

Relatório Especial

## Reconhecimento das qualificações profissionais na UE

Mecanismo essencial, mas de utilização reduzida e incoerente



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-VI
<b>Introdução</b>	01-17
<b>Livre circulação de trabalhadores e serviços e liberdade de estabelecimento</b>	01-02
<b>Reconhecimento de qualificações profissionais</b>	03-14
<b>Funções e responsabilidades</b>	15-17
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	18-25
<b>Observações</b>	26-102
<b>O número de profissões regulamentadas na UE continua a ser elevado, mas os regimes da União para o reconhecimento das qualificações profissionais têm uma utilização reduzida</b>	26-37
As ações da Comissão para incentivar os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas carecem de resultados	28-35
Estima-se que o regime da UE para o reconhecimento das qualificações profissionais só seja utilizado em cerca de 6% dos casos de mobilidade na UE	36-37
<b>A aplicação da diretiva relativa às qualificações profissionais continua a apresentar lacunas</b>	38-64
Falta de procedimentos eletrónicos	38-41
Os emolumentos cobrados pelo reconhecimento das qualificações profissionais diferem consideravelmente entre os Estados-Membros e carecem de justificação	42-46
Por vezes, os documentos solicitados excedem os requisitos	47-48
As medidas de compensação continuam a ser desproporcionadas	49-52
Verificações prévias aplicadas de forma diferente consoante os Estados-Membros no caso de mobilidade temporária	53-57
Os Estados-Membros não conseguem acompanhar a duração do procedimento de reconhecimento	58-64

<b>Os elementos introduzidos na diretiva revista para facilitar o reconhecimento não são amplamente utilizados</b>	<b>65-86</b>
Resultados mistos em termos de utilização da carteira profissional europeia	65-68
Acesso parcial utilizado para menos de 1% das decisões emitidas	69-70
Atualmente, os princípios de formação comuns aplicam-se apenas aos instrutores de esqui	71-74
O Sistema de Informação do Mercado Interno facilita a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão	75-86
<b>O seguimento que a Comissão faz dos dados e dos relatórios é fraco</b>	<b>87-95</b>
A Comissão não acompanhou suficientemente os dados constantes da base de dados das profissões regulamentadas e dos relatórios bienais dos Estados-Membros	87-93
A Comissão deu resposta aos problemas de transposição iniciando procedimentos de infração, mas os Estados-Membros ainda não tomaram todas as medidas corretivas necessárias para aplicar plenamente a diretiva	94-95
<b>As informações fornecidas aos cidadãos pela Comissão e pelos Estados-Membros são acessíveis, mas incoerentes</b>	<b>96-102</b>
Todos os Estados-Membros visitados melhoraram a acessibilidade das informações destinadas aos cidadãos desde 2019	98-99
As informações fornecidas aos cidadãos sobre o RQP nos sítios Web da Comissão e dos Estados-Membros nem sempre são coerentes e fiáveis	100-102
<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>103-111</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I – Organizações com as quais o TCE reuniu e que entrevistou nos Estados-Membros</b>	
<b>Anexo II – Taxa de resposta ao inquérito por Estado-Membro</b>	
<b>Anexo III – Principais intervenientes no RQP</b>	
<b>Anexo IV – Tipos de decisões das autoridades competentes</b>	
<b>Anexo V – Questões assinaladas pela Comissão nos Estados-Membros</b>	

**Siglas e acrónimos**

**Respostas da Comissão**

**Cronologia**

**Equipa de auditoria**

## Síntese

**I** O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UE) garante aos cidadãos da União o direito de circularem livremente para fins profissionais e de estabelecerem a sua atividade noutro Estado-Membro. Contudo, estes podem enfrentar obstáculos à mobilidade laboral, tais como dificuldades no reconhecimento das suas qualificações profissionais, em especial se os Estados-Membros regulamentarem o acesso a determinadas profissões.

