Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NICHOLAS EMILIOU
apresentadas em 8 de setembro de 2022[1]

Processo C-270/21

A

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

«Reenvio prejudicial — Reconhecimento das qualificações profissionais — Diretiva 2005/36/CE — Direito ao exercício da profissão de educador de infância com base nas habilitações do ensino superior e na competência pedagógica — Profissão regulamentada — Qualificação profissional obtida na antiga União Soviética — País terceiro — Conceito»

I. Introdução

1. A (a seguir «recorrente») apresentou à Opetushallitus, a Agência Nacional Finlandesa para a Educação (EDUFI), um pedido de reconhecimento da sua qualificação de educador de infância, com base nos seguintes documentos: diploma de ensino secundário obtido em 1980 na República Socialista Soviética da Estónia (a seguir «ESSR»), ou seja, no território da antiga União Soviética; duas habilitações de ensino superior fora do domínio da educação, obtidas em 2006 e 2013 na Estónia; e um certificado emitido pela Eesti Õpetajate Liit (Associação de Professores da Estónia), em 2017, atestando a competência pedagógica de A.

2. O pedido de A foi indeferido e a decisão da EDUFI foi confirmada pelo Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia), que acolheu a tese da EDUFI segundo a qual, em substância, o recorrente não cumpria os requisitos para o reconhecimento da sua qualificação profissional ao abrigo das regras nacionais de transposição da Diretiva 2005/36[2].

3. O Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo da Finlândia) manifesta dúvidas no que se refere a dois conceitos adotados pela referida diretiva. Em primeiro lugar, referindo-se a vários aspetos da legislação nacional que regulamenta o acesso à profissão de educador de infância na Estónia, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se tal profissão, conforme enquadrada na Estónia, pode ser considerada uma «profissão regulamentada», na aceção da Diretiva 2005/36, uma vez que este conceito pressupõe, essencialmente, que o acesso a uma dada profissão esteja subordinado à posse de «determinadas qualificações profissionais». Em segundo lugar, esse tribunal pergunta se a qualificação profissional concedida na antiga União Soviética deve ser considerada obtida num país terceiro.

[1] Língua original: inglês.

[2] 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). A Diretiva já foi objeto de diversas alterações.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, entende-se por «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 das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; […]».

5. Nos termos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2005/36:

«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 regulamente essa profissão, e que possuam uma ou várias declarações de competência ou provas de qualificações profissionais emitidos por outro Estado-Membro que não regulamente 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

6. A Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Lei n.º 1384/2015, Relativa ao Reconhecimento das Qualificações Profissionais; a seguir «Lei Relativa às Qualificações Profissionais») dispõe, no § 1, n.º 1, que regula o reconhecimento das qualificações profissionais e a livre prestação de serviços em conformidade com a Diretiva 2005/36. O § 6 da referida lei especifica as condições para tal reconhecimento.

C. Direito estónio

7. Os requisitos de aptidão exigidos aos educadores de infância na Estónia são regidos pelo Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (Regulamento do Ministro da Educação de 26 de agosto de 2002 Relativo aos Requisitos de Aptidão para Educadores de Infância) (a seguir «Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância») aprovado pelo Ministro da Educação. Nos termos do seu § 1, n.º 1, a equivalência dos requisitos de aptidão estabelecidos nesse regulamento e a capacidade do trabalhador para exercer a profissão em causa devem ser avaliadas pelo empregador.

8. 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 prevê que os requisitos de aptidão estabelecidos no mesmo diploma 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 mesmo regulamento, ou que disponham de uma aptidão considerada equivalente para tarefas semelhantes.

III. Matéria de facto, tramitação processual nacional e questões prejudiciais

9. A requereu à EDUFI o reconhecimento da sua qualificação profissional de educador de infância, com base: i) num certificado comprovativo da obtenção do título de «Koolieelsete lasteasutuste kasvataja» (Educador no Ensino Pré-escolar) em 1980 (a seguir «diploma de 1980»); ii) num certificado que atestava a obtenção de uma qualificação «Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava» (Currículo Especializado de Gestão Hoteleira correspondente ao nível de ensino superior) em 2006 (a seguir «diploma de 2006»); e iii) num certificado atestando a obtenção de uma qualificação «Ärijuhtimise magistri kraad — Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine» (Mestrado em Administração de Empresas — Turismo e Gestão de Serviços) em 2013 (a seguir «diploma de 2013»). A juntou ainda ao pedido um certificado «Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6» (Certificado Profissional de Professor, nível 6), emitido em 2017 pela Associação de Professores da Estónia (a seguir «certificado de 2017»).

10. Por Decisão de 8 de março de 2018, a EDUFI indeferiu o pedido de A.

11. Por Decisão de 18 de abril de 2019, o Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia) negou provimento ao recurso interposto por A da decisão da EDUFI. Esse órgão jurisdicional considerou que as qualificações e a experiência profissional de A não preenchiam os requisitos para o reconhecimento de uma qualificação profissional ao abrigo da Lei Relativa às Qualificações Profissionais.

12. Segundo o referido órgão jurisdicional, verificou-se que o certificado de 2017 não se baseava em estudos concluídos e na experiência profissional adquirida na Estónia. Como tal, não era possível considerar que a qualificação profissional de A, para todos os efeitos, tinha sido obtida na Estónia. Esse órgão jurisdicional afirmou que, devido à forma como, à luz do direito estónio, é necessário fazer prova da competência pedagógica enquanto requisito de qualificação dos educadores, esta profissão deve ser considerada não regulamentada na Estónia. O mesmo órgão jurisdicional precisou igualmente que a experiência profissional adquirida por A na ESSR e na

Finlândia [3] não pode ser tida em conta no âmbito do reconhecimento das qualificações profissionais, por não ter sido adquirida «noutro Estado-Membro».

13. No processo no órgão jurisdicional de reenvio, A alegou que obteve a formação necessária no seu país de origem, onde também lhe foi atribuído um certificado de competência pedagógica. Afirmou que a profissão de educador de infância é uma profissão regulamentada na Estónia, apesar de o cumprimento dos requisitos nesta matéria ser apreciado pelo empregador e de a competência pedagógica poder ser adquirida e demonstrada de várias formas.

