



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

2 de março de 2023*

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de trabalhadores — Reconhecimento das qualificações profissionais num Estado-Membro — Diretiva 2005/36/CE — Direito ao exercício da profissão de educador de infância — Profissão regulamentada — Direito de acesso à profissão com base num diploma emitido no Estado-Membro de origem — Qualificação profissional obtida num país terceiro»

No processo C-270/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), por Decisão de 14 de abril de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de abril de 2021, no processo

A

sendo interveniente:

Opetushallitus

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot (relator), S. Rodin e O. Spineanu-Matei, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo finlandês, por M. Pere, na qualidade de agente,
- em representação do Governo estónio, por M. Kriisa, na qualidade de agente,
- em representação do Governo espanhol, por L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agente,

* Língua do processo: finlandês.

- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e A. Hanje, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Armati, M. Huttunen, M. Mataija e I. Söderlund, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de setembro de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), 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»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado por A a respeito da decisão da Opetushallitus (Agência para a Educação, Finlândia) que indeferiu o seu pedido de reconhecimento da qualificação profissional de educador de infância.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1 e 14 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.
- [...]
- (14) O mecanismo de reconhecimento estabelecido pelas Diretivas 89/48/CEE [do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16)] e 92/51/CEE [do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Diretiva 89/48/CEE (JO 1992, L 209, p. 25)] mantém-se inalterado. [...]

4 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2005/36:

«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 noutra ou em vários outros Estados-Membros (adiante denominados “Estado-Membro de origem”) que permitem ao seu titular nele exercer a mesma profissão.

[...]»

5 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva dispõe:

«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.

[...]

2. Cada Estado-Membro poderá permitir no seu território, de acordo com a sua regulamentação, o exercício de uma profissão regulamentada, na aceção da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, a nacionais dos Estados-Membros que possuam qualificações profissionais que não tenham sido obtidas num Estado-Membro. [...]»

6 O artigo 3.º da referida diretiva prevê:

«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; [...]

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;

[...]

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;

f) “Experiência profissional”: o exercício efetivo e lícito da profissão em causa num Estado-Membro;

[...]

3. Será considerado título de formação qualquer título de formação emitido num país terceiro, desde que o seu titular tenha, nessa profissão, uma experiência profissional de três anos no território do Estado-Membro que reconheceu o referido título, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, certificada por esse Estado-Membro.»

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

«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 dessa 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.

[...]»

- 9 O artigo 59.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros comunicam à Comissão [Europeia], nos termos da respetiva legislação nacional, uma lista das profissões regulamentadas existentes que especifique as atividades abrangidas por cada profissão, uma lista das formações regulamentadas e das formações profissionais com uma estrutura específica, referida no artigo 11.º, alínea c), subalínea ii), no seu território até 18 de janeiro de 2016. Qualquer alteração a estas listas é igualmente comunicada sem demora indevida à Comissão. A Comissão cria e mantém uma base de dados, acessível ao público, de profissões regulamentadas, incluindo uma descrição geral de atividades abrangidas por cada profissão.»

Direito finlandês

- 10 Nos termos do § 1, primeiro parágrafo, da laki ammattipätevyiden tunnustamisesta (1384/2015) [Lei relativa às Qualificações Profissionais (1384/2015)], esta lei regula o reconhecimento das qualificações profissionais e a livre prestação de serviços em conformidade com a Diretiva 2005/36. O § 6 desta lei especifica as condições para tal reconhecimento.

Direito estónio

- 11 Os requisitos de aptidão exigidos aos educadores de infância na Estónia são fixados pelo haridusministri 26. augusti 2002. aasta määrus «Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded» (RTL 2002, 96, 1486; RT I, 03.09.2013, 36) (Regulamento do Ministro da Educação relativo aos Requisitos de Aptidão para Educadores de Infância) de 26 de agosto de 2002 (a seguir «Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância»).
- 12 Nos termos do § 1, n.º 1, deste regulamento:
- «O empregador avalia a aptidão do trabalhador para o desempenho da função e o cumprimento dos requisitos de aptidão previstos no presente regulamento. [...]»
- 13 Nos termos do § 18 do referido regulamento, os requisitos de aptidão para educadores de infância são a posse de habilitações do ensino superior e competências pedagógicas. O § 37 do mesmo regulamento prevê que os requisitos de aptidão não se aplicam às pessoas que tenham trabalhado como educadores de infância antes de 1 de setembro de 2013 e que disponham de aptidão ao abrigo das disposições então em vigor do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância em vigor antes de 1 de setembro de 2013 ou que disponham de uma aptidão considerada equivalente para tarefas semelhantes.