**II** Em 2005, a UE adotou a diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, que visa evitar que os Estados-Membros imponham condições excessivas aos cidadãos de um Estado-Membro que pretendam exercer uma profissão regulamentada noutro. O quadro de qualificações profissionais pretende igualmente garantir que os serviços prestados em qualquer Estado-Membro cumprem as mesmas normas de saúde e segurança públicas. A diretiva foi atualizada em 2013 e tinha de ser transposta para o direito nacional até 2016.

**III** O Tribunal analisou se a Comissão foi eficaz na forma como garantiu aos cidadãos da UE que trabalham em profissões regulamentadas o direito de circularem livremente nos Estados-Membros para fins profissionais ou aí estabelecerem a sua atividade. Examinou se a Comissão conseguiu incentivar os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas e até que ponto os cidadãos recorreram aos regimes criados. Verificou também se os Estados-Membros aplicavam os seus sistemas de forma eficaz e avaliou a utilidade dos novos elementos introduzidos na diretiva revista. Por último, analisou se a Comissão coordenou e acompanhou eficazmente os dados fornecidos pelos Estados-Membros e se estes últimos proporcionaram aos cidadãos informações acessíveis, completas e coerentes.

**IV** O Tribunal espera que a sua auditoria contribua para uma avaliação da forma como a diretiva foi aplicada em benefício dos cidadãos e destaque os domínios em que se poderá melhorar a coordenação e o acompanhamento.

**V** De modo geral, o Tribunal conclui que o reconhecimento das qualificações profissionais na União é um mecanismo essencial, mas de utilização reduzida e incoerente. O Tribunal constatou o seguinte:

- muitas profissões continuam a ser regulamentadas pelos Estados-Membros. Os cálculos do Tribunal indicam que cerca de 6% dos cidadãos que se deslocam para outro Estado-Membro utilizam os sistemas de reconhecimento das qualificações profissionais. A maior parte da mobilidade laboral da UE não está sujeita ao reconhecimento das qualificações profissionais;
- a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros tem insuficiências que afetam diretamente os cidadãos que pretendam exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro. Entre elas figura a falta de procedimentos eletrónicos e as diferenças entre as taxas cobradas pelos Estados-Membros pelo reconhecimento. Algumas autoridades exigem mais documentos e efetuam mais controlos do que o disposto pela diretiva, pelo que demoram mais tempo a tomar a decisão de reconhecimento das qualificações profissionais do que o máximo estabelecido na diretiva;
- os cidadãos e as autoridades não utilizaram amplamente as novas medidas introduzidas na diretiva revista em 2013, como a carteira profissional europeia, o acesso parcial a uma profissão ou os princípios de formação comuns. Tornar obrigatória a utilização do Sistema de Informação do Mercado Interno para as notificações de qualificações automaticamente reconhecidas foi uma mudança positiva que melhorou o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros. Porém, de modo geral, as novas medidas proporcionaram pouco valor acrescentado na prática;
- as autoridades competentes não tiveram em conta os alertas codificados no Sistema de Informação do Mercado Interno por outros Estados-Membros ao concederem o reconhecimento das qualificações profissionais, mesmo quando tais alertas eram originados por razões substanciais, tais como má conduta, medidas disciplinares em curso ou condenações penais;
- a atualização periódica das qualificações do regime automático de reconhecimento profissional constitui um importante passo em frente, mas o processo é complexo e não existem prazos para a Comissão o concluir;

- a Comissão deu resposta aos problemas de transposição iniciando procedimentos de infração, mas persistem insuficiências na aplicação da diretiva nos Estados-Membros;
- as informações prestadas aos cidadãos que pretendam exercer uma profissão regulamentada noutra Estado-Membro são geralmente acessíveis, mas muitas vezes pouco fiáveis e incoerentes.

**VI** Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão assegure:

- a aplicação uniforme do sistema de reconhecimento;
- a integração do mecanismo de alerta no procedimento de reconhecimento;
- a atualização anual das listas de qualificações em determinados setores (enumerados no anexo V da diretiva) em que o reconhecimento profissional possa ser automático e um prazo mais curto para a tomada de decisões de reconhecimento através do regime automático aplicável às profissões setoriais;
- a prestação de informações fiáveis e coerentes aos cidadãos.

