Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 1 de junho de 2017 [1]

**Processo C-125/16**

**Malta Dental Technologists Association,**
**John Salomone Reynaud**
**contra**
**Superintendent tas-Saħħa Pubblika,**
**Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina**

[pedido de decisão prejudicial submetido pela Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Primeira Secção do Tribunal Civil, Malta)]

«Reenvio prejudicial — Reconhecimento das qualificações profissionais — Profissão regulamentada — Protésico dentário clínico — Condições de exercício de uma atividade profissional — Obrigação de exercer sob a supervisão de um dentista — Liberdade de estabelecimento — Entrave — Justificação — Proteção da saúde pública — Princípio da proporcionalidade»

## Introdução

1. Os protésicos dentários clínicos (a seguir «PDC»), ou denturólogos, são peritos na área dos aparelhos dentários, incluindo no fabrico de próteses dentárias ou de dentes postiços, e noutros serviços acessórios como reparações, inclusões e alterações em próteses. Nos Estados-Membros que reconhecem esta profissão [2], os PDC exercem autonomamente e podem ter contacto direto com os pacientes.

2. Entre 2009 e 2012, pelo menos três PDC apresentaram um pedido de autorização para exercerem a sua profissão em Malta. Estes pedidos foram indeferidos, uma vez que Malta apenas reconhece a profissão de protésico dentário como profissão auxiliar na área da saúde [3] e não a de PDC. Por conseguinte, as autoridades maltesas propuseram aos PDC registá-los como protésicos dentários. Registados enquanto tais, deveriam exercer nas mesmas condições que os protésicos dentários, ou seja, sob a supervisão de um dentista, conforme prevê a legislação nacional. Considerando que esta situação viola as obrigações que a Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais [4] impõe aos Estados-Membros e o princípio segundo o qual a liberdade de estabelecimento implica que qualquer profissional formado num Estado-Membro tem a possibilidade de se instalar e exercer a sua atividade

1 Língua original: francês.

2 Como o Reino da Dinamarca, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos ou o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio.

3 O artigo 2.º da Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa, Kapitolu 464 tal-Liġijiet ta' Malta (Lei das profissões na área da saúde, capítulo 464 das leis de Malta) define o profissional que exerce uma profissão auxiliar na área da saúde como «um profissional cujo nome figura no registo das profissões auxiliares na área da saúde referido no artigo 28.º». O artigo 25.º desta lei prevê que «[n]inguém está autorizado a exercer uma profissão auxiliar na área da saúde se o seu nome não figurar no respetivo registo». O anexo III da mesma lei enumera as profissões auxiliares na área da saúde e refere a profissão de protésico dentário, mas não a de PDC.

4 JO 2005, L 255, p. 22.

profissional nos outros Estados-Membros da União Europeia de acordo com as condições fixadas pelo Estado-Membro de formação, os recorrentes no processo principal, a Malta Dental Technologists Association (Associação maltesa dos protésicos dentários), assim como J. Reynaud, que é um PDC, pediram ao órgão jurisdicional de reenvio que impusesse às autoridades maltesas o dever de registarem os PDC, reconhecidos enquanto tais noutros Estados-Membros da União, e de lhes permitir exercer a sua profissão em Malta sem a supervisão de um dentista.

3. Neste contexto, a Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Primeira Secção do Tribunal Civil, Malta) decidiu suspender a instância e, por decisão de reenvio entrada na Secretaria em 29 de fevereiro de 2016, submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) A proibição pelas autoridades de saúde de Malta, ou a recusa destas em conferir o reconhecimento da profissão de [PDC] ou denturólogo, que tem por efeito que, embora não existindo discriminação no plano jurídico, os nacionais de outros Estados-Membros que apresentaram um pedido nesse sentido ficam, na prática, impedidos de se estabelecer profissionalmente em Malta, é incompatível com os princípios e as disposições jurídicos que regem a criação do mercado único, em especial, os resultantes dos [artigos 49.°, 52.° e 56.° TFUE], numa situação que não apresenta nenhum risco para a saúde pública?

