

**Processo C-634/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de novembro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia)

**Data da decisão de reenvio:**

25 de novembro de 2020

**Recorrente:**

A

**Interveniente:**

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

**Objeto e fundamento jurídico do processo principal****Pedido de decisão prejudicial – Artigo 267.º TFUE – Reconhecimento de qualificações profissionais e de exames – Profissional de saúde – Médico – Diretiva 2005/36/CE – Artigos 45.º e 49.º TFUE****Objeto do pedido de decisão prejudicial**

Perante o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo), há que determinar se a autoridade nacional (Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto, autoridade reguladora e de supervisão para os assuntos sociais e de saúde, a seguir «Valvira») podia conceder a A, que tinha obtido uma formação inicial em medicina no Reino Unido, autorização para exercer a profissão médica na Finlândia por um período limitado de três anos, sujeito à restrição de que A só podia exercer a profissão de médica na qualidade de profissional reconhecida, sob a direção e a supervisão de um médico autorizado a exercer a profissão de forma

independente e, durante esse período, unicamente para seguir uma formação específica de três anos em medicina geral na Finlândia.

### **Questão prejudicial**

1. Devem os artigos 45.º ou 49.º TFUE, no respeito do princípio da proporcionalidade, ser interpretados no sentido de que se opõem a que a autoridade competente de um Estado-Membro de acolhimento, baseando-se na legislação nacional, conceda a uma pessoa o direito de exercer a profissão médica por um período limitado de três anos, acompanhado da restrição de que essa pessoa só possa exercer a profissão médica sob a direção e a supervisão de um médico autorizado e de que, durante o mesmo período, deve completar três anos de formação específica em medicina geral, a fim de ser autorizada a exercer a profissão médica de forma independente no Estado-Membro de acolhimento, tendo em conta que:
  - a) a pessoa em causa obteve uma formação inicial em medicina no Estado-Membro de origem, mas, ao pedir o reconhecimento da qualificação profissional no Estado-Membro de acolhimento, não pôde apresentar um certificado complementar de estágio profissional com a duração de um ano exigido no Estado-Membro de origem como requisito de qualificação profissional;
  - b) no Estado-Membro de acolhimento, em conformidade com o artigo 55.º-A da Diretiva relativa às qualificações profissionais, foi oferecida à pessoa, como alternativa preferencial, que foi recusada, a possibilidade de completar no Estado-Membro de acolhimento, durante um período de três anos, um estágio profissional segundo as diretrizes do Estado-Membro de origem e de pedir o reconhecimento desse estágio pela autoridade competente do Estado-Membro de origem, a fim de poder posteriormente pedir de novo no Estado-Membro de acolhimento o direito de exercer a profissão médica através do sistema de reconhecimento automático previsto na diretiva;
  - c) o objetivo das normas nacionais do Estado-Membro de acolhimento é a promoção da segurança dos doentes e a qualidade dos serviços de saúde, garantindo que os profissionais de saúde dispõem da formação necessária à sua atividade profissional, de outras qualificações profissionais suficientes e de outras competências exigidas para o exercício da atividade profissional?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Artigos 45.º e 49.º TFUE

Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (a seguir «Diretiva relativa às Qualificações Profissionais»), conforme alterada pela

Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, considerandos 6 e 12 e artigos 10.º, 21.º, 23.º e 55.º-A

### **Jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada**

Acórdão de 30 de abril de 2014, *Ordre des Architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, n.ºs 21 e 27).

### **Disposições de direito nacional invocadas**

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä* (559/1994,<sup>1</sup> *Lei n.º 559/1994, relativa aos profissionais de saúde, a seguir «Lei relativa aos profissionais»*)

As disposições decorrentes da Diretiva relativa às qualificações profissionais e que afetam os profissionais de saúde foram incorporadas nesta lei.

Segundo o § 1, ponto 1, da Lei relativa aos profissionais, o objetivo da lei é promover a segurança dos doentes e a qualidade dos serviços de saúde, garantindo que os profissionais de saúde na aceção desta lei dispõem da formação necessária à sua atividade profissional, de outras qualificações profissionais suficientes e de outras competências exigidas para a atividade profissional.

Nos termos do § 6, n.º 1, da Lei relativa aos profissionais, a Valvira, mediante pedido, concede a um nacional de um Estado pertencente à União Europeia (Estado da União) ou de um Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu (EEE), que, com base numa formação recebida num Estado da União ou do EEE diferente da Finlândia, tenha obtido no Estado em questão um título de formação indicado nas disposições relativas ao reconhecimento da União, exigido no Estado em questão para ter o direito de exercer a profissão de médico ou de dentista, a autorização para exercer a profissão de médico ou de dentista como profissional autorizado na Finlândia.