- 14 Na sequência da adesão da República da Estónia à União Europeia em 1 de maio de 2004, o Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määrus nr 120 «Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus» (RT I 2005, 32, 241; RT I, 28.07.2020, 6) (Regulamento n.º 120 do Governo, relativo à Correspondência entre os Diplomas da República da Estónia e os Diplomas da Antiga URSS Emitidos Antes de 20 de Agosto de 1991), de 6 de junho de 2005, estabelece a correspondência entre as qualificações que eram reconhecidas pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que eram atribuídas antes de 20 de agosto de 1991 e os níveis de ensino geral e de ensino superior do sistema educativo da República da Estónia.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 15 A apresentou um pedido de reconhecimento das suas qualificações profissionais de educador de infância na Agência para a Educação com base nos seguintes documentos:
- um certificado relativo à obtenção do diploma «Koolieelsete lasteasutuste kasvataja» (Educação Pré-Escolar) em 1980 na República Socialista Soviética da Estónia;
 - um certificado relativo à obtenção do diploma «Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava» (Curso especializado de gestão hoteleira correspondente ao nível de ensino superior) em 2006;
 - um certificado relativo à obtenção do diploma «Ärijuhtimise magistri kraad — Turismiettevõtlus ja teeninduse juhtimine» (Mestrado em gestão de empresas — Gestão do turismo e de serviços) em 2013, e
 - um documento, intitulado «Kutsetunnistus “Õpetaja, tase 6”» (Certificado profissional «docente, nível 6»), emitido pela Associação de Professores da Estónia em 2017.
- 16 Por outro lado, é pacífico que A exerceu a profissão de educador de infância na República Socialista Soviética da Estónia entre 1980 e 1984, e depois novamente numa creche na Finlândia em 2016 e 2017.
- 17 Por Decisão de 8 de março de 2018, a Agência para a Educação indeferiu o pedido de A.
- 18 Por Decisão de 18 de abril de 2019, o Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia) negou provimento ao recurso interposto por A da decisão da Agência para a Educação. Este órgão jurisdicional considerou que as qualificações e a experiência profissionais de A não preenchiam os requisitos para o reconhecimento de uma qualificação profissional ao abrigo da Lei relativa às Qualificações Profissionais (1384/2015).
- 19 A interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia).
- 20 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a profissão de educador de infância é uma «profissão regulamentada» na Estónia, na aceção da Diretiva 2005/36.