2) Deve a Diretiva [2005/36] ser aplicada aos [PDC], atendendo a que, se uma prótese dentária for defeituosa, a única consequência é que este aparelho dentário defeituoso deve ser modificad[o] ou substituíd[o], sem nenhum risco para o paciente?

3) Pode a interdição imposta pelas autoridades de saúde maltesas, contestada no presente processo, ter por função garantir o objetivo de um nível elevado de proteção da saúde, quando qualquer prótese dentária defeituosa pode ser substituída sem nenhum risco para o paciente?

4) A interpretação e a aplicação da Diretiva [2005/36], feitas [pelas autoridades de saúde maltesas], relativamente aos [PDC] que apresentaram um pedido de reconhecimento pelas mesmas autoridades de saúde maltesas, constituem uma violação do princípio da proporcionalidade?»

## Tramitação processual no Tribunal de Justiça

4. A Associação maltesa dos protésicos dentários, o Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina (Conselho das profissões auxiliares na área da saúde), os Governos maltês, checo, espanhol, italiano, austríaco e polaco, assim como a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no presente reenvio prejudicial.

5. Na audiência de 2 de março de 2017, os recorrentes no processo principal, os Governos maltês e espanhol, assim como a Comissão apresentaram observações orais.

## Análise

6. As quatro questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça, que proponho examinar em conjunto, têm por objetivo apreciar a compatibilidade com o direito da União de uma situação em que um Estado-Membro de acolhimento propõe registar os PDC formados noutro Estado-Membro como protésicos dentários — única profissão reconhecida no Estado-Membro de acolhimento — sujeitando-os às condições de exercício da profissão de protésico dentário conforme definidas por este último Estado-Membro.

7. A primeira etapa da análise consiste em determinar que norma da União deve ser aplicada. Em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça colocada na audiência, os recorrentes no processo principal precisaram que o seu pedido era relativo à liberdade de os PDC se estabelecerem e exercerem em Malta e que, desde que uma profissão exista num Estado-Membro, não só esta profissão mas igualmente as condições em que é exercida no Estado-Membro de formação devem ser reconhecidas nos outros 27 Estados. Para tal, é evidente que os recorrentes basearam a sua argumentação nas liberdades fundamentais, mais do que na Diretiva 2005/36. Todavia, atendendo à redação das segunda e quarta questões prejudiciais, há que consagrar previamente alguns desenvolvimentos a esta diretiva.

## Quanto à aplicação da Diretiva 2005/36

### *– Uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento?*

8. A Diretiva 2005/36 é aplicável «a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, […], num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais» [5]. Por profissão regulamentada — que é um conceito do direito da União [6] — 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; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional» [7]. O conceito de «qualificação profissional», na aceção da diretiva, não inclui 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 [8].

9. No essencial, a Diretiva 2005/36 estabelece um sistema baseado em dois regimes de reconhecimento das qualificações, designadamente, por um lado, o reconhecimento automático para as profissões regulamentadas cujas condições mínimas de formação são harmonizadas a nível europeu (como, por exemplo, «dentistas» [9] […]), bem como para algumas outras profissões regulamentadas e, por outro, o reconhecimento mútuo das qualificações para as outras profissões regulamentadas [10] ou seja, aquelas cujas condições de formação não são harmonizadas, como sucede em relação aos PDC e aos protésicos dentários.

10. O processo submetido ao Tribunal de Justiça não contém nenhuma indicação clara que permita concluir definitivamente se a profissão de protésico dentário em Malta tem, ou não, caráter regulamentado. Com efeito, não está demonstrado que o acesso à profissão de protésico dentário está condicionado pela posse de qualificações profissionais especiais ou de um título de formação especificamente concebido com a finalidade de preparar os seus titulares para o exercício da referida profissão. O que é certo, em contrapartida, é que esta profissão é considerada uma profissão auxiliar na área da saúde e que a profissão de PDC não existe, enquanto tal, em Malta; não se trata assim de uma «profissão regulamentada» tanto no Estado de formação como no Estado de acolhimento. Por conseguinte, afigura-se que falta um requisito de aplicação da Diretiva 2005/36.