Nos termos do § 6a<sup>2</sup> (alterada pela Lei n.º 1659/2015)<sup>3</sup>, n.º 1, da Lei relativa aos profissionais, em vigor à data da decisão, a Valvira, mediante pedido e nas

<sup>1</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

<sup>2</sup> § 6a da Lei relativa aos profissionais foi alterada pela Lei n.º 347/2017, que entrou em vigor em 19 de junho de 2017. Nos termos do § 6a, n.º 1, da Lei relativa aos profissionais atualmente em vigor, a Valvira, mediante pedido, concede a uma pessoa que tenha obtido uma formação inicial em medicina num Estado da União ou do EEE em que o direito de exercer a profissão de médico esteja sujeito à conclusão de um estágio profissional de pós-graduação, autorização para exercer a profissão de médico na Finlândia, sob a direção e a supervisão de um profissional autorizado, designado por escrito e autorizado a exercer a profissão em questão de forma independente, numa instituição de serviços de saúde na aceção do § 2, ponto 4, da Lei sobre o estatuto e os direitos dos doentes (n.º 785/1992). O direito de exercer a profissão está limitado a três anos. A Valvira pode prorrogar o prazo de três anos por motivos devidamente justificados. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. O Korkein hallinto-oikeus considera

condições por ela determinadas, concede a uma pessoa que tenha completado os seus estudos médicos antes de 1 de janeiro de 2012 num Estado-Membro da União ou do EEE, em que o direito de exercer a profissão de médico esteja sujeito à conclusão de um estágio profissional de pós-graduação e que tenha concluído nesse Estado uma formação inicial em medicina, autorização para exercer a profissão de médico na Finlândia como profissional autorizado sob a direção e a supervisão de um médico autorizado a exercer a profissão em questão de forma independente numa instituição de serviços de saúde na aceção do § 2, ponto 4, da Lei sobre o estatuto e os direitos dos doentes (n.º 785/1992). O direito de exercer a profissão está limitado a três anos. Em conformidade com o n.º 2, se o requerente tiver exercido funções médicas durante o período referido no n.º 1 de acordo com as condições impostas pela Valvira, esta concederá ao requerente, mediante pedido, autorização para exercer a profissão médica de forma independente na Finlândia. A Valvira pode prorrogar o prazo de três anos previsto no n.º 1 por motivos devidamente justificados.

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 2008, A iniciou o curso de medicina na Universidade de Edimburgo. Em 6 de julho de 2013, obteve a formação inicial em medicina «*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*». A formação que A obteve corresponde aos títulos de formação (*Primary qualification*) referidos no ponto 5.1.1. do anexo V da Diretiva relativa às qualificações profissionais no que diz respeito ao Reino Unido.
- 2 A tinha, com base na formação que obteve, o direito limitado de exercer a profissão médica no Reino Unido. A foi inscrita no registo da autoridade General Medical Council do Reino Unido sob a denominação «*provisionally registered doctor with a licence to practise*». A estava autorizada a trabalhar num programa de pós-graduação («*The UK Foundation Program*»). Segundo o Korkein hallinto-oikeus, durante esse período, um médico que tenha obtido uma formação inicial não pode exercer funções diferentes das que fazem parte do programa em causa.
- 3 Após concluir a formação, A regressou à Finlândia e solicitou à Valvira autorização para exercer a profissão médica na Finlândia como profissional autorizada com base na formação que tinha obtido no Reino Unido.
- 4 No entanto, ao pedir autorização para exercer a profissão médica, não pôde apresentar o certificado complementar de formação (*Certificate of experience*) referido no ponto 5.1.1. do anexo V da Diretiva relativa às qualificações profissionais do Reino Unido, que no Reino Unido é um requisito para ser autorizado a exercer sem restrições (*full registration with a licence to practise*).

que a alteração legislativa acima referida não teve por efeito alterar substancialmente a regulamentação anteriormente em vigor.

<sup>3</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

- 5 Como A não dispunha do referido certificado, a Valvira propôs a conversão do pedido de autorização como médica em pedido de autorização temporária. A concordou. Segundo a Valvira, para ser autorizada a exercer de maneira independente a profissão médica na Finlândia, A teria, no prazo de três anos, a) de completar um estágio profissional na Finlândia em conformidade com as diretrizes do Reino Unido e para tal pedir o reconhecimento à autoridade competente no Reino Unido, em conformidade com o artigo 55.º-A da Diretiva relativa às qualificações profissionais, a fim de poder pedir posteriormente o direito de exercer a profissão médica na Finlândia através do sistema de reconhecimento automático estabelecido na referida diretiva, ou b) de completar uma formação específica em medicina geral na Finlândia. A escolheu a hipótese b), que não conduzia ao reconhecimento automático da qualificação profissional noutros Estados-Membros da União/do EEE, visado pela Diretiva relativa às qualificações profissionais.

