ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

4 de Dezembro de 2008 *

No processo C-151/07,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Symvoulio tis Epikrateias (Grécia), por decisão de 13 de Março de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 19 de Março de 2007, no processo

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

contra

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J.-C. Bonichot, K. Schiemann (relator), J. Makarczyk e P. Kūris, juízes,

* Língua do processo: grego.

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Janeiro de 2008,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo helénico, por E. Skandalou, na qualidade de agente,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação do Governo eslovaco, por J. Čorba, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Zavvos e H. Støvlbæk, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 1.º, alínea a), 3.º e 4.º da Directiva 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 Directiva 89/48/CEE (JO L 209, p. 25), conforme alterada pela Directiva 2001/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Maio de 2001 (JO L 206, p. 1, a seguir «Directiva 92/51»). Coloca-se a questão de saber se essas disposições podem ser invocadas para o reconhecimento de diplomas conferidos por estudos feitos no seu território pelas autoridades de outro Estado-Membro.

2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe T. Chatzithanasis ao Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (Ministro da Saúde e da Solidariedade Social, anteriormente Ministro da Saúde e da Previdência) e ao Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (Instituto da Educação e da Formação Profissional, a seguir «OEEK»), relativo ao indeferimento pelo Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (conselho responsável pelo reconhecimento da equivalência dos títulos de ensino e de formação, a seguir «Seatek») do pedido apresentado por T. Chatzithanasis no sentido de ser autorizado a exercer a profissão de óptico na Grécia.

3 T. Chatzithanasis tinha apresentado esse pedido invocando um diploma de óptico emitido pelo instituto regional de estudos de óptica e optometria de Vinci (Itália), estabelecimento igualmente em causa no processo que deu origem ao acórdão da presente data, Comissão/Grécia (C-84/07). A principal questão de direito na presente lide é ainda semelhante à que se coloca, no que respeita à Directiva 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), conforme alterada pela Directiva

2001/19 (a seguir «Directiva 89/48»), no processo que esteve na origem do acórdão de 23 de Outubro de 2008, Comissão/Grécia, C-274/05 (Colect., p. I-7969).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

4 A Directiva 92/51 institui um sistema geral complementar de reconhecimento das formações profissionais que abrange os níveis de formação que não foram cobertos pelo sistema geral inicial implementado pela Directiva 89/48, cuja aplicação é limitada às formações de nível superior. No essencial, a Directiva 92/51 abrange as qualificações adquiridas no final de formações com duração entre um e três anos e a Directiva 89/48 abrange as que necessitam de estudos com duração de três ou mais anos.

5 De acordo com o quinto considerando da Directiva 92/51, esse sistema geral complementar deve basear-se nos mesmos princípios e incluir, *mutatis mutandis*, as mesmas regras que o sistema geral inicial.

6 O artigo 1.º, alínea a), da Directiva 92/51 dispõe:

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

a) Diploma, qualquer título de formação ou qualquer conjunto de tais títulos:

— que tenha sido emitido por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado,

— de que se depreenda que o titular frequentou com êxito:

i) quer ou um ciclo de estudos ou de formação pós-secundários, diferente do referido na alínea a), segundo travessão, do artigo 1.º da Directiva 89/48/CEE, de duração não inferior a um ano ou de duração equivalente em tempo parcial, de que uma das condições de acesso, regra geral, seja a conclusão do ciclo de estudos secundários exigido para ter acesso ao ensino universitário ou superior, bem como a formação profissional eventualmente exigida para além desse ciclo de estudos pós-secundários,

ii) quer um dos ciclos de formação constantes do anexo C

e

— de que se depreenda que o titular possui as habilitações profissionais requeridas para o acesso a uma profissão regulamentada nesse Estado-Membro ou para o seu exercício,

desde que a formação sancionada por esse título tenha sido preponderantemente adquirida na Comunidade ou, fora dela, em estabelecimentos de ensino que ministram uma formação conforme com as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de um Estado-Membro ou desde que o seu titular tenha uma experiência profissional de três anos, certificada pelo Estado-Membro que reconheceu um título de formação emitido num país terceiro.

É equiparado a diploma, na acepção do primeiro parágrafo, qualquer título de formação ou qualquer conjunto de títulos de formação que tenha sido emitido por uma autoridade competente de um Estado-Membro, desde que sancione uma formação adquirida na Comunidade e reconhecida por uma autoridade competente desse Estado-Membro como sendo de nível equivalente e desde que confira nesse Estado-Membro os mesmos direitos de acesso a uma profissão regulamentada ou os mesmos direitos de exercício dessa profissão».