5 Artigo 2.º da Diretiva 2005/36.

6 V. acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 36 e jurisprudência referida).

7 Artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36.

8 Acórdão de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 38).

9 V. artigo 21.º da Diretiva 2005/36.

10 Em caso de diferenças muito significativas entre a formação seguida no país de origem e a formação exigida para a mesma atividade no país de acolhimento, pode ser imposto um período de adaptação e/ou um teste de aptidão: v. considerando 15 e artigo 14.º da Diretiva 2005/36.

11. Ora, há duas possibilidades.

12. Ou o facto de os PDC poderem exercer sem a supervisão de um dentista e em contacto direto com os pacientes caracteriza a profissão de PDC de tal forma que esta deve ser considerada uma profissão distinta da profissão dos protésicos dentários e, neste caso, deve concluir-se que a Diretiva 2005/36 não é aplicável e que o direito da União não impõe aos Estados-Membros o reconhecimento de profissões que não pretendem reconhecer.

13. Ou, admitindo que, primeiro, a profissão de protésico dentário constitui, em Malta, uma «profissão regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36 e que, segundo, as profissões de PDC e de protésico dentário sejam consideradas uma «mesma profissão» [11], também na aceção da Diretiva 2005/36, não deixa de ser verdade que o que suscita dificuldades para as autoridades maltesas não é o nível de qualificação exigido — uma vez que foi proposto o registo dos PDC como protésicos dentários — mas o facto de a profissão de protésico dentário ser exercida em colaboração com um dentista. A este respeito, devo assinalar que, contrariamente às alegações dos recorrentes no processo principal, a Diretiva 2005/36 não tem por objetivo permitir que os profissionais formados no seu Estado de origem exerçam a sua profissão no Estado-Membro de acolhimento nas condições determinadas pelo seu Estado de formação. O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36 estabelece claramente que «[o] reconhecimento das qualificações profissionais pelo Estado-Membro de acolhimento permitirá ao beneficiário ter acesso nesse Estado-Membro à profissão para a qual está qualificado no Estado-Membro de origem, *e nele exercer essa profissão nas mesmas condições que os respetivos nacionais*» [12]. O facto de trabalhar sob a supervisão de um dentista deve ser considerado uma condição do exercício da profissão de protésico dentário em Malta: qualquer pessoa que pretenda instalar-se em Malta como protésico dentário deve aceitar trabalhar em colaboração com um dentista. Decidir de outra forma equivaleria a forçar um Estado-Membro a reproduzir as condições de exercício de uma profissão, aparentemente mais liberais, que vigoram noutros Estados-Membros e a converter a Diretiva 2005/36 num instrumento que permite contornar as condições de exercício das profissões regulamentadas que não foram objeto de harmonização [13]. Ora, nos termos da diretiva, estas condições continuam a ser da competência dos Estados-Membros de acolhimento, desde que não sejam discriminatórias, sejam objetivamente justificadas e proporcionadas [14].

### *– Quanto à questão do acesso parcial à profissão de dentista*

14. Durante os debates que decorreram no Tribunal de Justiça, foi suscitada a questão de um eventual acesso parcial dos PDC à profissão de «dentista».

15. Cabe recordar que a Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, que altera a Diretiva 2005/36 e o Regulamento n.º 1024/2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno [15] introduziu na Diretiva 2005/36 um artigo 4.º-F [16] que autoriza as autoridades do Estado-Membro de acolhimento a

11 O artigo 1.º da Diretiva 2005/36 dispõe que esta «estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro que subordina o acesso a uma profissão regulamentada ou o respetivo exercício no seu território à posse de determinadas qualificações profissionais […] reconhece, para o acesso a essa profissão e para o seu exercício, as qualificações profissionais adquiridas noutro ou em vários outros Estados-Membros […] que permitem ao seu titular nele exercer *a mesma profissão*» (o sublinhado é meu). A descrição das atividades de protésico dentário parece corresponder plenamente à dos PDC, mesmo que a formação destes possa ser mais longa. Por conseguinte, em meu entender, pode razoavelmente considerar-se que PDC e protésico dentário constituem uma «mesma profissão» na aceção dos artigos 1.º e 4.º da Diretiva 2005/36. Quanto ao conceito de «mesma profissão», v., igualmente, acórdão de 19 de janeiro de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, n.º 20).