14. Alegou, além disso, que, embora o seu primeiro título de formação em ensino pré-escolar tenha sido obtido na ESSR, o mesmo foi equiparado às qualificações obtidas na Estónia por uma lei de 2005. A obteve ainda o certificado de 2017, pelo que, no seu entender, possui dois títulos de formação em educação pré-escolar obtida «noutro Estado-Membro».

15. A EDUFI afirmou que a profissão controvertida não pode ser considerada regulamentada na Estónia, uma vez que, ao abrigo da legislação estónia, o cumprimento do requisito de competência pedagógica não depende do título de formação, da declaração de competência ou da experiência profissional. Pelo contrário, o cumprimento do requisito de competência pedagógica deve ser apreciado pelo empregador.

16. Para o órgão jurisdicional de reenvio, não é claro se a profissão em causa, conforme equiparada na Estónia, deve ser considerada uma «profissão regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36. Por um lado, os requisitos de aptidão estão previstos no Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância e consistem numa habilitação de ensino superior e na competência pedagógica, definida no âmbito de um estatuto profissional adotado pelo conselho competente nessa matéria. Este órgão jurisdicional observa igualmente que a República da Estónia registou a profissão em causa na base de dados de profissões regulamentadas criada pela Comissão. Por outro lado, a regulamentação nacional em causa deixa ao critério do empregador a apreciação do preenchimento dos requisitos de aptidão por uma determinada pessoa, não existindo legislação ou outro documento que regule a forma como pode ser demonstrada a existência da competência pedagógica exigida.

17. Caso a profissão de educador de infância seja considerada uma «profissão regulamentada» na Estónia, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto à natureza do certificado de 2017, tendo em conta o facto de este ter sido emitido, segundo o referido órgão jurisdicional, com base na experiência profissional adquirida na antiga União Soviética e na Finlândia, o Estado de acolhimento.

18. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário apreciar se a qualificação profissional do recorrente adquirida na ESSR deve ser considerada obtida num país terceiro.

19. 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

[3] Resulta do despacho de reenvio que A exerceu a profissão de educador de infância na ESSR entre 1980 e 1984, e na Finlândia durante os anos de 2016 e 2017.

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?»

20. Foram apresentadas observações escritas pelos Governos estónio, espanhol, neerlandês e finlandês, bem como pela Comissão Europeia. O Governo estónio respondeu igualmente às questões para resposta por escrito que lhe foram dirigidas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

21. Irei começar por tecer considerações preliminares sobre a aplicabilidade da Diretiva 2005/36 ao processo principal (A). Em seguida, irei abordar o regime de reconhecimento estabelecido pela diretiva (B). Prosseguirei a análise analisando a primeira questão relativa ao conceito de «profissão regulamentada» (C) e passando, então, à terceira questão, que visa saber se a qualificação profissional obtida na ex-União Soviética deve ser considerada obtida num país terceiro (D). A segunda questão visa determinar a relevância do certificado de 2017 e coloca-se apenas em caso de resposta afirmativa à primeira questão. Uma vez que a resposta que proponho para a primeira questão é que a profissão em questão *não pode* ser considerada «regulamentada», a segunda questão torna-se irrelevante. Todavia, irei abordá-la como parte da primeira questão, na medida em que a relevância do certificado de 2017 é um dos elementos que irei apreciar nesse contexto. Por último, recordarei a aplicabilidade supletiva do direito primário da União caso o órgão jurisdicional de reenvio considere que a Diretiva 2005/36 não é aplicável ao litígio no processo principal (E).

A. Aplicabilidade da Diretiva 2005/36 ao litígio no processo principal

22. Um dos critérios de base para a aplicação da Diretiva 2005/36 é que a pessoa que pede o reconhecimento das suas qualificações profissionais esteja qualificada para o exercício da profissão em causa no seu Estado de origem [4]. Observo que, no processo principal, existem dúvidas a esse respeito.

23. Mais especificamente, o despacho de reenvio faz referência às informações prestadas pelo Ministério da Educação e Investigação da Estónia, segundo as quais A está habilitado a exercer a profissão em causa na Estónia com base nos diplomas de 2006 e 2013, bem como no certificado de 2017. Posto isto, o órgão jurisdicional de reenvio pediu à EDUFI que procurasse esclarecer junto das autoridades estónias se A está habilitado para a profissão de educador de infância na Estónia, concretamente com base no diploma de 1980, tendo em conta o facto de A ter trabalhado como educador de infância na ESSR de 1980 a 1984. Também pediu à EDUFI que determinasse se A está abrangido pelo âmbito de aplicação de uma disposição transitória constante do § 37 do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância. Nos termos dessa disposição, os requisitos de aptidão previstos no regulamento não se aplicam a pessoas que tenham exercido a função de educador de infância antes de 1 de setembro de 2013 e que estejam habilitadas ou consideradas devidamente qualificadas para uma função análoga ao abrigo do disposto no mesmo regulamento em vigor antes dessa data. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a resposta dada pelas autoridades estónias não clarifica essas questões.

24. Conforme observa a Comissão, há que examinar mais aprofundadamente, no processo principal, a questão de saber se A está habilitado para exercer a profissão em causa na Estónia, a fim de verificar a aplicabilidade da Diretiva 2005/36. A análise que se segue assenta na premissa de que é esse o caso. Se o órgão jurisdicional de reenvio tiver um entendimento diferente, a situação do recorrente continuará a ser abrangida pelo âmbito das disposições aplicáveis do Tratado, nomeadamente dos artigos 45.º e 49.º TFUE, e os princípios decorrentes da jurisprudência Vlassopoulou do Tribunal de Justiça [5]. Este aspeto será brevemente abordado na secção E das presentes conclusões.

B. O sistema de reconhecimento instituído pela Diretiva 2005/36

25. A Diretiva 2005/36 visa facilitar o reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas num Estado-Membro (designado Estado-Membro de origem), de modo a permitir aos requerentes ter acesso à profissão para a qual estão qualificados noutro Estado-Membro (designado Estado-Membro de acolhimento), e nele exercerem essa profissão nas mesmas

[4] V., neste sentido, artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, e Acórdãos de 19 de janeiro de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, n.º 19), ou de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, n.º 26).

