de que dispõe o requerente.

81. Acrescentaria ainda que, ao contrário do que o Governo francês sustenta, não vejo o risco que tal interpretação pode representar para o efeito útil do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

82. As condições previstas nesta disposição continuam a ser as únicas condições que garantem ao requerente o acesso a uma profissão e ao seu exercício, uma vez que, quando estão satisfeitas, o Estado-Membro é obrigado a deferir o seu pedido. O facto de permitir que o pedido de um requerente que não preenche essas condições seja apreciado com fundamento no Tratado FUE

¹⁸ Acórdão de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Embora se tratasse, neste processo, de uma profissão abrangida pelo regime de reconhecimento automático, o mesmo raciocínio aplica-se, todavia, no caso de uma profissão por ele não abrangida.

¹⁹ Acórdão de 3 de março de 2022, Sosiaali- ja terveystalun lupa- ja valvontavirasto (Formação médica de base) (C-634/20, EU:C:2022:149).

não põe em causa essa constatação. Nessa hipótese, tal requerente não tem qualquer garantia de deferimento do pedido pelo Estado-Membro, uma vez que o exame das suas qualificações profissionais para efeitos de acesso a uma profissão depende de outros fatores²⁰.

83. Por conseguinte, no meu entender, os artigos 45.º e 49.º TFUE e o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 devem ser interpretados no sentido de que um pedido de acesso a uma profissão regulamentada e ao seu exercício num Estado-Membro de acolhimento deve ser apreciado à luz das disposições do Tratado FUE quando o requerente não preenche as condições estabelecidas nesta última disposição que permitem esse acesso.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

84. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 45.º e 49.º TFUE se opõem a que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento baseie a sua apreciação da equivalência da formação do requerente em informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas dessa formação quando essas informações lhe foram fornecidas por outras fontes diferentes do organizador da formação ou das autoridades competentes do Estado-Membro de origem.

85. Procederei a um breve recordatório da jurisprudência relativa à análise dos pedidos de acesso a uma profissão num Estado-Membro de acolhimento, com base nas disposições do Tratado FUE, que estabelece uma presunção de aquisição de conhecimentos e de qualificações fundada no diploma apresentado pelo requerente. Examinarei de seguida se, e sendo caso disso, em que condições, esta presunção pode ser ilidida.

1. Jurisprudência relativa à aplicação dos artigos 45.º e 49.º TFUE à análise pelo Estado-Membro de acolhimento de um pedido de acesso a uma profissão e ao seu exercício: a existência de uma presunção

86. É jurisprudência assente que, na falta de harmonização das condições de acesso a uma profissão, os Estados-Membros têm o direito de definir os conhecimentos e as habilitações necessários para o exercício dessa profissão e exigir a apresentação de um diploma que comprove a posse desses conhecimentos e habilitações²¹.

87. Porém, os Estados-Membros devem exercer as suas competências neste domínio respeitando as liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE²². Em especial, as disposições nacionais adotadas para o efeito não podem constituir um obstáculo injustificado ao exercício efetivo das liberdades fundamentais garantidas pelos artigos 45.º e 49.º TFUE²³.

²⁰ V. a minha análise relativa à segunda questão prejudicial.

²¹ Acórdãos de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, n.º 9), e de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 48).

²² Acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 51).

²³ Acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 52).

88. Assim, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as normas nacionais que estabeleçam os requisitos das habilitações, ainda que sejam aplicadas sem discriminação em razão da nacionalidade, podem ter por efeito entrar o exercício das liberdades fundamentais se as normas nacionais em causa não tomarem em consideração os conhecimentos e as habilitações já adquiridos pelo interessado noutra Estado-Membro²⁴.

89. Neste contexto, as autoridades de um Estado-Membro às quais é apresentado, por um cidadão da União, um pedido de autorização para o exercício de uma profissão cujo acesso está dependente, segundo a legislação nacional, da posse de um diploma ou de uma habilitação profissional, ou de períodos de experiência prática, devem tomar em consideração o conjunto dos diplomas, dos certificados e de outros títulos, bem como a experiência pertinente do interessado, procedendo a uma comparação entre, por um lado, as competências comprovadas por esses títulos e essa experiência e, por outro, os conhecimentos e habilitações exigidos pela legislação nacional²⁵.