12 O sublinhado é meu.

13 No mesmo sentido, v. conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, n.º 28).

14 Conforme exige o considerando 3 da Diretiva 2005/36, à luz do qual o artigo 4.º, n.º 1, deve ser lido.

15 JO 2013, L 354, p. 132.

16 A aplicação *ratione temporis* deste artigo ao litígio no processo principal pode ser discutida, uma vez que a decisão de reenvio faz referência às decisões que recusam aos PDC o exercício da sua profissão autonomamente que foram adotadas pelas autoridades maltesas entre o ano de 2009 e o ano de 2012.

conceder um acesso parcial, caso a caso, a uma atividade profissional quando 1) o profissional está plenamente qualificado para exercer no Estado-Membro de origem a atividade profissional para a qual é solicitado acesso parcial no Estado-Membro de acolhimento, 2) as diferenças entre a atividade profissional no Estado-Membro de origem e a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento são de tal ordem que a aplicação de medidas compensatórias implicaria exigir ao requerente a conclusão do programa completo de educação e formação e 3) a atividade parcial pode, objetivamente, ser separada das outras atividades abrangidas pela profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento. Todavia, o acesso parcial pode ser rejeitado se tal rejeição for justificada por razões imperiosas de interesse geral, e desde que assegure a realização do objetivo prosseguido e não vá além do estritamente necessário para atingir esse objetivo [17].

16. Pode admitir-se, como afirmou a Comissão, que os PDC beneficiam deste mecanismo de acesso parcial, na medida em que a sua atividade corresponde parcialmente à dos dentistas [18]? Dito de outra forma, pode admitir-se que os PDC têm a possibilidade de aceder parcialmente à profissão de dentista?

17. Não estou convencido disto, uma vez que o artigo 4.º-F, n.º 6, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, prevê que o referido artigo «não se aplica aos profissionais que beneficiam do reconhecimento automático das suas qualificações profissionais, nos termos dos [c]apítulos II, III e III-A do [t]ítulo III». Ora, a secção 4 do capítulo III do título III da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, é consagrada aos dentistas. Assim, a minha leitura deste artigo é que, no que respeita aos dentistas, apenas pode haver acesso pleno às atividades em virtude, por um lado, da harmonização das condições de formação organizadas pela Diretiva 2005/36 [19] e, por outro, do reconhecimento automático que daí decorre e do qual estes dentistas beneficiam nos termos desta diretiva.

18. É verdade que o artigo 4.º-F, n.º 6, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, visa «os profissionais» e não as profissões. Todavia, o artigo 36.º da Diretiva 2005/36 sugere que as atividades profissionais do dentista estão reservadas [20] e estabelece que «[o] exercício da atividade profissional de dentista pressupõe a posse de um dos títulos de formação enumerados no ponto 5.3.2 do anexo V» [21], antes de definir estas atividades como «atividades de prevenção, de diagnóstico e de tratamento relativamente às anomalias e doenças dos dentes, da boca, dos maxilares e dos tecidos adjacentes» [22]. Tais atividades são entendidas como um todo. Ora, por um lado, a atividade dos PDC apenas abrange parcialmente a dos dentistas e, por outro, estes PDC não cumprem claramente os requisitos fixados pela Diretiva 2005/36 para serem qualificados ou para exercerem enquanto tais [23]. Reconhecer a possibilidade de os PDC acederem parcialmente à profissão de dentista, quando a diretiva estabelece uma relação consubstancial entre a posse de um dos títulos de formação enumerados no ponto 5.3.2 do anexo V da referida diretiva e o exercício da profissão de dentista, afigura-se efetivamente contrário à intenção do legislador da União. Conforme o Tribunal de Justiça declarou «[o] exercício das atividades profissionais de dentista pressupõe a posse de um título de

17 V. artigo 4.º-F, n.º 2, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55.

18 Em tal caso, trata-se efetivamente de duas profissões regulamentadas: a profissão de PDC, por um lado, e a de dentista, por outro.

19 O ponto 5.3.1 do anexo V da Diretiva 2005/36 precisa o programa de estudos que deve ser seguido pelos dentistas e o ponto 5.3.2. deste anexo refere os títulos de formação que cada Estado-Membro concede a título da formação de base dos dentistas.