[5] Acórdão de 7 de maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193; a seguir «Vlassopoulou»; n.ºs 15 a 21). Para uma aplicação mais recente, v., a título exemplificativo, Acórdão de 16 de junho de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeutas) (C-577/20, EU:C:2022:467; a seguir «Acórdão Valvira-Psicoterapeutas»; n.ºs 40 a 43).

condições que os respetivos nacionais [6], entendendo-se que as profissões em causa tanto no Estado-Membro de origem como no Estado-Membro de acolhimento podem ser idênticas, análogas ou «simplesmente equivalentes em termos de atividades que abrangem» [7].

26. Para que a Diretiva 2005/36 seja aplicável, a profissão em causa deve ser «regulamentada» no Estado-Membro de acolhimento [8] (caso contrário, a questão não é abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva). O conceito de «profissão regulamentada», que constitui o elemento-chave de toda a diretiva e vem definido no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), será analisado em profundidade na secção C das presentes conclusões. Não obstante, cabe assinalar, desde já, que tal implica, em substância, que o acesso a uma dada profissão e o seu exercício estejam subordinados à posse de «determinadas qualificações profissionais».

27. A fim de facilitar o processo de reconhecimento das qualificações profissionais, a Diretiva 2005/36 estabelece três regimes de reconhecimento.

28. Em primeiro lugar, o denominado regime de reconhecimento automático diz respeito a profissões específicas para as quais os requisitos mínimos de formação estão previstos na Diretiva 2005/36 [9]. Em segundo lugar, o regime específico de reconhecimento da experiência profissional incide sobre as profissões artesanais, comerciais e industriais [10]. Em terceiro lugar, o regime geral de reconhecimento aplica-se a todas as restantes profissões [11].

29. Conforme observado pelo Governo estónio e pela Comissão, o caso em apreço insere-se no regime geral de reconhecimento.

30. O funcionamento concreto deste regime varia fundamentalmente consoante a profissão em causa esteja ou não regulamentada não apenas no Estado-Membro de acolhimento (o que deve ser sempre o caso, como já referi), mas também no Estado-Membro de origem.

31. Em primeiro lugar, se a profissão *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 as exigidas aos seus nacionais, aos nacionais de outros Estados-Membros que possuam a declaração de competência ou o título de formação exigido pelo Estado-Membro de origem.

32. Em segundo lugar, e 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 a obrigação de reconhecimento análogo, por parte do Estado-Membro de acolhimento, existe apenas se o requerente tiver exercido a profissão em causa a tempo inteiro durante um ano (ou por período

6 V. artigo 1.º da Diretiva 2005/36, nos termos do qual este instrumento «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 (a seguir «Estado-Membro de origem») que permitem ao seu titular nele exercer a mesma profissão. […]».

7 Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; a seguir «Acórdão Malta Dental Technologists Association»; n.º 40 e jurisprudência referida).

8 V. artigo 1.º da Diretiva 2005/36 referido na nota 7, ou artigo 2.º, n.º 1, segundo o qual a Diretiva 2005/36 é aplicável a «qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão *regulamentada* […], por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais […]». O sublinhado é meu.

9 Médico, médico especialista, enfermeiro responsável por cuidados gerais, dentista, dentista especialista, veterinário, farmacêutico, arquiteto, parteira. V. capítulo III do título III da Diretiva 2005/36.

10 A lista consta do anexo IV da Diretiva 2005/36. V. capítulo II do título III desta diretiva.

11 Capítulo I do Título III da Diretiva 2005/36 e o respetivo artigo 10.º

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 emitidas pelo Estado-Membro de origem. Todavia, por força do artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2005/36, o requisito relativo à prática não se aplica quando os títulos de formação do requerente sancionarem uma «formação regulamentada», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2005/36.

33. Assim, embora o regime geral se baseie no reconhecimento mútuo dos diplomas e das qualificações profissionais adquiridos no Estado-Membro de origem, implica igualmente uma análise individual dos pedidos e reserva a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento exigir «medidas de compensação», ou seja, a realização de um estágio de adaptação ou a aprovação numa prova de aptidão [12].

34. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, na Finlândia, onde A pede o reconhecimento da sua qualificação profissional, a profissão de educador de infância é uma «profissão regulamentada» porque a legislação finlandesa exige a realização de uma formação específica [13]. Este ponto não é controvertido. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se a mesma profissão também se encontra regulamentada na Estónia, a fim de determinar se o pedido de A deve ser apreciado nas condições do artigo 13.º, n.º 1, ou à luz do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

C. A profissão de educador de infância, conforme regulamentada na Estónia, é uma «profissão regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36?

35. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o conceito de «profissão regulamentada» se aplica quando: i) os requisitos aplicáveis à profissão em causa são definidos num regulamento aprovado por um Ministério da Educação e Investigação; ii) o conteúdo da competência pedagógica é definido num estatuto profissional estabelecido por um conselho competente nessa matéria; iii) o Estado-Membro registou a profissão em causa nas bases de dados das profissões regulamentadas da Comissão; mas iv) as disposições nacionais reconhecem ao empregador uma margem de apreciação na avaliação do preenchimento dos requisitos de aptidão por uma determinada pessoa; e v) a natureza da prova da existência da competência pedagógica não foi especificada.

36. Para responder a esta questão, irei examinar o conceito de «profissão regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36 (1) antes de passar à análise dos elementos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio (2).

1. Quanto ao conceito de «profissão regulamentada» ao abrigo da Diretiva 2005/36

37. O conceito de profissão *regulamentada* constitui o elemento central da Diretiva 2005/36. Como já foi referido, em primeiro lugar, a diretiva aplica-se apenas quando o reconhecimento é pedido num Estado-Membro em que a profissão em causa é «regulamentada» [14] e, em segundo

[12] Nas condições previstas no artigo 14.º da Diretiva 2005/36. V. considerando 11 da referida diretiva e, a título de exemplo, Acórdão de 26 de junho de 2019, Comissão/Grécia (C-729/17, EU:C:2019:534; a seguir «Acórdão Comissão/Grécia»; n.º 91).

[13] O órgão jurisdicional de reenvio observa que o requisito de aptidão consiste em, pelo menos, uma licenciatura em ciências da educação, que inclui a formação de educador de infância, ou uma qualificação profissional no domínio da saúde e da assistência social, que inclui uma especialização em educação pré-escolar e pedagogia social.