90. O processo de exame comparativo deve permitir às autoridades do Estado-Membro de acolhimento certificarem-se, *objetivamente*, que o diploma estrangeiro comprova, em relação ao seu titular, conhecimentos e qualificações senão idênticos, pelo menos equivalentes aos comprovados pelo diploma nacional. Esta apreciação da equivalência do diploma estrangeiro deve fazer-se *exclusivamente* tendo em consideração o grau dos conhecimentos e as habilitações que esse diploma, atendendo à natureza e à duração dos estudos, bem como às formações práticas cuja realização comprova, permite *presumir* relativamente ao seu titular²⁶.

91. Por outras palavras, a autoridade do Estado-Membro de acolhimento é obrigada a confiar nos conhecimentos e qualificações que o diploma apresentado pelo requerente lhe permite adquirir. Neste sentido, este mecanismo, baseado na confiança entre os Estados-Membros, estabelece uma presunção de que o requerente possui os conhecimentos e qualificações comprovados pelo diploma em causa, sem se permitir ao Estado-Membro de acolhimento que verifique se tais conhecimentos e qualificações estão efetivamente adquiridos pelo requerente.

92. Mais precisamente, o procedimento de exame comparativo visa apenas determinar o conteúdo da formação, a natureza dos cursos frequentados, e a duração da formação, a fim de determinar se as qualificações comprovadas pelo diploma estrangeiro correspondem às exigidas pelas disposições do Estado Membro de acolhimento²⁷. Em contrapartida, como assinala a Comissão, a análise comparativa efetuada pelo Estado-Membro de acolhimento não pode, em caso algum, permitir uma avaliação da qualidade da formação ministrada ou uma verificação da aquisição efetiva dos conhecimentos comprovados pelo diploma.

93. Tal verificação seria não apenas contrária à ideia de uma presunção estabelecida pela jurisprudência e baseada no único diploma na posse do requerente, como também minaria a confiança entre os Estados-Membros e as suas autoridades competentes, e acabaria por impedir o reconhecimento dos diplomas.

²⁴ Acórdãos de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, n.º 15), e de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 53).

²⁵ Acórdãos de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, n.º 16); de 22 de janeiro de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, n.º 24); de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 54); de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, n.º 34), e de 3 de março de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formação médica de base) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ Acórdãos de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, n.º 17), e de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 55).

²⁷ Acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 57).

94. Nestas condições, entendo que os artigos 45.º e 49.º TFUE opõem-se, em princípio, a que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento baseie a sua apreciação da equivalência da formação do requerente em informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas dessa formação, quando essas informações lhe tenham sido fornecidas por fontes externas aos organizadores da formação ou às autoridades competentes do Estado-Membro de origem. Considerar tais elementos afigura-se-me, com efeito, ir além do que é permitido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, e prejudicaria o sistema de reconhecimento mútuo de qualificações na União.

2. *Afastamento da presunção*

95. Embora resulte claramente da jurisprudência que o exame comparativo dos diplomas efetuado pela autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento se baseia nas qualificações que o diploma que o requerente apresenta permite presumir, sou também de opinião que tal presunção pode, em alguns casos, ser ilidida e que é então permitido à autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento que efetue verificações para além das qualificações atestadas pelo diploma do requerente.

96. Na minha opinião, tal possibilidade é na realidade inerente às liberdades fundamentais previstas pelo Tratado, que asseguram o livre estabelecimento e o reconhecimento das qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro ou no termo de uma formação ministrada por uma instituição de outro Estado-Membro, prevendo simultaneamente exceções a esses princípios em alguns casos.