20 V. artigo 36.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, nos termos do qual «as atividades profissionais de dentista são as atividades definidas no n.º 3, exercidas sob os títulos profissionais enumerados no ponto 5.3.2 do anexo V».

21 Artigo 36.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36.

22 Artigo 36.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36. V., igualmente, artigo 34.º, n.º 3, alínea b), da referida diretiva.

23 A este respeito, recordo que o Tribunal de Justiça declarou que «a Diretiva 2005/36 opõe-se a que uma pessoa que não possua um diploma que sanciona uma formação de base de médico exerça a profissão de médico» [acórdão de 19 de setembro de 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, n.º 41)].

formação de base» [24]. Além disso, se a possibilidade de acesso parcial dos PDC às atividades de dentista estivesse prevista, isto conduziria à criação de uma nova categoria «imperfeita» de dentistas unicamente parciais, que não corresponde a nenhuma categoria prevista pela diretiva, o que está excluído [25].

19. Em qualquer caso, o reconhecimento de um acesso parcial não é um direito absoluto, uma vez que o Estado-Membro de acolhimento pode recusá-lo nas condições fixadas pelo artigo 4.º-F, n.º 2, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55.

### – *Conclusão intermédia*

20. Resulta da análise anterior que subsiste uma dúvida fundamental quanto à questão de saber se a Diretiva 2005/36 é aplicável ao processo principal e o órgão jurisdicional de reenvio deverá determinar se a profissão de protésico dentário constitui, em Malta, uma profissão regulamentada na aceção da Diretiva 2005/36.

21. Admitindo que a diretiva é aplicável, existem duas vias de análise distintas. No termo da análise baseada no artigo 4.º da Diretiva 2005/36, concluí que a condição de exercício da profissão de protésico dentário que consiste em trabalhar sob a supervisão de um dentista pode ser considerada compatível com a referida diretiva desde que não seja discriminatória — o que é o caso — e seja objetivamente justificada e proporcionada — o que é necessário verificar. De igual modo, a análise relativa à questão do acesso parcial à profissão de dentista levou-me a concluir que, em qualquer caso, o acesso parcial pode ser rejeitado, se tal rejeição se basear em razões imperiosas de interesse geral, e desde que assegure a realização do objetivo prosseguido e não vá além do estritamente necessário para o atingir.

22. Estes dois testes são análogos ao que o Tribunal de Justiça deverá efetuar se examinar a situação em causa no processo principal à luz do direito primário, tal como agora lhe proponho, uma vez que, como sublinhou o Governo espanhol na audiência, há que reconhecer que as autoridades maltesas não alegam que os PDC não possuem qualificações suficientes nem que seguiram uma formação insuficiente ou demasiado diferente para poderem exercer uma profissão regulamentada em Malta. Com efeito, o litígio em causa no processo principal é relativo à possibilidade de os PDC exercerem a sua profissão, no presente caso como protésico dentário, autonomamente, ou seja, sem a supervisão de um dentista, o que está abrangido pela liberdade de estabelecimento.

24 Acórdão de 19 de setembro de 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, n.º 34).

25 V., por analogia, despacho de 17 de outubro de 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, n.º 28 e jurisprudência referida). Além disso, é evidente que os PDC não podem pretender exercer com base num título correspondente ao dos dentistas. Ora, a Diretiva 2005/36 também não prevê a possibilidade de exercer como dentista com base num título distinto dos previstos pela referida diretiva [v., por analogia, despacho de 17 de outubro de 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, n.º 31)]. Por último, cabe precisar que nos encontramos perante uma situação distinta da que deu origem ao acórdão de 19 de janeiro de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, a profissão a que o recorrente no processo principal pretendia aceder não fazia parte das profissões para as quais o direito da União organizava um reconhecimento automático (contrariamente à profissão de dentista). Em segundo lugar, rejeitar aos PDC o acesso parcial à profissão de dentista não tem como consequência deixá-los sem perspetiva profissional no Estado de acolhimento, uma vez que — recordo — as autoridades maltesas propuseram registá-los e autorizá-los a exercer como protésicos dentários, a única profissão reconhecida neste Estado-Membro.