[14] V., por exemplo, artigos 1.º e 2.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, referidos anteriormente nas notas de rodapé 7 e 9.

lugar, a questão de saber se a profissão está ou não regulamentada no Estado-Membro de origem determina quais das condições específicas de reconhecimento, previstas, respetivamente, nos dois números do artigo 13.º da Diretiva 2005/36, são aplicáveis.

38. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), dessa diretiva, por «profissão regulamentada» entende-se «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; […]» [15]. Além disso, as «qualificações profissionais» são definidas no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da diretiva como «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». Daqui decorre, no que é pertinente no caso em apreço, que, para uma profissão ser «regulamentada», o respetivo acesso deve estar subordinado, por força da lei, à posse de «determinadas qualificações profissionais». Ao mesmo tempo, como salienta a Comissão, a legislação nacional deve igualmente exigir, para essa «profissão regulamentada», «um título de formação», «uma declaração de competência», «e/ou experiência profissional».

39. Mais especificamente, o Tribunal de Justiça inferiu da definição constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 (que, numa redação ligeiramente diferente, já constava das Diretivas 89/48 [16] e 92/51 [17], que foram substituídas pela Diretiva 2005/36) que, para uma profissão ser «regulamentada», o respetivo acesso deve estar expressamente reservado às pessoas que preencham determinados requisitos e vedado às que os não preenchem [18]. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou também que as qualificações profissionais exigidas para que uma determinada profissão seja considerada «regulamentada» não incluem «qualquer qualificação atestada por um título de formação de natureza geral, mas a correspondente a um título de formação especificamente concebido de forma a preparar os seus titulares para o exercício de uma dada profissão» [19]. Por esta razão, tal como a Comissão assinala, em substância, o conceito de «determinadas qualificações profissionais» empregado na definição de «profissão regulamentada» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 deve distinguir-se do conceito mais amplo de qualificação académica [20].

40. A título exemplificativo, o Tribunal de Justiça excluiu do conceito de «determinadas qualificações profissionais» o título de formação (como é o caso do diploma de licenciatura em Direito) que dá acesso a um grande número de carreiras em vez de preparar os seus titulares para um cargo específico [21]. O Tribunal de Justiça também considerou a profissão de geólogo não «regulamentada», uma vez que o acesso a esta profissão não estava sujeito, na Alemanha, a nenhuma regra de direito, mesmo que, de facto, apenas os titulares do diploma de ensino superior

[15] Essa definição acrescenta ainda que «constitui, […] uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional». O último período da mesma disposição refere-se às profissões exercidas pelos membros das associações ou organizações enumeradas no anexo I da Diretiva 2005/36 e especifica que essas profissões «serão consideradas profissões regulamentadas». Estes elementos constantes da definição não são pertinentes para o caso em apreço.

[16] Artigo 1.º, alíneas c) e d), da Diretiva 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).

[17] Artigo 1.º, alíneas e) e f), e artigo 2.º da Diretiva 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).

[18] V., por exemplo, Acórdãos de 1 de fevereiro de 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23; a seguir «Acórdão Aranitis»; n.º 19), ou de 8 maio de 2008, Comissão/Espanha (C-39/07, EU:C:2008:265, n.º 33 e jurisprudência referida).

[19] Acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652; a seguir «Acórdão Brouillard»; n.º 38).

[20] V., igualmente, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408; «Conclusões no processo Brouillard»; n.ºs 54 e 55).

[21] O processo dizia respeito à profissão de referendário na Cour de cassation (Bélgica); Brouillard, n.º 39.

«Diplom-Geologe» exercessem tal atividade profissional. Isto porque, como o Tribunal de Justiça explicou, a questão de saber se uma profissão é regulamentada depende da situação jurídica do Estado-Membro de acolhimento e não das condições do mercado de trabalho [22].

41. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça considerou «regulamentada» a profissão de diretor hospitalar na função pública francesa. Esta decisão baseava-se no facto de o acesso a esta profissão estar reservado por lei a quem tivesse seguido a formação da Ecole nationale de la santé publique (Escola Nacional de Saúde Pública, França) e que tivesse obtido aprovação no exame final que atestava as competências teóricas e práticas exigidas para a gestão hospitalar (embora essa formação não fosse confirmada por um diploma ou outro documento) [23]. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça considerou a profissão de mediador «regulamentada», na medida em que o seu acesso estava subordinado, nos termos do direito nacional, à participação numa formação adequada para efeitos de obtenção de uma qualificação profissional e de um título que permita especificamente exercer essa profissão [24]. O Tribunal de Justiça chegou à mesma conclusão em relação à profissão de protésico dentário em Malta, uma vez que o acesso a esta profissão estava sujeito ao título da formação universitária exigido para poder aceder às profissões auxiliares da medicina. Esta formação visava especificamente preparar os titulares para o exercício de tais profissões, sendo expressamente enumerada entre elas a profissão de protésico dentário [25].

42. Tendo em conta estes esclarecimentos, irei agora debruçar-me sobre as especificidades da profissão em causa, conforme enquadrada pelo direito estónio.

2. Quanto aos elementos concretos a tomar em consideração

43. O órgão jurisdicional de reenvio refere vários elementos para efeitos da apreciação da questão de saber se a profissão em causa é «regulamentada» na Estónia. Em primeiro lugar, irei abordar o significado do registo da profissão em causa nas bases de dados das profissões regulamentadas da Comissão (a) e, em seguida, analisar os outros elementos indicados pelo órgão jurisdicional de reenvio (b).

a) Registo na base de dados das profissões regulamentadas da Comissão

44. Nos termos do artigo 59.º da Diretiva 2005/36, sob a epígrafe «Transparência», os Estados-Membros devem comunicar à Comissão uma lista, nomeadamente, das profissões regulamentadas existentes. A atual redação (e título) desta disposição, introduzida pela Diretiva 2013/55/UE [26], precisa que a Comissão cria e mantém uma base de dados, acessível ao público, de profissões regulamentadas e especifica os requisitos relativos à cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros neste contexto.