97. Assim, embora seja evidente, como o Tribunal de Justiça declarou, que normas nacionais que estabelecem condições de qualificação, mesmo aplicadas sem discriminação em razão da nacionalidade, podem ter por efeito entrar o exercício das liberdades fundamentais se as normas nacionais em causa não tomarem em consideração os conhecimentos e as habilitações já adquiridos pelo interessado noutro Estado-Membro, parece-me, contudo, que tal entrave pode ser justificado por razões imperiosas de interesse geral, desde que sejam adequadas para garantir a realização do objetivo prosseguido e não vão além do necessário para atingir esse objetivo.

98. Como salientam os Governos francês e finlandês, a profissão em causa no processo principal é a dos profissionais de saúde responsáveis por pacientes. Nestas condições, o exame comparativo efetuado pela autoridade competente e que vai além da presunção baseada no diploma invocado pelo requerente visa garantir a segurança dos pacientes e, por conseguinte, destina-se a assegurar a proteção da saúde pública, que constitui uma razão imperiosa de interesse geral, suscetível de justificar uma restrição à liberdade de estabelecimento²⁸.

99. Contudo, é ainda necessário verificar se tal exame é adequado para garantir o objetivo de proteção da saúde pública e não vai além do que é necessário para atingir esse objetivo.

100. Entendo que, para satisfazer as exigências da proporcionalidade e da necessidade, um exame comparativo das qualificações profissionais que tenha em conta outros elementos que não apenas as qualificações profissionais que o diploma permite presumir, de modo a garantir a proteção da saúde pública, só pode ter lugar na hipótese de existir precisamente, na eventualidade de o requerente aceder e exercer a profissão em causa, um risco comprovado para a segurança dos pacientes e para a saúde pública.

²⁸ Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, n.º 58).

101. A existência de tal risco deve ser estabelecida pela autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento, que pode basear-se num conjunto de indícios concordantes relativos a falhas sistémicas na formação recebida pelo requerente. Não pode, em contrapartida, basear-se apenas em denúncias anónimas e isoladas, sem proceder a outras verificações, especialmente quando a formação foi de facto realizada nesse Estado-Membro, dispondo, portanto, de amplos meios para a elas proceder.

102. Em particular, como assinala o Governo francês, a autoridade que emite o diploma em questão deve ser autorizada a prestar esclarecimentos quando a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento identificar a possibilidade de um risco para a saúde pública em resultado da formação frequentada.

103. Por outras palavras, embora a proteção da saúde pública possa justificar um exame comparativo dos diplomas que não se baseie unicamente nas qualificações profissionais que o diploma apresentado pelo requerente permite presumir, a autoridade competente é sempre obrigada, em qualquer caso, a ter em consideração não só as competências profissionais de que dispõe efetivamente o requerente, mas também qualquer elemento pertinente que permita o acesso a uma profissão e ao seu exercício.

104. Por conseguinte, entendo que importa que responder segunda questão prejudicial que os artigos 45.º e 49.º TFUE não se opõem a que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento considere informações relativas ao conteúdo exato e às modalidades concretas da formação, quando essas informações lhe tenham sido fornecidas por fontes fiáveis externas aos organizadores da formação ou às autoridades competentes do Estado-Membro de origem, a fim de determinar a existência de um risco comprovado para a segurança dos pacientes. A autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento não pode, contudo, basear-se exclusivamente nestes elementos para recusar o acesso a uma profissão e ao seu exercício a um nacional de um Estado-Membro que tenha obtido o seu diploma numa universidade de outro Estado-Membro.

V. Conclusão

105. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões colocadas pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) da seguinte maneira:

Um pedido de acesso a uma profissão e ao seu exercício, apresentado por um estudante que tenha obtido um diploma emitido em parceria com uma universidade de outro Estado-Membro no final de uma formação frequentada exclusivamente no Estado-Membro de acolhimento, na língua desse Estado, com vista ao exercício da profissão em questão nesse mesmo Estado, não pode ser analisado à luz da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, conforme alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013. Os artigos 45.º e 49.º TFUE, que visam proteger as pessoas que fazem um uso efetivo das liberdades fundamentais, também não são aplicáveis à situação desse estudante, pelo que não os pode invocar no contexto do seu pedido de acesso a uma profissão e ao seu exercício.