## Análise à luz do direito primário

23. Resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que os PDC em causa requereram às autoridades maltesas a concessão de uma autorização para exercerem a sua profissão em Malta. Tendo em conta que esta profissão se caracteriza, segundo os recorrentes no processo principal, pela possibilidade de manter contactos diretos com os pacientes, o exercício da profissão de PDC em Malta deve razoavelmente implicar que estes se encontrem estabelecidos em Malta, pelo que a análise subsequente será baseada, conforme referido, no artigo 49.º TFUE [26].

24. É pacífico que o exercício da profissão de protésico dentário está sujeito à condição de trabalhar sob a supervisão dos dentistas, pelo que os protésicos dentários não têm relação direta com os pacientes. O Tribunal de Justiça recordou que, «nos termos do artigo 49.º, segundo parágrafo, TFUE, a liberdade de estabelecimento é exercida nas condições definidas pela legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais. Daqui resulta que, quando o acesso a uma atividade específica, ou o seu exercício, estiver regulamentado no Estado-Membro de acolhimento, o nacional de outro Estado-Membro que pretenda exercer essa atividade deve, em princípio, obedecer às condições da referida regulamentação» [27]. Uma vez que a profissão de protésico dentário não foi objeto de harmonização a nível da União quanto às suas condições de acesso nem quanto às suas condições de exercício, os Estados-Membros permanecem competentes para definir as referidas condições respeitando as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado [28]. Não há dúvidas de que a regulamentação maltesa que impõe que os protésicos dentários trabalhem sob a supervisão de um dentista pode tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento para os PDC. Tal situação só se justifica se existir uma razão imperiosa de interesse geral, e desde que assegure a realização do objetivo prosseguido e não vá além do necessário para atingir esse objetivo [29].

25. O Governo maltês invoca a preservação da saúde pública como causa justificativa. Uma vez que se trata de um objetivo igualmente prosseguido pela própria União, a sua legitimidade não pode ser questionada [30]. Falta verificar se a condição de exercício imposta aos protésicos dentários de trabalharem sob a supervisão de um dentista é necessária e proporcionada.

26. Antes de mais, há que recordar que, atendendo à importância que a saúde pública tem no Tratado e à margem que este deixa ao poder de apreciação dos Estados-Membros, «a simples circunstância de um Estado-Membro ter escolhido um sistema de proteção diferente do adotado por outro Estado-Membro não pode ter incidência na apreciação da necessidade e da proporcionalidade das disposições adotadas na matéria» [31]. Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que «importa ter em conta que a saúde e a vida das pessoas ocupam o primeiro lugar entre os bens e interesses protegidos pelo Tratado e que cabe aos Estados-Membros decidir o nível a que pretendem assegurar a proteção da saúde pública e o modo como esse nível deve ser alcançado» [32]. Uma vez que

26 O artigo 52.º TFUE, igualmente referido pelo órgão jurisdicional de reenvio nas suas questões prejudiciais, não se afigura relevante, uma vez que a legislação maltesa não estabelece um «regime especial para os estrangeiros», pois a condição de exercer sob a supervisão de um dentista é também exigida aos protésicos dentários malteses.

27 Acórdão de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 19 e jurisprudência referida).

28 Acórdão de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 20 e jurisprudência referida).

29 V. acórdãos de 1 de fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/96, EU:C:2001:67, n.º 26); de 19 de janeiro de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, n.º 30 e jurisprudência referida); de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 21); e de 4 de maio de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, n.º 65).

30 V., entre jurisprudência abundante, acórdãos de 1 de fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/96, EU:C:2001:67, n.º 29); de 11 de julho de 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, n.º 42); de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 27); e de 4 de maio de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, n.º 67).

31 Acórdão de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 27 e jurisprudência referida).

32 Acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 19 e jurisprudência referida). V., igualmente, acórdão de 4 de maio de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, n.º 71).

este nível pode variar de um Estado-Membro para outro, impõe-se uma vigilância particular quando da apreciação das medidas nacionais que visam a proteção da saúde pública [33]. Por conseguinte, não basta que os recorrentes no processo principal invoquem o facto de o Reino Unido autorizar os PDC a exercerem autonomamente.