- 21 Salienta que vários elementos parecem indicar que esta profissão é efetivamente uma profissão regulamentada na Estónia. Com efeito, as condições de aptidão exigidas a um educador de infância, enunciadas no Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância, são a obtenção de um diploma do ensino superior e a posse de competências pedagógicas. Ora, estas últimas competências são atestadas por um documento emitido, a pedido, pela Associação de Professores da Estónia, tendo em conta o processo do requerente e após uma entrevista.
- 22 Este órgão jurisdicional observa igualmente que a República da Estónia incluiu a profissão de educador de infância numa base de dados de profissões regulamentadas mantida pela Comissão.
- 23 Todavia, há outros elementos que suscitam dúvidas ao órgão jurisdicional de reenvio quanto ao facto de a profissão de educador de infância ser uma profissão regulamentada na Estónia.
- 24 Observa que, contrariamente ao direito finlandês, a regulamentação estónia não exige que o diploma do ensino superior mencionado no n.º 21 do presente acórdão se enquadre no domínio da pré-escolaridade.
- 25 Além disso, observa que o empregador que recruta esse educador dispõe de um poder discricionário para apreciar se o candidato ao lugar de educador de infância preenche os requisitos do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância. Especialmente, o certificado relativo às competências pedagógicas é facultativo e não vincula o empregador. Este último aprecia autonomamente se o candidato possui as competências pedagógicas exigidas.
- 26 Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, dois empregadores distintos podem apreciar de maneira diferente as competências pedagógicas de um mesmo candidato.
- 27 Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto a saber se a regulamentação estónia reserva efetivamente o exercício da profissão de educador de infância às pessoas que preenchem determinados requisitos e proíbe o acesso às outras.
- 28 Em segundo lugar, assumindo que a profissão em causa é considerada regulamentada na Estónia, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto a saber se o certificado emitido a A pela Associação de Professores da Estónia em 2017, mencionado no n.º 15 do presente acórdão, pode ser considerado uma declaração de competência ou um título de formação, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, quando a experiência profissional que homologa foi adquirida numa época em que o Estado-Membro de origem era uma república socialista soviética.
- 29 Em terceiro lugar, no que respeita ao diploma obtido em 1980 por A na República Socialista Soviética da Estónia e da experiência que aí adquiriu entre 1980 e 1984, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se se deve considerar que esse diploma e essa experiência atestam qualificações profissionais adquiridas num país terceiro, na aceção do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 e se, conseqüentemente, essas qualificações só podem ser reconhecidas se a pessoa em causa demonstrar, além disso, uma experiência profissional de três anos adquirida no Estado-Membro de origem, após a data em que se tornou novamente independente.
- 30 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, contudo, que uma lei estónia de 2005 equiparou os diplomas obtidos na República Socialista Soviética da Estónia aos diplomas obtidos na Estónia após a data em que esta se tornou novamente independente.

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

- «1) Deve o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da [Diretiva 2005/36] ser interpretado no sentido de que deve ser considerada “profissão regulamentada” uma profissão em relação à qual, por um lado, os requisitos de aptidão estão estabelecidos num regulamento aprovado pelo Ministro da Educação de um Estado-Membro, o conteúdo da competência pedagógica exigida ao educador de infância está regulamentado num estatuto profissional e a profissão de educador de infância está registada na base de dados de profissões regulamentadas criada pela Comissão, mas, por outro, segundo a redação do regulamento relativo aos requisitos de aptidão dessa profissão, é reconhecida ao empregador uma margem de apreciação na avaliação do preenchimento dos requisitos de aptidão, especialmente no que respeita ao requisito da aptidão pedagógica, e a natureza da prova da existência da aptidão pedagógica não está regulamentada nem no regulamento em questão nem noutras disposições legislativas, regulamentares ou administrativas?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão prejudicial: pode um certificado emitido pela autoridade competente do Estado-Membro de origem, relativo a uma qualificação profissional cuja obtenção exige experiência profissional na profissão em questão, ser considerado uma declaração de competência ou um título de formação na aceção do artigo 13.º, n.º 1, da [Diretiva 2005/36], se a experiência profissional que constitui o fundamento para a atribuição do certificado for proveniente do Estado-Membro de origem, numa época em que este era uma república socialista soviética, bem como do Estado-Membro de acolhimento, mas não do Estado-Membro de origem após a data em que se tornou novamente independente?
- 3) Deve o artigo 3.º, n.º 3, da [Diretiva 2005/36] ser interpretado no sentido de que uma qualificação profissional baseada num certificado obtido num estabelecimento de ensino situado no território geográfico de um Estado-Membro numa época em que esse Estado-Membro não existia como Estado independente mas como república socialista soviética, bem como a experiência profissional adquirida com base nessa qualificação na república socialista soviética em questão antes de o Estado-Membro se tornar novamente independente, deve ser considerada uma qualificação profissional adquirida num país terceiro, de modo que a invocação dessa qualificação profissional exige uma experiência profissional adicional de três anos no Estado-Membro de origem após a data em que este se tornou novamente independente?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 32 Como resulta do considerando 1 da Diretiva 2005/36, o objetivo que esta prossegue é favorecer o reconhecimento das qualificações profissionais, a fim de permitir aos nacionais dos Estados-Membros exercer uma profissão, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que tenham adquirido as suas qualificações profissionais, contribuindo assim para a livre circulação dos trabalhadores na União.
- 33 Por força dos seus artigos 1.º e 2.º, esta diretiva só é aplicável se a profissão em causa estiver regulamentada no Estado-Membro de acolhimento.