# Introdução

## Livre circulação de trabalhadores e serviços e liberdade de estabelecimento

**01** O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) garante a livre circulação de trabalhadores e serviços e a liberdade de estabelecimento no mercado único da UE. Permite que todos os cidadãos da União, sejam eles trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria, circulem livremente nos Estados-Membros para fins profissionais ou aí estabeleçam a sua atividade. Estes direitos fazem parte das quatro liberdades fundamentais da UE (livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e trabalhadores).

**02** Os cidadãos podem enfrentar diferentes obstáculos à mobilidade laboral, sendo um deles as dificuldades no reconhecimento das qualificações profissionais (RQP)<sup>1</sup>. Outros possíveis obstáculos são, por exemplo, as diferenças entre os regimes de segurança social e a falta de harmonização dos regimes de pensões ou de seguro de saúde entre os Estados-Membros.

## Reconhecimento de qualificações profissionais

**03** Os Estados-Membros têm o direito de estabelecer regras para o acesso às profissões. Quando as regras se aplicam a profissões específicas, estas profissões são designadas por "profissões regulamentadas".

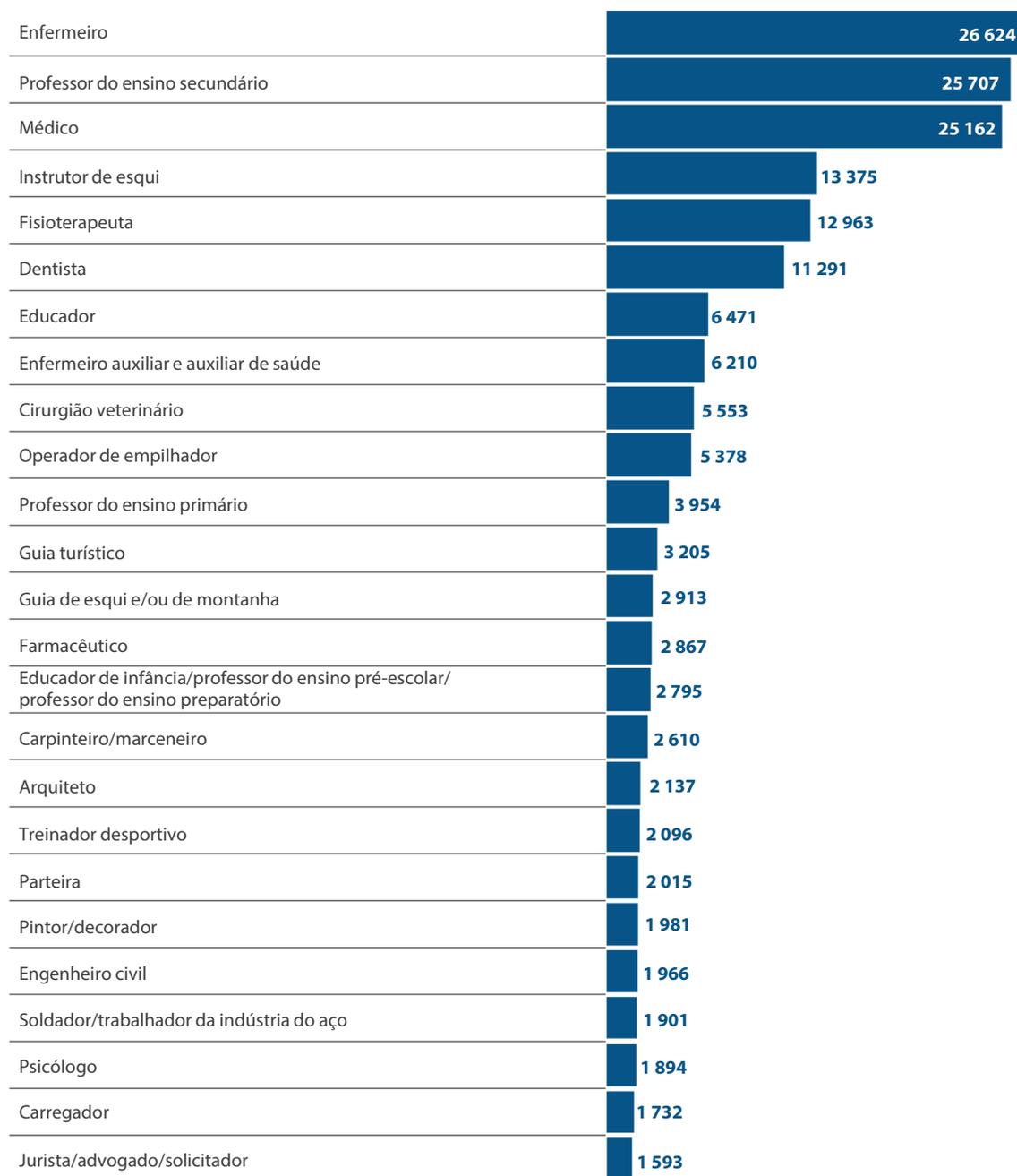
**04** O RQP destina-se aos cidadãos que adquirem as suas qualificações profissionais num Estado-Membro (país de origem) e desejam exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro (país de acolhimento). Para poderem exercer as suas profissões, é necessário que as suas qualificações profissionais sejam reconhecidas pelo país de acolhimento. Sem este reconhecimento, continuam a poder deslocar-se para o estrangeiro e aí trabalhar, mas sem poderem exercer a profissão que pretendem. O conceito de RQP difere do de reconhecimento das habilitações académicas. Este último, regido pela [Convenção de Lisboa](#), refere-se ao ensino e ao direito de alguém estudar no estrangeiro, obtendo o reconhecimento desses estudos.