7 No ponto 1 do anexo C da Directiva 92/51, intitulado «Domínio paramédico e socioeducativo», figura, na lista de formações de estrutura específica a que se refere o artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, segundo travessão, ii), dessa directiva, no segundo travessão da rubrica relativa à Itália, a formação de óptico-optometrista («ottico»).

8 O artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Directiva 92/51 dispõe:

«A presente directiva aplica-se aos nacionais de um Estado-Membro que desejem exercer, como independentes ou assalariados, uma profissão regulamentada num Estado-Membro de acolhimento.»

9 O artigo 3.º da Directiva 92/51 impõe uma obrigação geral de reconhecimento dos diplomas emitidos pelas autoridades competentes noutros Estados-Membros. Dispõe que, quando um Estado-Membro de acolhimento regulamente uma profissão, não pode recusar a um nacional de um Estado-Membro o acesso a essa profissão, por falta de habilitações, nomeadamente se o requerente for titular de um diploma exigido por outro Estado-Membro para o acesso a essa mesma profissão no seu território.

10 O artigo 4.º da Directiva 92/51 toma em consideração a possibilidade de haver diferenças consideráveis entre as formações exigidas nos diversos Estados-Membros para o acesso à mesma profissão regulamentada. Essa disposição permite ao Estado-Membro de acolhimento exigir que o requerente demonstre ter uma experiência profissional com uma determinada duração ou que se submeta a «medidas de compensação», isto é, um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão, se, do ponto de vista da duração ou do conteúdo, existir uma diferença substancial, entre a formação do requerente e a formação geralmente exigida no Estado-Membro de acolhimento.

Legislação nacional

11 Por força do artigo 16.º da sua Constituição, a República Helénica reserva o ensino universitário e superior exclusivamente aos estabelecimentos públicos.

12 Contudo, de acordo com o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado grego, decidindo em contencioso), essa disposição não significa que a instrução deva ser assegurada exclusivamente pelo Estado. Embora a Constituição não preveja um direito individual de os particulares criarem estabelecimentos de ensino profissional, não os proíbe de criarem estabelecimentos que dispensem uma formação desse tipo. Assim, é ao legislador que a Constituição confia a missão de decidir sobre a criação de estabelecimentos dessa categoria por particulares, deixando-lhe o poder de a permitir ou proibir.

13 Existem também «laboratórios de estudos livres» («Ergastiria Eleftheron Spoudon»), de estatuto privado, cuja criação e funcionamento se regem pelo Decreto legislativo 9/1935, de 9 de Outubro de 1935, que altera e completa as disposições relativas à formação profissional (FEK A' 451), e pela Lei 1966/1991, que aprova determinadas disposições relativas às transferências de estudantes dos estabelecimentos do ensino superior (AEI) e de alunos dos estabelecimentos do ensino técnico (TEI) (FEK A' 147/ /26.9.1991). Por força da legislação grega, esses organismos não são estabelecimentos de ensino e não dispensam ensino profissional reconhecido, seja de que nível for. Com efeito, permitem aos seus estudantes frequentar estudos sancionados por certificados desprovidos de valor oficial.

14 Na Grécia, a profissão de óptico é regulamentada. De acordo com o disposto no Decreto presidencial 83/1989, intitulado «Direitos profissionais dos titulares de diplomas das secções […] e) óptica da escola de profissões da saúde e da previdência dos estabelecimentos de ensino técnico (TEI)» (FEK A' 37/7.2.1989), e na Lei 971/1979, que rege o exercício da profissão de óptico e os pontos de venda de artigos ópticos (FEK A' 223/22.9.1979), o acesso a essa profissão está sujeito à posse de um diploma da secção «óptica» de um estabelecimento de ensino técnico, isto é, de um diploma tal como definido na Directiva 89/48.

15 O Decreto presidencial 231/1998, que aprova o segundo sistema geral de reconhecimento da formação profissional (FEK A' 178/29.7.1998), tem como finalidade a transposição da Directiva 92/51 para o ordenamento jurídico grego.

16 Por força do artigo 13.º desse decreto presidencial, a autoridade competente para receber os pedidos dos interessados e decidir quanto ao reconhecimento de formações profissionais é o ministério competente *ratione materiae* para autorizar o exercício de uma profissão regulamentada.