- 34 No caso em apreço, resulta das indicações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que a profissão de educador de infância é, na Finlândia, uma profissão regulamentada. Por conseguinte, o acesso a essa profissão neste Estado-Membro e o seu exercício pelos nacionais de outro Estado-Membro regem-se pelas disposições da Diretiva 2005/36.
- 35 Quando a profissão em causa também estiver regulamentada no Estado-Membro de origem, o Estado-Membro de acolhimento deve permitir, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, o acesso a esta profissão ou o seu exercício, nas mesmas condições que os seus nacionais, pelos nacionais de outros Estados-Membros que possuam a declaração de competência ou o título de formação exigido pelo Estado-Membro de origem.
- 36 Por outro lado, quando a profissão em causa não estiver regulamentada no Estado-Membro de origem, resulta do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36 que o acesso a uma profissão e o seu exercício devem igualmente ser permitidos no Estado-Membro de acolhimento se o requerente tiver exercido a profissão em questão a tempo inteiro durante um ano, ou por período de duração global equivalente, a tempo parcial nos 10 anos anteriores noutra Estado-Membro e se possuir uma ou várias declarações de competência ou um ou vários títulos de formação emitidas pelo Estado-Membro de origem. Todavia, o artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2005/36 prevê que o requisito relativo à experiência profissional não se aplica quando o requerente possuir provas de qualificações profissionais que atestem uma formação regulamentada.
- 37 Por conseguinte, o pedido de reconhecimento das suas qualificações profissionais de educador de infância apresentado por A no Estado-Membro de acolhimento, a saber, a República da Finlândia, deve ser apreciado à luz das condições estabelecidas no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, se esta profissão estiver regulamentada no Estado-Membro de origem, a saber, a República da Estónia, e, se não estiver, à luz das condições do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

Quanto à primeira questão

- 38 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que deve ser considerada uma profissão regulamentada, na aceção desta disposição, uma profissão para a qual a regulamentação nacional exige requisitos de aptidão para o acesso e o exercício, mas deixa aos empregadores um poder discricionário para apreciar se esses requisitos estão preenchidos.
- 39 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, uma «[p]rofissão regulamentada» é uma «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».
- 40 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que deve considerar-se que uma profissão está regulamentada, na aceção das Diretivas 89/48 e 92/51, quando o acesso à atividade profissional que constitui essa profissão ou o exercício desta é regido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que estabelecem um regime que tem por efeito reservar expressamente essa atividade profissional àqueles que preencham determinados requisitos e proíbe o seu acesso àqueles que os não preencham (Acórdãos de 1 de fevereiro de 1996, Aranyit, C-164/94, EU:C:1996:23, n.º 19, e de 8 de maio de 2008, Comissão/Espanha, C-39/07,

EU:C:2008:265, n.º 33). À luz das definições que figuram nas Diretivas 89/48 e 92/51, e tendo em conta o considerando 14 da Diretiva 2005/36, esta jurisprudência é aplicável por analogia ao conceito de «profissão regulamentada», na aceção desta diretiva.