22 Acórdão Aranitis, n.os 22 e 23.

23 Acórdão de 9 de setembro de 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, n.os 44 a 53).

24 Acórdão Comissão/Grécia, n.º 88.

25 Acórdão Malta Dental Technologists Association, n.º 36.

26 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 (JO 2013 L 354, p. 132) («Diretiva 2013/55»).

45. Dito isto, a definição de «profissão regulamentada» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 não se refere efetivamente ao conteúdo das bases de dados da Comissão, nem ao direito interno dos Estados-Membros. Observo também que o Tribunal de Justiça declarou repetidamente que o conceito de «profissão regulamentada» «faz parte do direito da União» [27]. Assim, a lista da Comissão deve ser considerada indicativa [28].

46. Assim, e como alegam tanto o Governo neerlandês como a Comissão, o facto de um Estado-Membro, como a República da Estónia no caso em apreço, considerar uma profissão «regulamentada» para efeitos de registo na base de dados não é, por si só, determinante para saber se essa profissão é «regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36. As especificidades da regulamentação nacional devem ser apreciadas à luz da norma prevista a este respeito pela referida diretiva.

b) As especificidades da regulamentação nacional em causa

47. No que respeita às especificidades da regulamentação nacional aplicável que o órgão jurisdicional de reenvio refere expressamente no âmbito da sua questão no sentido de saber se a profissão em causa é «regulamentada», recordo que, nos termos do § 18 do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância, os requisitos de aptidão aplicáveis são i) uma habilitação de ensino superior e ii) competências pedagógicas.

48. Resulta do despacho de reenvio que, na Estónia, a exigência de uma habilitação de grau superior não se refere a nenhum domínio em particular, como a educação, podendo abranger qualquer domínio.

49. Tendo em conta a natureza geral do requisito de habilitação de ensino superior, subscrevo a tese dos Governos neerlandês e finlandês e da Comissão segundo a qual este elemento não pode ser invocado para considerar a profissão em causa «regulamentada», uma vez que não parece dizer respeito a uma qualificação para efeitos do exercício de uma profissão específica na aceção do Acórdão Brouillard.

50. Resta, no entanto, verificar se a profissão em causa pode, contudo, ser considerada «regulamentada» por força do segundo requisito previsto no § 18 do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância, a saber, o da «competência pedagógica».

51. Penso que não.

52. Resulta do despacho de reenvio e da resposta dada pelo Governo estónio à questão colocada pelo Tribunal de Justiça que as competências pedagógicas exigidas estão definidas num estatuto profissional [29], a saber, o Estatuto Profissional Õpetaja, tase 6 («Professor, Nível 6»), aprovado pela Decisão n.º 10 do Hariduse Kutsenõukogu (Conselho de Qualificação Profissional: Educação, Estónia) em 25 de abril de 2017 [30].

[27] V., mais recentemente, Acórdão Malta Dental Technologists Association, n.º 34.

[28] Conforme já observado nas Conclusões no processo Brouillard, n.º 50.

[29] Na aceção do artigo 5.º da Kutseseadus (Lei Relativa às Profissões), RT I, 13.03.2019, 10, segundo o qual, como o Governo estónio explicou, um estatuto profissional é um documento que descreve a profissão e especifica as competências exigidas.

[30] O Governo estónio forneceu o seguinte endereço do estatuto profissional em causa: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

53. Entendo que o acesso à profissão de educador de infância na Estónia é, assim, reservado a quem, designadamente, detenha as competências pedagógicas na aceção do estatuto profissional em causa. Todavia, decorre dos elementos constantes dos autos que a observância desse estatuto não está sujeita a nenhum mecanismo de controlo vinculativo e não se exige uma demonstração especial. Pelo contrário, resulta do § 1, n.º 1, do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância que o preenchimento dos requisitos é apreciado, em cada caso, pelo empregador. Tendo em conta estas circunstâncias, o requisito das competências pedagógicas não parece estar relacionado com nenhuma das formas de atestar as «qualificações profissionais» enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2005/36, como já observei no n.º 38 das presentes conclusões, a saber, «título de formação», «declaração de competência», «e/ou experiência profissional».

54. É certo que, no processo principal, A também invoca o certificado de 2017 emitido pela Associação de Professores da Estónia.

55. O Governo estónio explicou que, quando a Associação de Professores da Estónia emite certificados profissionais para educadores de infância (a seguir «Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6»), como é o caso do certificado de 2017, atua na qualidade de organismo de certificação profissional nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Lei Relativa às Profissões. Foi também explicado que o certificado de 2017 foi emitido com base no estatuto profissional Õpetaja, tase 6 (a seguir «Professor, Nível 6»), referido no n.º 52 das presentes conclusões.

56. No entanto, os autos contêm opiniões divergentes quanto à natureza exata desse certificado e à sua pertinência para o acesso à profissão de educador de infância na Estónia.

57. O órgão jurisdicional de reenvio deduz, dos elementos factuais de que dispõe, que a emissão desse certificado é facultativa e está sujeita a uma taxa. O referido órgão jurisdicional conclui que tal emissão está condicionada à posse de um diploma de ensino superior e à apreciação da conformidade com o estatuto profissional das competências anteriormente adquiridas. Segundo este órgão jurisdicional, a emissão do certificado em causa pressupõe, de facto, experiência profissional como educador de infância.

58. Por seu turno, o Governo estónio salientou nas suas observações escritas que esse certificado atesta que: i) foi autorizado o acesso do titular à profissão de professor e ii) a sua competência já foi apreciada no momento da concessão de acesso a essa profissão. Na sua resposta à questão que lhe foi colocada pelo Tribunal de Justiça, este governo observou, em substância, que o certificado em causa atesta, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, da Lei Relativa às Profissões, que as competências do titular correspondem aos requisitos estabelecidos no estatuto profissional.

59. A este respeito, observo, em primeiro lugar, que os autos não contêm informações suplementares relativamente ao procedimento de concessão de acesso à profissão em causa para além da obrigação de o candidato ser titular de uma habilitação de ensino superior e possuir competências pedagógicas, sendo este último requisito apreciado pela entidade patronal, conforme resulta do § 1, n.º 1, e do § 18 do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância. Em segundo lugar, e independentemente da natureza exata do certificado de 2017 para efeitos da diretiva, considero decisivo que a posse desse certificado não constitua uma condição prévia para o acesso à profissão de educador de infância, como explicou o Governo estónio por referência ao artigo 15.º, n.º 2, da Lei Relativa às Profissões.