---

<sup>1</sup> [Relatório Especial 06/2018 do TCE](#) sobre a livre circulação de trabalhadores.

**05** Em setembro de 2005, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a [Diretiva Qualificações Profissionais](#), que consolidou o anterior quadro jurídico da UE. Esta diretiva definiu "profissão regulamentada" e especificou determinados requisitos a cumprir pelos Estados-Membros durante os procedimentos de RQP, a fim de promover a livre circulação de trabalhadores, empresas e prestadores de serviços. Abrange o Espaço Económico Europeu, constituído pelos 27 Estados-Membros da União, a Islândia, o Listenstaine e a Noruega. A [figura 1](#) mostra as profissões regulamentadas que registam maior mobilidade na UE.

**Figura 1 – As 25 profissões regulamentadas com maior mobilidade na UE, em número total de decisões declaradas pelas autoridades competentes nos 27 Estados-Membros (2017-2021)**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão extraídos em outubro de 2023.

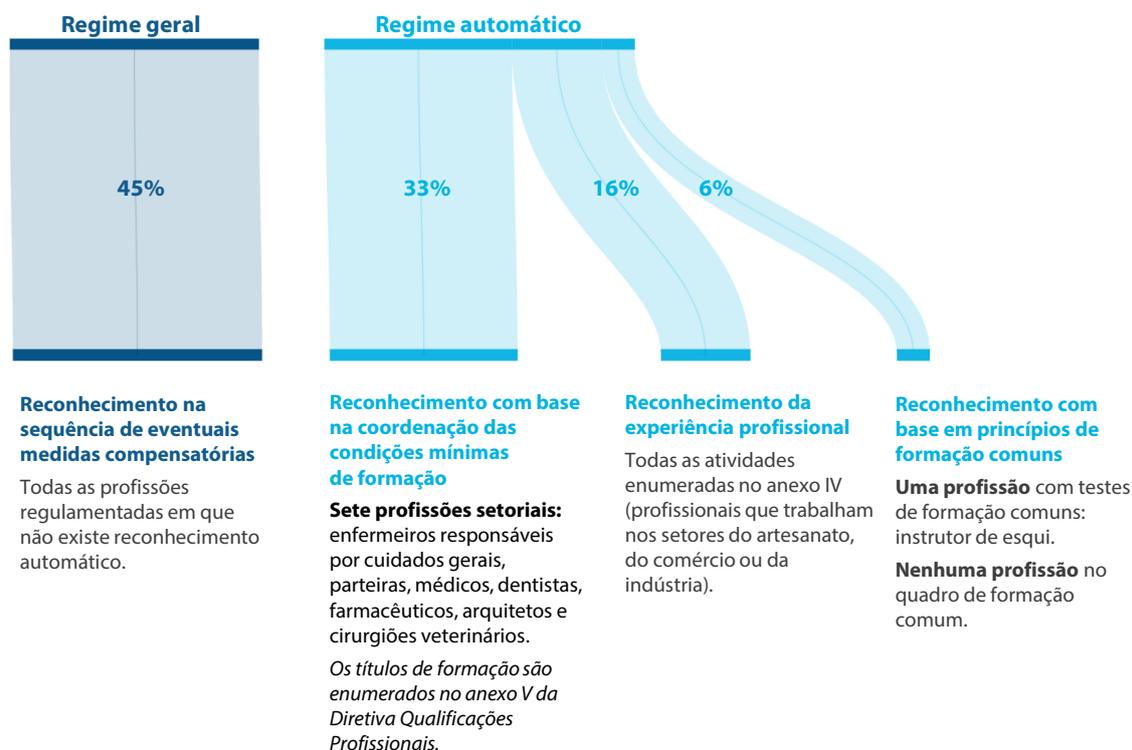
## 06 A Diretiva Qualificações Profissionais não se aplica:

- às profissões não regulamentadas no país de acolhimento, mesmo que estejam regulamentadas no país de origem;
- às atividades ou profissões ligadas ao Estado e ao exercício da autoridade pública, ou seja, funcionários públicos;
- aos notários.

## 07 Existem dois regimes principais de RQP (ver *figura 2*):

- o regime automático, que inclui três tipos de reconhecimento, aplica-se a: 1) sete profissões setoriais; 2) instrutores de esqui; 3) profissões nos setores do artesanato, do comércio e da indústria. Estas profissões estão entre as que registam maior mobilidade, de acordo com os dados apresentados na *figura 1*. No regime automático, as autoridades competentes devem aprovar automaticamente os pedidos de reconhecimento sem comparar as qualificações com os requisitos nacionais, com base em documentos fornecidos pelos cidadãos;
- o regime geral, que se aplica a todas as outras profissões regulamentadas. Ao contrário do regime automático, podem aplicar-se medidas de compensação. Estas podem consistir num estágio de adaptação (durante o qual a profissão pode ser exercida, mas apenas sob supervisão) ou numa prova imposta pelas autoridades competentes. As autoridades competentes do país de acolhimento decidem, caso a caso, a imposição de eventuais medidas de compensação. Estas só podem ser impostas se existir uma diferença substancial em termos de formação entre o país de origem e o país de acolhimento para a mesma profissão e essa diferença não puder ser compensada pela experiência profissional ou pela aprendizagem ao longo da vida.

Figura 2 – Regime geral e regime automático de RQP na UE (desde 2016)