- 41 No caso em apreço, cumpre referir que, na Estónia, o Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância dispõe, no seu artigo 1.º, n.º 1, que «[o] empregador avalia a aptidão do trabalhador para o desempenho da função e o cumprimento dos requisitos de aptidão previstos no presente regulamento».
- 42 Como salientou o órgão jurisdicional de reenvio e sem que tenha sido desmentido pelo Governo estónio, o artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento confere ao empregador um poder discricionário para apreciar se estão preenchidos os requisitos de aptidão exigidos para aceder à profissão de educador de infância, especialmente o requisito relativo às competências pedagógicas, pelo que, por força da referida disposição, dois empregadores distintos podem apreciar de maneira diferente a questão de saber se um mesmo requerente preenche os referidos requisitos.
- 43 É certo que o Governo estónio explicou no Tribunal de Justiça que, perante a apresentação de um certificado emitido pela Associação de Professores da Estónia, o empregador não tem motivos para duvidar das competências pedagógicas do candidato. Todavia, como recordou o advogado-geral, no n.º 60 das suas conclusões, este Governo indicou que a legislação estónia não prevê nenhuma regra a este respeito. Tal confirma, portanto, a leitura que o órgão jurisdicional de reenvio faz do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância, segundo a qual compete ao empregador apreciar se estão preenchidos os requisitos de aptidão.
- 44 Esse poder de apreciação deve ser distinguido do poder do empregador de recrutar ou não uma pessoa que preencha os requisitos de aptidão para aceder à profissão em causa e escolher entre dois candidatos que preencham esses requisitos.
- 45 A situação que resulta desse poder de apreciação é suscetível de atenuar a distinção entre as pessoas que possuem as qualificações profissionais exigidas pela regulamentação nacional para o exercício da profissão em causa e as que não possuem.
- 46 Nestas condições, o direito estónio não garante que o acesso e o exercício da profissão em causa sejam reservados às pessoas que possuam determinadas qualificações profissionais.
- 47 Por conseguinte, a profissão de educador de infância, como é organizada na Estónia, não parece poder ser qualificada de «profissão regulamentada», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36.
- 48 Esta apreciação não é posta em causa pelo facto de a República da Estónia considerar a profissão de educador de infância «regulamentada», de ter inscrito esta profissão na lista das profissões existentes regulamentadas comunicada à Comissão e de a referida profissão ser mencionada na base de dados das profissões regulamentadas mantida pela Comissão, em aplicação do artigo 59.º da Diretiva 2005/36.

- 49 Com efeito, por um lado, a definição do conceito de «profissão regulamentada», que figura no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, não remete para o direito dos Estados-Membros. Por conseguinte, este conceito, na aceção da diretiva, é apenas uma questão de direito da União (Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 50 Por conseguinte, o facto de a República da Estónia considerar a profissão de educador de infância «regulamentada» e de a ter inscrito na lista das profissões existentes regulamentadas que comunicou à Comissão não basta para permitir qualificar esta profissão de «profissão regulamentada», na aceção da Diretiva 2005/36.
- 51 Por outro lado, como salientou o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões, o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 também não remete para o conteúdo da base de dados mantida pela Comissão, mencionada no n.º 48 do presente acórdão. Esta última tem, portanto, apenas valor indicativo.
- 52 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que não é considerada uma «profissão regulamentada», na aceção desta disposição, uma profissão para a qual a regulamentação nacional exige requisitos de aptidão para o acesso e o exercício, mas deixa aos empregadores um poder discricionário para apreciar se esses requisitos estão preenchidos.

Quanto à segunda questão

- 53 A segunda questão é expressamente submetida para o caso de a profissão em causa estar regulamentada no Estado-Membro de origem, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, e de a resposta à primeira questão ser, conseqüentemente, afirmativa. Tendo em conta a resposta negativa dada à primeira questão, não há, portanto, que responder à segunda questão.

Quanto à terceira questão

- 54 A terceira questão é submetida na hipótese de a profissão em causa não estar regulamentada no Estado-Membro de origem.
- 55 Neste caso, como recordado no n.º 36 do presente acórdão, resulta do artigo 13.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2005/36 que o acesso a uma profissão e o seu exercício devem igualmente ser permitidos no Estado-Membro de acolhimento se o requerente tiver exercido a profissão em questão a tempo inteiro durante um ano (ou por período de duração global equivalente) a tempo parcial nos 10 anos anteriores noutro Estado-Membro e se possuir uma ou várias declarações de competência ou um ou vários títulos de formação emitidos pelo Estado-Membro de origem. Todavia, o artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2005/36 prevê que o requisito relativo à experiência profissional de um ano noutro Estado-Membro durante os últimos dez anos não é exigido se as provas de qualificações profissionais que o requerente possuir atestarem uma formação regulamentada.
- 56 No caso em apreço, contrariamente ao que exige o artigo 13.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2005/36, A não exerceu a profissão de educador de infância num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que antecederam o seu pedido.