17 O artigo 14.º, n.º 1, do referido decreto presidencial cria o Seatek no OEEK. O Seatek analisa o processo de cada requerente, mediante relatório do ministério competente *ratione materiae*, e pronuncia-se, por decisão dirigida a esse ministério, sobre a questão de saber se estão preenchidos os requisitos do reconhecimento de uma equivalência da formação em causa para efeitos profissionais. No âmbito da concessão da autorização de exercício de uma profissão regulamentada, essa decisão é vinculativa para o ministério competente.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Nos anos académicos de 1997/1998 e 1998/1999, T. Chatzithanasis seguiu um ciclo de estudos de óptica com a duração de dois anos, sancionado por um diploma do Instituto regional de estudos de óptica e optometria de Vinci. Esse título permite-lhe exercer a profissão de óptico em Itália.

19 No ano académico de 1999/2000, seguiu também um ciclo de estudos em optometria com a duração de um ano, sancionado por um título conferido por esse mesmo estabelecimento de ensino.

20 Não seguiu esses dois ciclos de estudos na sede do Instituto regional de estudos de óptica e optometria de Vinci, na Itália, mas sim na Grécia, no laboratório de estudos livres Optometriki AE, em Metamorfosi.

21 Contudo, dirigiu-se à sede do estabelecimento de ensino italiano para seguir um ciclo de aprofundamento com a duração de 300 horas e para participar nos exames, a fim de obter a autorização para exercer como óptico.

22 Não exerceu a profissão de óptico em Itália. Pretendendo exercê-la na Grécia, pediu ao Ministro da Saúde e da Previdência grego, em 22 de Fevereiro de 2002, o reconhecimento da equivalência do seu diploma italiano de óptico.

23 O ministério emitiu um relatório favorável ao pedido de T. Chatzithanasis, sem prejuízo de medidas de compensação justificadas pelo facto de haver diferenças substanciais entre as formações de óptico seguidas na Grécia e as ministradas na Itália. Esse ministério transmitiu o seu relatório, juntamente com o processo relativo ao pedido de T. Chatzithanasis, ao OEEK.

24 No OEEK, o Seatek, em 23 de Abril de 2003, aprovou a decisão n.º 16, que indeferiu o requerido por T. Chatzithanasis. Esse indeferimento fundamentou-se, no essencial, no facto de o diploma que invoca ter sido emitido na sequência de estudos seguidos preponderantemente num laboratório de estudos livres com sede na Grécia e não reconhecido como estabelecimento de ensino pela lei grega.

25 Por recurso interposto em 5 de Fevereiro de 2004 para o Symvoulio tis Epikrateias, T. Chatzithanasis pediu a anulação dessa decisão do Seatek.

26 Segundo a opinião maioritária no Symvoulio tis Epikrateias, as condições previstas na Directiva 92/51 para o reconhecimento dos diplomas estão preenchidas no caso presente e, sem prejuízo das medidas de compensação, o Seatek não podia indeferir o pedido de T. Chatzithanasis.

27 Em contrapartida, segundo uma opinião minoritária, por um lado, existem dúvidas sobre se o diploma de T. Chatzithanasis pode ser considerado um «diploma» na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 92/51 e, por outro, uma vez que, por força dos artigos 149.º CE e 150.º CE, o conteúdo do ensino e a organização do sistema educativo e o conteúdo e a organização da formação profissional são da competência dos Estados-Membros, a República Helénica não é obrigada a reconhecer os certificados emitidos na sequência de estudos efectuados em laboratórios de estudos livres não reconhecidos oficialmente.

28 Nestas circunstâncias, o Symvoulio tis Epikrateias suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Quando um cidadão de um Estado-Membro, que invoca um título abrangido [pela] Directiva 92/51 […], pede às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento que lhe permitam o acesso a uma profissão regulamentada [nesse] Estado-Membro […] ou [o] exercício dessa profissão, as referidas autoridades podem, ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da Directiva 92/51, interpretados à luz dos artigos 149.º [CE] e 150.º [CE], indeferir [esse] pedido […] (excluindo assim completamente a possibilidade de acesso a essa profissão ou [do seu] exercício […] no Estado-Membro de acolhimento), baseando-se unicamente no facto de o referido título ter sido emitido pela autoridade do Estado-Membro de proveniência, mas no termo de estudos realizados, na maior parte, no Estado-Membro de acolhimento num estabelecimento que, apesar de [funcionar] livremente no Estado-Membro de acolhimento, não é reconhecido nesse Estado como estabelecimento de ensino por força de uma disposição geral da sua legislação?»