### ***Valvira***

- 6 Por decisão de 3 de novembro de 2016, a Valvira concedeu a A autorização para exercer a profissão médica na Finlândia como profissional autorizada, sob a direção e a supervisão de um médico autorizado com o direito de exercer a profissão de forma independente durante o período de 2 de novembro de 2016 a 2 de novembro de 2019. A foi autorizada a exercer a profissão médica durante esse período apenas com o objetivo de completar três anos de formação específica em medicina geral na Finlândia.
- 7 A Valvira indeferiu a reclamação apresentada por A por decisão de 4 de maio de 2017. Segundo os fundamentos dessa decisão, foi concedido a A o direito de exercer a profissão médica em conformidade com o § 6a (conforme alterada pela Lei n.º 1659/2015) da Lei relativa aos profissionais numa situação em que lhe faltava o certificado (*Certificate of experience*) referido no ponto 5.1.1. do anexo V da Diretiva relativa às qualificações profissionais, que o Reino Unido tinha definido como fazendo parte da formação médica harmonizada a nível da União.

### ***Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia)***

- 8 A interpôs recurso para o Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia) e pediu a anulação desta decisão, bem como a remessa do processo à Valvira para nova apreciação.
- 9 Por decisão de 5 de dezembro de 2017, o *Helsingin hallinto-oikeus* negou provimento ao recurso de A. Segundo os fundamentos da decisão, o reconhecimento automático ao abrigo da Diretiva relativa às qualificações profissionais não era possível, uma vez que A não tinha apresentado o certificado referido no ponto 5.1.1. do anexo V da Diretiva relativa às qualificações profissionais no que respeita ao Reino Unido. Segundo aquele tribunal, o procedimento geral de reconhecimento também não era aplicável, uma vez que A

não tinha concluído a sua formação médica de base antes da data de referência (20 de dezembro de 1976) estabelecida no ponto 5.1.1. do anexo V. Ainda segundo o Tribunal Administrativo, não podia ser concedido a A um direito mais favorável noutra Estado-Membro da União do que no Estado-Membro de origem.

- 10 Resulta dos fundamentos da decisão do Tribunal Administrativo que, no processo de A, o § 6 (conforme alterado pela Lei n.º 1659/2015) devia ser aplicado à Lei relativa aos profissionais, com base na qual uma pessoa que obteve uma formação inicial em medicina noutra Estado-Membro da União/do EEE podia concluir na Finlândia um estágio profissional de pós-graduação e obter o direito de exercer a profissão na Finlândia. Segundo o Tribunal Administrativo, a Valvira podia conceder a A o direito limitado, ao abrigo do § 6a (alterado pela Lei n.º 1659/2015) da Lei relativa aos profissionais, de exercer a profissão médica no período compreendido entre 2 de novembro de 2016 e 2 de novembro de 2019, sob a direção e a supervisão de outro médico autorizado a exercer a profissão de forma independente.

#### ***Korkein hallinto-oikeus***

- 11 Perante o Korkein hallinto-oikeus, A solicitou que o seu pedido de reconhecimento da formação inicial em medicina obtida noutra Estado-Membro da União fosse tratado com aplicação das disposições relativas ao regime geral de reconhecimento das qualificações profissionais, uma vez que não estavam reunidas as condições para um reconhecimento automático.
- 12 Segundo A, a limitação de três anos do direito de exercer a profissão médica que lhe foi imposta é contrária à liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE. O prazo de três anos fixado pela Valvira é discriminatório na medida em que é nove vezes mais longo do que o estágio médico obrigatório de quatro meses incluído na formação inicial finlandesa, ou seja, a licenciatura em medicina. A considera que a Valvira não procedeu à comparação individual exigida pelo regime geral de reconhecimento das qualificações profissionais entre a formação inicial em medicina obtida no Reino Unido e o exame de licenciatura em medicina previsto na Finlândia. Sem a prova de que há diferenças substanciais e não compensadas no que respeita à norma nacional, A entende que é contrário ao direito da União impor um período de três anos sujeito a supervisão como requisito para a concessão do direito de exercer de forma independente. O período de três anos sob supervisão também não pode ser justificado pela garantia da segurança dos doentes. Em sua opinião, o § 6a da Lei relativa aos profissionais não teve em conta os princípios decorrentes do Acórdão do Tribunal de Justiça C-340/89, *Vlassopoulou*, EU:C:1991:193.

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 13 A Valvira concedeu posteriormente a A, em 1 de novembro de 2019, uma autorização para exercer a profissão médica de forma independente na Finlândia

como profissional autorizada. Uma vez que A não desistiu do seu recurso perante o Korkein hallinto-oikeus e que, segundo este, a decisão do processo requer uma resposta a uma questão relativa à interpretação do direito da União, o Korkein hallinto-oikeus remete essa questão ao Tribunal de Justiça para decisão.