60. No entanto, o Governo estónio salientou 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. Ao mesmo tempo, porém, este governo confirmou que a legislação estónia não contém nenhuma norma nesse sentido. Entendo, portanto, que, mesmo perante a apresentação de tal certificado, compete sempre ao empregador apreciar se o candidato em questão preenche os requisitos relativos às competências pedagógicas, tal como consta do § 1, n.º 1, Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância.

61. Devo salientar que, contrariamente à opinião aparentemente defendida pelo Governo neerlandês, não é manifesto que a apreciação feita pelo empregador diga respeito à idoneidade do candidato, por exemplo, à luz das necessidades específicas do empregador ou das competências dos candidatos concorrentes. Com efeito, tal apreciação deve ocorrer no âmbito de qualquer processo de contratação, quer a profissão em causa esteja ou não regulamentada. Em contrapartida, entendo que a apreciação, na aceção do § 1, n.º 1, do Regulamento Relativo aos Requisitos de Aptidão dos Educadores de Infância, tem por objeto os próprios critérios de aptidão que permitem ao candidato o acesso à profissão enquanto tal. Considero que a posse de uma declaração, tal como o certificado de 2017, pode facilitar a apreciação, mas não afeta o poder discricionário de que o empregador parece dispor neste contexto.

62. Tal significa também que as competências pedagógicas podem ser demonstradas de várias formas, nenhuma das quais obrigatória. Assim, a conclusão sobre se determinados candidatos preenchem o requisito de «entrada» para o acesso à profissão de educador de infância é desprovida de uma base vinculativa uniforme, como observado, em substância, pelo Governo espanhol.

63. Nestas circunstâncias, concluo, em conformidade com os Governos espanhol e finlandês, bem como com a Comissão, que a profissão de educador de infância, tal como regulamentada na Estónia, não pode ser considerada «regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36, quando o acesso a essa profissão e o seu exercício estão subordinados, por um lado, à posse de um diploma de ensino superior, não especificamente vocacionado para o exercício dessa profissão e, por outro, a competências pedagógicas definidas num estatuto profissional, mas cuja existência é apreciada em cada caso pelo empregador.

D. Significado da qualificação profissional adquirida na antiga União Soviética

64. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a qualificação profissional com base num diploma obtido na antiga União Soviética (ou seja, o diploma de 1980 que A apresentou juntamente com o certificado de 2017 e outros documentos às autoridades finlandesas) deve ser considerada adquirida num país terceiro na aceção do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, pelo que, para que esta qualificação seja reconhecida na Finlândia, tal pressupõe que A tenha exercido a profissão em causa durante três anos na Estónia (1).

65. Considero que esta questão é submetida ao Tribunal de Justiça porque, conforme resulta do despacho de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio também prevê a possibilidade de o diploma de 1980 constituir um título de «formação regulamentada» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2005/36, uma vez que tal implicaria o reconhecimento da qualificação profissional de A com base no artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da referida diretiva (2) [31].

[31] V., *supra*, n.º 32 das presentes conclusões.

1. A qualificação profissional adquirida na antiga União Soviética pode ser considerada uma qualificação adquirida num «país terceiro»?

66. O regime de reconhecimento instituído pela Diretiva 2005/36 pressupõe, essencialmente, que, para que a qualificação profissional inicial seja reconhecida, esta tenha sido adquirida num dos Estados-Membros. Tal decorre do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36 [32]. Não obstante o disposto no n.º 1, o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que «[c]ada 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».

67. Nesse caso, um título de formação emitido num país terceiro só será relevante para efeitos do regime de reconhecimento comum após três anos de prática no Estado-Membro que a reconheceu. Tal decorre do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, que prevê que «[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».

68. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, portanto, a respeito do conceito de «país terceiro» empregado nesta disposição para verificar, conforme já foi referido, a aplicabilidade da condição de três anos de prática a A.

69. Resulta do despacho de reenvio que o diploma de 1980 é um diploma de ensino secundário em educação pré-escolar, que A obteve na antiga União Soviética e que foi equiparado, por uma Lei de 2005, a um diploma de ensino secundário obtido na Estónia.

70. Tal, a meu ver, responde à terceira questão, no sentido de que não se pode considerar que o diploma de 1980 tenha sido emitido por um país terceiro.

71. Contrariamente à opinião do Governo finlandês, não considero que se possa deduzir o contrário do teor do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, referido no n.º 67 das presentes conclusões. Esta formulação é ampla e não dá qualquer indicação quanto ao modo como devem ser qualificadas situações tais como a que está em causa no processo principal.

72. Com efeito, a Diretiva 2005/36 não contém nenhuma disposição a este respeito no que se refere ao regime *geral* de reconhecimento. É certo que tal contrasta com uma menção expressa nesse sentido no âmbito do regime de reconhecimento *automático* [33].

73. Com efeito, no que se refere especificamente à Estónia, o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva 2005/36 relativa aos «direitos adquiridos» aborda a questão dos títulos de formação para profissões abrangidas pelo regime automático, tais como médicos, enfermeiros ou arquitetos, obtidos antes de 20 de agosto 1991, ou seja, na antiga União Soviética. Resulta desta disposição que os títulos de formação relativos às profissões abrangidas pelo regime de reconhecimento automático

[32] V. *supra*, nota de rodapé n.º 8.

[33] Conforme *supra* explicado, o regime de reconhecimento automático é um dos três regimes previstos na Diretiva 2005/36 e diz respeito a determinadas profissões selecionadas, como médicos, enfermeiros ou arquitetos. V. n.º 28, *supra*, das presentes conclusões.

devem ser reconhecidos por outros Estados-Membros, desde que as autoridades estónias certifiquem que esses títulos possuem, no seu território, o mesmo valor jurídico dos títulos por elas concedidos [34].

74. O artigo 23.º da Diretiva 2005/36 prevê ainda disposições semelhantes no que respeita às qualificações profissionais obtidas no território de outros antigos Estados, nomeadamente a República Democrática Alemã (artigo 23.º, n.º 2), a Checoslováquia (artigo 23.º, n.º 3) e a Jugoslávia (artigo 23.º, n.º 5).