Quanto à questão prejudicial

29 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, por força do artigo 3.º da Directiva 92/51 e sem prejuízo do disposto no artigo 4.º dessa directiva, as autoridades competentes de um Estado-Membro de acolhimento são obrigadas a reconhecer um diploma emitido por uma autoridade competente de outro Estado-Membro, apesar de esse diploma sancionar uma formação total ou parcialmente adquirida num estabelecimento situado no Estado-Membro de acolhimento que, nos termos da sua legislação, não o reconhece como estabelecimento de ensino.

30 Refira-se que já foi declarado que a Directiva 89/48, por um lado, não prevê limitações quanto ao Estado-Membro em que um requerente deve ter adquirido as suas qualificações profissionais e, por outro, que cabe unicamente às autoridades competentes para a emissão de diplomas de acesso a uma profissão regulamentada verificar, à luz das normas aplicáveis no âmbito do seu sistema de formação profissional, se estão preenchidos os requisitos da sua emissão, nomeadamente os relativos ao estabelecimento de ensino em que o titular seguiu a sua formação (v., neste sentido, acórdão de 23 de Outubro de 2008, Comissão/Grécia, já referido, n.os 28, 31 e 32).

31 Resulta igualmente da jurisprudência que essa interpretação da Directiva 89/48 não põe em causa a competência da República Helénica no que respeita ao conteúdo do ensino e à organização do sistema educativo, uma vez que, à luz dessa directiva, o diploma em causa não é do âmbito do sistema educativo grego, mas sim do sistema educativo do Estado-Membro da autoridade competente que o emitiu. Por conseguinte, é a esta que cabe garantir a qualidade das formações em causa (v., neste sentido, acórdão de 23 de Outubro de 2008, Comissão/Grécia, já referido, n.os 36 e 40).

32 Por outro lado, já foi decidido que o facto de um nacional de um Estado-Membro que deseja exercer uma profissão regulamentada optar por efectuá-la num Estado-Membro da sua preferência não pode constituir, por si só, um abuso do sistema geral de reconhecimento instituído pela Directiva 89/48 e que o direito de os nacionais de um Estado-Membro escolherem o Estado-Membro no qual pretendem adquirir as suas qualificações profissionais é inerente ao exercício, num mercado único, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE (v. acórdão de 23 de Outubro de 2008, Comissão/Espanha, C-286/06, Colect., p. I-8025, n.º 72).

33 Uma vez que as disposições aplicáveis da Directiva 92/51 são, no essencial, idênticas às da Directiva 89/48 e que, nos termos do quinto considerando da Directiva 92/51, o sistema geral complementar por ela instituído deve basear-se nos mesmos princípios e incluir, *mutatis mutandis*, as mesmas regras que o sistema geral inicial instituído pela Directiva 89/48, pode seguir-se o mesmo raciocínio no que respeita à Directiva 92/51.

34 Em face do exposto, há que responder à questão submetida que os artigos 1.º, alínea a), 3.º e 4.º da Directiva 92/51 devem ser interpretados no sentido de que, por força do artigo 3.º da referida directiva e sem prejuízo do disposto no artigo 4.º dessa directiva, as autoridades competentes de um Estado-Membro de acolhimento são obrigadas a reconhecer um diploma emitido por uma autoridade competente de outro Estado-Membro, apesar de esse diploma sancionar uma formação total ou parcialmente adquirida num estabelecimento situado no Estado-Membro de acolhimento que, nos termos da sua legislação, não o reconhece como estabelecimento de ensino.

Quanto às despesas

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

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

Os artigos 1.º, alínea a), 3.º e 4.º da Directiva 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 Directiva 89/48/CEE, conforme alterada pela Directiva 2001/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Maio de 2001, devem ser interpretados no sentido de que, por força do artigo 3.º da referida directiva e sem prejuízo do disposto no artigo 4.º dessa directiva, as autoridades competentes de um Estado-Membro de acolhimento são obrigadas a reconhecer um diploma emitido por uma autoridade competente de outro Estado-Membro, apesar de esse diploma sancionar uma formação total ou parcialmente adquirida num estabelecimento situado no Estado-Membro de acolhimento que, nos termos da sua legislação, não o reconhece como estabelecimento de ensino

Assinaturas