- 14 Para o Korkein hallinto-oikeus, é evidente que não poderia ser concedida a A a autorização para o exercício independente da profissão médica na Finlândia em conformidade com o princípio do reconhecimento automático na aceção do artigo 21.º da Diretiva relativa às qualificações profissionais, uma vez que A não dispunha do certificado relativo ao estágio profissional realizado após a formação inicial (*Certificate of experience*) exigido no que respeita ao Reino Unido pelo ponto 5.1.1. do anexo V da referida diretiva, que deve ser anexado ao título de formação.
- 15 Para o Korkein hallinto-oikeus, é igualmente evidente que não poderia ser concedida a A a autorização para o exercício independente da profissão médica na Finlândia ao abrigo do regime geral de reconhecimento dos títulos de formação estabelecido no capítulo I do título III da Diretiva relativa às qualificações profissionais, uma vez que não satisfazia os requisitos estabelecidos no artigo 10.º, alínea b), para a aplicação do sistema geral de reconhecimento.
- 16 O Korkein hallinto-oikeus considera que, uma vez que A não satisfazia os requisitos do sistema de reconhecimento automático aplicável à profissão médica nem os requisitos para o reconhecimento da qualificação profissional no âmbito do sistema de reconhecimento geral, a Valvira não era obrigada, por força da Diretiva relativa às qualificações profissionais, a fazer uma comparação para clarificar em que medida o conteúdo da formação inicial em medicina obtida por A no Reino Unido era equivalente ao da formação inicial em medicina obtida na Finlândia (licenciatura em medicina). Consequentemente, o Estado-Membro de acolhimento não pode impor requisitos de reconhecimento automático diferentes dos previstos pela diretiva e seus anexos (Acórdão C-365/13, *Ordre des Architectes*, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 17 Segundo o Korkein hallinto-oikeus, a Diretiva relativa às qualificações profissionais ou a jurisprudência do Tribunal de Justiça a ela relativa não contém regras expressas juridicamente vinculativas aplicáveis a uma situação como a que está em causa no presente processo, em que uma pessoa requereu no Estado-Membro de acolhimento o reconhecimento da qualificação profissional de médico com base numa formação inicial em medicina obtida no Estado-Membro de origem, sem poder apresentar nesse momento um certificado complementar de estágio profissional exigido para a qualificação profissional pelo Estado-Membro de origem.
- 18 Na Finlândia, o legislador nacional esforçou-se por resolver os problemas causados por uma situação como a que está em causa no presente processo. Nos termos do § 6a, n.º 1, da Lei relativa aos profissionais, a Valvira, mediante pedido, a uma pessoa que tenha obtido uma formação inicial em medicina num

Estado-Membro da União ou do EEE em que o direito de exercer a profissão médica esteja sujeito à conclusão de um estágio profissional de pós-graduação, a autorização de exercer a profissão médica na Finlândia sob a direção e a supervisão de um profissional autorizado, designado por escrito e autorizado a exercer a profissão em questão de forma independente. A restrição do direito de exercer a profissão está limitada a três anos.

- 19 A Valvira propôs a A duas alternativas, com fundamento no § 6 da Lei relativa aos Profissionais, a fim de ser autorizada a exercer de forma independente a profissão médica na Finlândia. A teria, no prazo de três anos, a) de completar um estágio profissional em conformidade com as diretrizes do Reino Unido e, para esse efeito, pedir o reconhecimento à autoridade competente do Reino Unido, em conformidade com o artigo 55.º-A da Diretiva relativa às qualificações profissionais, a fim de poder pedir o direito de exercer uma profissão médica na Finlândia ao abrigo do sistema automático de reconhecimento previsto pela diretiva, ou b) de completar uma formação específica em medicina geral na Finlândia. Foi dada prioridade à hipótese a), mas A optou pela hipótese b), que não conduzia ao reconhecimento automático da qualificação profissional noutros Estados-Membros da União/do EEE, visado pela Diretiva relativa às qualificações profissionais.
- 20 O Korkein hallinto-oikeus considera que, uma vez que a Diretiva relativa às qualificações profissionais ou a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à mesma não contém regras expressas juridicamente vinculativas aplicáveis a uma situação como a que está em causa no presente processo, em que a autoridade competente acabou por decidir o caso com base na legislação nacional, a decisão da autoridade competente e a legislação nacional em que se baseia devem ainda ser analisadas quanto ao mérito na perspetiva dos artigos 45.º e 49.º TFUE.
- 21 Por esta razão, o Korkein hallinto-oikeus considera que a apresentação do pedido de decisão prejudicial é indispensável para resolver o processo.