- 57 Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto a saber se o diploma de educador de infância obtido por A em 1980 na República Socialista Soviética da Estónia pode ser considerado um título de formação que atesta uma formação regulamentada para efeitos do artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da mesma diretiva.
- 58 Com efeito, segundo o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, «[s]erá considerado título de formação qualquer título de formação emitido num país terceiro, desde que o seu titular tenha, nessa profissão, uma experiência profissional de três anos no território do Estado-Membro que reconheceu o referido título, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, certificada por esse Estado-Membro».
- 59 Daqui resulta que há que considerar que, com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição é aplicável no caso de o título de formação apresentado ao Estado-Membro de acolhimento ter sido obtido no território de outro Estado-Membro numa época em que esse Estado-Membro não existia enquanto Estado independente, mas enquanto república socialista soviética, e em que esse título de formação era equiparado pelo referido Estado-Membro a um título de formação emitido neste após a data em que se tornou novamente independente.
- 60 Resulta da própria redação do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 que esta disposição diz respeito a qualquer título de formação emitido por um país terceiro e reconhecido por um Estado-Membro nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da mesma diretiva.
- 61 Ora, deve salientar-se que não se pode considerar que o diploma obtido por A em 1980 na República Socialista Soviética da Estónia tenha sido emitido por um país terceiro, na aceção desta disposição.
- 62 Com efeito, como resulta das explicações prestadas ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio, este diploma foi equiparado pela República da Estónia, após a data em que se tornou novamente independente e na sequência da sua adesão à União, por força do Regulamento n.º 120 do Governo, de 6 de junho de 2005, Relativo à Correspondência entre os Diplomas da República da Estónia e os Diplomas da Antiga URSS Emitidos Antes de 20 de Agosto de 1991, a um diploma obtido na República da Estónia após a data em que este Estado-Membro se tornou novamente independente.
- 63 Por conseguinte, este diploma deve ser considerado um título de formação emitido por um Estado-Membro e não por um país terceiro, contrariamente ao previsto no artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36.
- 64 Daqui resulta que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 não é aplicável em circunstâncias como as do litígio no processo principal.
- 65 Resulta do exposto que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição não é aplicável no caso de o título de formação apresentado ao Estado-Membro de acolhimento ter sido obtido no território de outro Estado-Membro numa época em que esse Estado-Membro não existia enquanto Estado independente, mas enquanto república socialista soviética, e em que esse título de formação era equiparado pelo referido

Estado-Membro a um título de formação emitido neste após a data em que se tornou novamente independente. Deve considerar-se que esse título de formação foi obtido num Estado-Membro e não num país terceiro.

- 66 Importa acrescentar que, tendo em conta as respostas dadas nos n.ºs 52 e 65 do presente acórdão, das quais resulta que o pedido de reconhecimento das qualificações profissionais não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, cabe às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento, como o advogado-geral especificou nos n.ºs 90 a 93 das suas conclusões, analisar a situação de A à luz das disposições dos artigos 45.º e 49.º TFUE, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [v., neste sentido, Acórdão de 3 de março de 2022, *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto* (Formação médica de base), C-634/20, EU:C:2022:149, n.ºs 38 a 46 e jurisprudência referida].

Quanto às despesas

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

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

- 1) **O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), 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,**

deve ser interpretado no sentido de que:

não é considerada uma «profissão regulamentada», na aceção desta disposição, uma profissão para a qual a regulamentação nacional exige requisitos de aptidão para o acesso e o exercício, mas deixa aos empregadores um poder discricionário para apreciar se esses requisitos estão preenchidos.

- 2) **O artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55,**

deve ser interpretado no sentido de que:

esta disposição não é aplicável no caso de o título de formação apresentado ao Estado-Membro de acolhimento ter sido obtido no território de outro Estado-Membro numa época em que esse Estado-Membro não existia enquanto Estado independente, mas enquanto república socialista soviética, e em que esse título de formação era equiparado pelo referido Estado-Membro a um título de formação emitido neste após a data em que se tornou novamente independente. Deve considerar-se que esse título de formação foi obtido num Estado-Membro e não num país terceiro.

Assinaturas