27. Em seguida, há que relativizar as afirmações repetidas que constam das questões prejudiciais, segundo as quais não existe nenhum risco para a saúde dos pacientes, e consequentemente para a saúde pública, se os PDC puderem exercer a sua profissão em contacto direto com os pacientes e de forma completamente autónoma [34]. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que foram os recorrentes no órgão jurisdicional de reenvio — mais particularmente a Associação maltesa dos protésicos dentários — que redigiram as referidas questões antes de solicitarem a este último que as submetesse ao Tribunal de Justiça. Neste contexto, a inexistência de risco para a saúde pública não constitui uma afirmação definitiva proferida pelo órgão jurisdicional de reenvio após ter apreciado a realidade da situação. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça pode abordar eficazmente esta problemática no acórdão que vier a proferir.

28. A este propósito, a tese dos PDC consiste em afirmar, no essencial, que o seu nível de formação os habilita totalmente a exercer a sua profissão de forma autónoma e sem risco, tendo em conta que os PDC não realizam procedimentos invasivos na boca dos pacientes e só preparam, reparam e ajustam os aparelhos dentários para os pacientes. Uma prótese mal ajustada ou defeituosa apenas causa desconforto e pode ser retirada de forma simples pelo próprio paciente ou substituída pelo PDC. Os PDC não realizam diagnósticos, não prescrevem tratamentos médicos e, em caso de suspeição de patologia, faz parte das suas responsabilidades o reencaminhamento dos pacientes para os dentistas. Além disso, não existem provas científicas de que os aparelhos dentários ou as próteses podem criar danos significativos na boca dos pacientes. Por último, permitir aos PDC trabalhar em contacto direto com os pacientes daria aos mais pobres a possibilidade de acederem a cuidados dentários menos dispendiosos.

29. O Governo maltês não subscreve estas observações e alega que as atividades de PDC e a sua especialidade abrangem unicamente os aspetos mecânicos do tratamento de determinadas anomalias e doenças que afetam os dentes e a cavidade bucal. Os PDC não têm qualificações para efetuarem o diagnóstico necessário para programar este tipo de tratamento e também não são competentes para supervisionar a manutenção da reabilitação bucal, a qual apenas pode ser vigiada por um dentista plenamente qualificado, tanto mais que existem grandes diferenças em termos da formação que dá acesso à profissão de PDC [35]. O fornecimento de um aparelho dentário ou de uma prótese não está isento de riscos, uma vez que podem ocorrer patologias subjacentes, suscetíveis de escapar à vigilância dos PDC, e danos temporários ou permanentes nos tecidos se o referido aparelho ou a referida prótese estava mal inserida. Por exemplo, uma extração incorreta do dente pode provocar infeções se a raiz do dente que se encontra sob o aparelho ou a prótese não tiver sido corretamente extraída. Por outro lado, podem observar-se complicações em pacientes tratados por quimioterapia ou por bisfosfonato. Uma dentadura mal posicionada com cuidados bucais inadequados aumenta o risco de cancros bucais. O aparelho pode provocar ou agravar as doenças periodontais se estiver mal concebido e, consequentemente, causar danos irreversíveis se o seu posicionamento, tal como o contexto em que se insere, não for controlado por um dentista cuja formação, mais ampla e mais completa do que a dos PDC, lhe permite efetuar uma apreciação global da situação, e não apenas mecânica como a dos PDC. Não se pode esperar que o próprio paciente se aperceba dos problemas relacionados com a sua prótese ou aparelho dentário e o reencaminhamento do paciente pelo PDC para um dentista pode ocorrer numa fase já avançada da doença. Além disso, o Governo maltês faz uma referência documentada a um determinado número de estudos científicos que demonstram as consequências, por vezes graves, de uma má implantação ou da inadaptação de um aparelho dentário inserido num contexto orgânico

33 V. acórdão de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 27).

34 Relativamente à redação das questões prejudiciais, v. n.º 3 das presentes conclusões.

35 V. anexo 2 das observações escritas apresentadas pelo Governo maltês.

que não seja saudável. Rejeita o argumento segundo o qual o livre exercício da profissão de PDC, sem a supervisão de um dentista, permitiria o acesso dos mais desfavorecidos aos cuidados dentários, afirmando que em Malta as pessoas com rendimentos insuficientes podem consultar gratuitamente um dentista. Por último, o Governo maltês alega que o princípio da precaução exige que a proteção da saúde pública prevaleça sobre as considerações económicas e que os Estados-Membros dispõem, para efeitos da aplicação do referido princípio, de um amplo poder de apreciação.