75. Daqui decorre que a responsabilidade de decidir sobre a continuidade do valor jurídico dos títulos emitidos por esses antigos Estados relativamente às profissões sujeitas ao regime de reconhecimento *automático* é expressamente reconhecida às autoridades do Estado-Membro em causa.

76. Da inexistência de regras análogas decorre uma conclusão diferente no que diz respeito ao regime *geral* de reconhecimento objeto do processo principal? Creio que não.

77. O facto de o legislador da União ter reconhecido expressamente a competência dos Estados-Membros para decidir sobre a continuidade da validade dos títulos obtidos nos antigos Estados em causa, no que respeita às situações abrangidas pelo regime de reconhecimento *automático*, explica-se, como a Comissão sugere, em substância, pelo facto de este regime estar em harmonia com as normas de execução relativas aos requisitos profissionais mínimos. Neste contexto, o aspeto temporal teve de ser abordado em conjunto com outros aspetos.

78. Em contrapartida, o regime geral de reconhecimento não contém tal harmonização mínima dos requisitos profissionais, que continuam, por isso, a ser da competência dos Estados-Membros, sob reserva do cumprimento do direito da União [35]. Cabe, pois, aos Estados-Membros determinar o que deve ser reconhecido como título de formação no seu território.

79. Na mesma linha, o artigo 12.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2005/36 reconhece a possibilidade de os Estados-Membros (de origem) salvaguardarem os direitos adquiridos em matéria de qualificações profissionais obtidas ao abrigo de regras que já não estão em vigor, incluindo quando os requisitos, entretanto, se tornaram mais rigorosos. Nestas situações, o Estado-Membro de acolhimento deve considerar, para efeitos do regime de reconhecimento geral do artigo 13.º da diretiva [36], que a formação anteriormente obtida (no Estado-Membro de origem) corresponde ao nível da nova formação [37].

80. Considero que há que concluir o mesmo, *mutatis mutandis*, quando se trata da decisão de um Estado-Membro, como a República da Estónia, de determinar se as qualificações profissionais obtidas no seu território quando esse território fazia parte de outro Estado cumprem o nível mínimo de qualificação exigido pelas regras atualmente em vigor.

[34] E que a atividade em causa tenha sido praticada pelas respetivas pessoas no seu território durante, pelo menos, três anos consecutivos no decurso dos cinco anos anteriores à data de emissão do certificado. V. último parágrafo do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva 2005/36.

[35] V. considerando 11 da Diretiva 2005/36. V. igualmente Acórdão Vlassopoulou, n.º 9, ou Acórdão Malta Dental Technologists Association, n.ºs 47 e 53 e jurisprudência referida.

[36] Conforme apresentado nos n.ºs 31 e 32 das presentes conclusões.

[37] V., igualmente, no contexto da Diretiva 89/48, Acórdão de 29 de abril de 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, n.º 45).

81. Esta conclusão é, na minha opinião, confirmada pelo objetivo prosseguido pelo artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36. O requisito de três anos de exercício profissional previsto nesta disposição visa, a meu ver, e à semelhança do requisito de um ano previsto no artigo 13.º, n.º 2, da mesma diretiva [38], assegurar que as qualificações profissionais que «estão abrangidas» pelo regime de reconhecimento comum foram comparadas com a realidade do mercado profissional pertinente. Tal pode também ser visto como uma garantia contra a neutralização dos requisitos de qualificação profissional em vigor nos respetivos Estados-Membros.

82. Não há, contudo, necessidade semelhante quando se trata de qualificações profissionais adquiridas no território de um Estado-Membro no momento em que esse território fazia parte de outro Estado. O que surge, historicamente, a esse respeito é, antes de tudo, uma questão de validade jurídica continuada [39] dentro do Estado recém-constituído (ou reconstituído) (juntamente com a validade de outros elementos do sistema jurídico). Uma vez tomada a decisão sobre a continuidade da validade de uma qualificação profissional, esta passa a fazer parte do ordenamento jurídico desse Estado-Membro e deve então beneficiar do regime de reconhecimento mútuo nas condições estabelecidas na Diretiva 2005/36.

83. Assim, à luz do exposto, concluo, tal como o Governo estónio e a Comissão, que uma qualificação profissional obtida na antiga União Soviética e equiparada pela República da Estónia, ao abrigo da sua legislação, a uma qualificação obtida nesse Estado-Membro deve ser considerada adquirida nesse Estado-Membro e não num país terceiro.

2. O diploma de 1980 comprova uma «formação regulamentada»?

84. Conforme já observei, resulta do despacho de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto a saber se o diploma de 1980 pode ser considerado um título de «formação regulamentada» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2005/36. Em caso afirmativo, decorre do artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da referida diretiva que não se pode exigir que o recorrente tenha adquirido, durante os 10 anos anteriores, uma experiência profissional de um ano como educador de infância noutro Estado-Membro para ter a sua qualificação profissional reconhecida na Finlândia.

85. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2005/36, por «formação regulamentada» entende-se «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». O segundo período acrescenta que «[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».

[38] O Tribunal de Justiça declarou, no âmbito da Diretiva 89/48, que «a exigência de uma experiência profissional com esta duração refere-se portanto ao caráter real da possibilidade de o requerente exercer a profissão em causa no Estado-Membro de origem». Acórdão de 5 de abril de 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, n.º 31).

[39] Constato que as disposições supracitadas do artigo 23.º da Diretiva 2005/36 utilizam o termo da validade jurídica das qualificações profissionais em causa.

86. Admito que esta definição não é fácil de apreender na medida em que, em primeiro lugar, «formação profissional, um estágio profissional ou prática profissional» parece inserir-se na «formação regulamentada» apenas «eventualmente» e, em segundo lugar, o requisito relativo à «estrutura e o nível» estabelecido pelas regras nacionais parece dizer respeito apenas à parte (prática) da formação por contraposição à parte teórica [40].

87. No entanto, concordo com a Comissão que o nível e a estrutura exigidos quanto à formação, tal como estabelecidos pelas disposições nacionais, devem aplicar-se tanto à parte teórica como à parte prática dessa formação, caso contrário não vejo de que forma a «formação regulamentada», na aceção dessa definição, poderia efetivamente ser considerada, no seu conjunto, *regulamentada*.

88. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se: i) o diploma de 1980 constitui prova da conclusão de estudos e formações orientadas para o exercício da profissão específica em causa; ii) a estrutura e o nível dessa formação foram determinados por meio das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou foram objeto de um controlo ou de aprovação pela autoridade designada para o efeito, conforme estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2005/36; e iii) esse título foi emitido pela autoridade competente, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e comprova que o titular está apto para o exercício da profissão em causa, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

89. Sendo esse o caso, e tendo em conta que esse diploma foi equiparado pela República da Estónia aos diplomas emitidos por esse Estado-Membro, considero que a qualificação profissional em causa deve ser reconhecida, sem prejuízo da possibilidade de as autoridades do Estado-Membro de acolhimento exigirem medidas de compensação na aceção (e dentro dos limites) do artigo 14.º da Diretiva 2005/36.

E. Observações finais sobre a aplicabilidade (supletiva) do direito primário

90. Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente recordado, quando um processo não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, as autoridades competentes não podem deixar de proceder à sua apreciação, devendo prosseguir essa apreciação à luz das liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE [41]. Com efeito, «as diretivas relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas, e nomeadamente, a Diretiva 2005/36, não têm por finalidade e não podem ter por efeito tornar mais difícil o reconhecimento de tais diplomas, certificados e outros títulos nas situações não cobertas por elas» [42].

[40] Observo que o anexo III da versão inicial da Diretiva 2005/36 continha exemplos de «formação regulamentada», mas esse anexo foi suprimido pelo artigo 1.º, n.º 52, da Diretiva 2013/55, presumivelmente devido à intenção de ampliar o alcance desse conceito. V. Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de impacto, Documento que acompanha a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno; SEC(2011) 1558 final, parágrafo 6.4.2; pág. 33. A proposta de diretiva da Comissão definia as «formações regulamentadas» como sendo, *inter alia*, «especificamente orientadas para o exercício de uma determinada profissão». Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, COM/2002/0119 final (JO 2002, C 181 E, p. 183), projeto de artigo 11.º, n.º 4, alínea b), e n.ºs 5 e 6, e artigo 13.º, n.º 2, terceiro parágrafo.

[41] V., mais recentemente, Acórdão Valvira-Psychotherapists, n.ºs 35 a 44.

[42] Acórdão de 3 de março de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formação médica de base) (C-634/20, EU:C:2022:149; a seguir «Acórdão Valvira — Formação médica de base»; n.º 37 e jurisprudência referida).

91. Assim, perante um pedido de reconhecimento de qualificações profissionais não abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, são aplicáveis os artigos 45.º e 49.º TFUE. Por conseguinte, as autoridades competentes devem ter em consideração as qualificações profissionais do interessado comparando as qualificações atestadas pelos seus diplomas, mediante certificados e outros títulos de formação e pela sua experiência profissional pertinente com as qualificações profissionais exigidas pelas normas nacionais aplicáveis ao exercício da profissão em causa, tal como consta do Acórdão Vlassoupoulou e da jurisprudência subsequente [43].

92. Decorre destes princípios que o Estado-Membro em causa deve verificar, de forma objetiva, se o diploma estrangeiro atesta que o seu titular possui conhecimentos e qualificações pelo menos equivalentes aos comprovados pelo diploma nacional e, em caso afirmativo, reconhecer esse diploma como preenchendo os requisitos estabelecidos pelas suas disposições nacionais. Em caso de diferenças substanciais, podem fixar medidas de compensação que devem respeitar nomeadamente o princípio da proporcionalidade, após verificar, não obstante, se os conhecimentos já adquiridos pelo requerente, incluindo no Estado-Membro de acolhimento, podem ser tidos em conta para efeitos de demonstrar a posse dos conhecimentos exigidos por esse Estado-Membro [44].

93. Assim, e conforme a Comissão argumenta em princípio, ao proceder à análise à luz dos artigos 45.º ou 49.º TFUE, as qualificações do recorrente devem ser apreciadas exaustivamente tendo em conta todos os seus diplomas, a experiência profissional adquirida na antiga União Soviética União e na Finlândia [45], bem como o certificado de 2017, para apurar se existe uma equivalência entre as suas qualificações e as qualificações profissionais exigidas, nos termos da legislação do Estado-Membro de acolhimento, para o exercício da profissão de educador de infância e de forma a verificar se as competências que podem estar em falta foram efetivamente adquiridas.

V. Conclusão

94. À luz do exposto, proponho que o Tribunal responda ao Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) da seguinte forma:

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, deve ser interpretado no sentido de que:

a profissão de educador de infância não pode ser considerada «regulamentada», na aceção desta disposição, quando o acesso a essa profissão e o seu exercício estão subordinados, por um lado, à titularidade de um diploma de ensino superior, não especificamente vocacionado para o exercício dessa profissão e, por outro, a competências pedagógicas definidas num estatuto profissional, mas cuja existência é apreciada em cada caso pelo empregador.

[43] O Acórdão Vlassopoulou foi proferido com base em factos aos quais ainda não era aplicável nenhum dos instrumentos de direito derivado relativos ao reconhecimento das qualificações profissionais, pelo que o Tribunal de Justiça baseou as suas conclusões na disposição pertinente do Tratado (*in casu* artigo 52.º do Tratado CEE, agora artigo 49.º TFUE). Embora esse processo se referisse à liberdade de estabelecimento, a sua lógica aplica-se também à livre circulação de trabalhadores. V., mais recentemente, Acórdão Valvira-Psychotherapists, n.ºs 40 e 41, e Acórdão Valvira- Formação médica de base, n.º 38 e jurisprudência referida.

[44] V., por exemplo, Acórdão Valvira-Formação médica de base, n.ºs 42 a 46 e jurisprudência referida.

[45] V. Acórdão de 8 de julho de 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, n.º 40 e jurisprudência referida) no que se refere à relevância da experiência adquirida no Estado-Membro de acolhimento.

O artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que:

uma qualificação profissional obtida na antiga União Soviética e equiparada pela República da Estónia, ao abrigo da sua legislação, a uma qualificação obtida nesse Estado-Membro deve ser considerada adquirida nesse Estado-Membro e não num país terceiro.