30. Tendo em conta, por um lado, o facto de as dúvidas manifestadas pelo Governo maltês assentarem parcialmente em estudos científicos que demonstram que os seus argumentos não são meras alegações e, por outro, a margem de apreciação que o próprio Tribunal de Justiça consagrou na sua jurisprudência, nomeadamente recordada no n.º 26 das presentes conclusões, exigir que os PDC qualificados noutro Estado-Membro exerçam, no Estado-Membro de acolhimento que não reconhece esta profissão enquanto tal, sob a supervisão de um dentista é adequado para alcançar o objetivo de preservar a saúde pública e não vai além do necessário para atingir esse fim [36].

31. Por conseguinte, o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe que os protésicos dentários exerçam a sua profissão sob a supervisão dos dentistas, apesar de poder tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento para esta categoria de profissionais, prossegue um objetivo legítimo de proteção da saúde pública, assegura a realização do objetivo prosseguido e não vai além do estritamente necessário para o atingir.

## Conclusões que devem ser extraídas da análise à luz do direito primário para efeitos da análise da Diretiva 2005/36

32. Como referi [37], se o Tribunal de Justiça considerar — *quod non* — que o processo principal é regulado pela Diretiva 2005/36, a apreciação da compatibilidade da situação em causa no presente processo com o artigo 4.º da Diretiva 2005/36 ou com o artigo 4.º-F, n.º 2, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, deve basear-se no mesmo critério que acabo de analisar em relação ao artigo 49.º TFUE.

33. Neste contexto, proponho que o Tribunal de Justiça declare, a título subsidiário, que o artigo 4.º da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma condição de exercício, como a que está em causa no processo principal, que exige que os protésicos dentários exerçam a sua profissão sob a supervisão de um dentista, pelo facto de esta condição de exercício ser objetivamente justificada e proporcionada.

34. Por último, proponho que o Tribunal de Justiça declare, a título ainda mais subsidiário, que o artigo 4.º-F, n.º 2, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, no processo principal, o acesso parcial dos PDC à profissão de dentista seja rejeitado.

36 No seu acórdão de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), e embora não tenha sido questionado sobre este ponto, o Tribunal de Justiça reconheceu que a supervisão, por parte de um profissional da saúde, de um profissional que exerce uma profissão paramédica podia servir um objetivo de proteção da saúde pública (v. n.º 29 do referido acórdão).

37 V. n.ºs 20 e segs. das presentes conclusões.

## Conclusão

35. Tendo em consideração o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda o seguinte às questões submetidas pela Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Primeira secção do tribunal civil, Malta):

*A título principal:*

— o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe que os protésicos dentários exerçam a sua profissão sob a supervisão dos dentistas, apesar de poder tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento para esta categoria de profissionais, prossegue um objetivo legítimo de proteção da saúde pública, assegura a realização do objetivo prosseguido e não vai além do estritamente necessário para o atingir.

A título subsidiário, se o Tribunal de Justiça considerar que a situação é regulada pela Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais:

— o artigo 4.º da Diretiva 2005/36 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma condição de exercício, como a que está em causa no processo principal, que exige que os protésicos dentários exerçam a sua profissão sob a supervisão de um dentista, pelo facto de esta condição de exercício ser objetivamente justificada e proporcionada.

a título ainda mais subsidiário, se o Tribunal de Justiça considerar que a situação em causa no processo principal é regulada pela Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, que altera a Diretiva 2005/36 e o Regulamento n.º 1024/2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno:

— o artigo 4.º-F, n.º 2, da Diretiva 2005/36, conforme alterada pela Diretiva 2013/55, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, no processo principal, o acesso parcial dos PDC à profissão de dentista seja rejeitado.