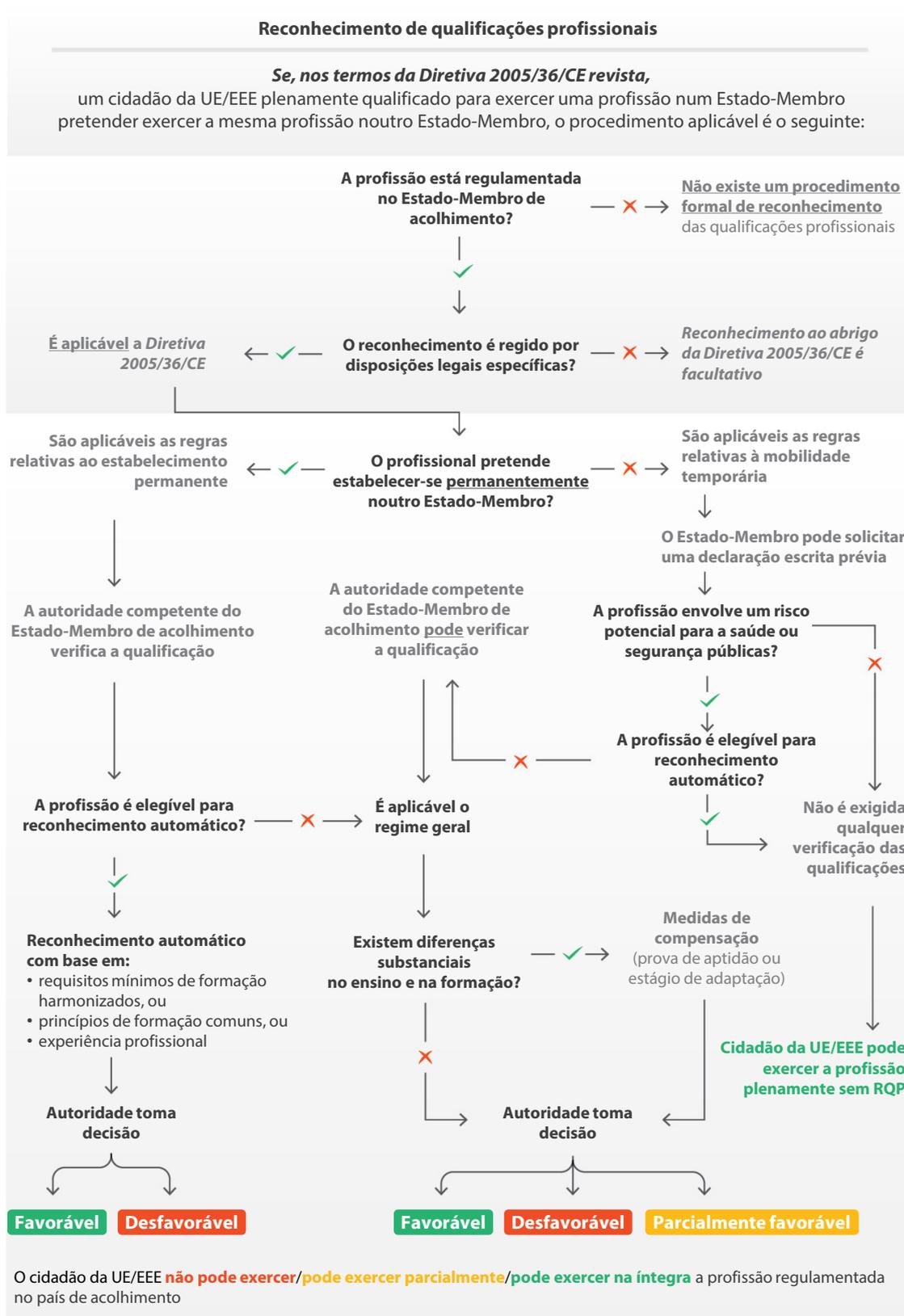
*Nota:* as percentagens correspondem às decisões de RQP emitidas por regime de reconhecimento (geral: 45%; automático: 55%).

*Fonte:* TCE, com base na Diretiva Qualificações Profissionais e nos dados da Comissão relativos ao período de 2017-2021 (extraídos em novembro de 2023).

**08** Os cidadãos podem trabalhar no estrangeiro a título temporário ou permanente. A Diretiva Qualificações Profissionais dispõe de conjuntos de regras diferentes para cada caso. Em princípio, em caso de mobilidade temporária, o acesso às profissões regulamentadas deve ser mais simples. Nestes casos, os países de acolhimento podem solicitar aos cidadãos que declarem a intenção de exercerem a sua atividade naquele país antes de a iniciarem e podem também realizar "verificações prévias" das qualificações dos cidadãos, em condições específicas.

**09** A árvore de decisão da *figura 3* mostra como funciona o procedimento de RQP. A primeira questão consiste em saber se uma profissão está regulamentada. Em caso afirmativo, e for necessário o reconhecimento das qualificações, a árvore de decisão mostra as diferentes etapas conducentes à decisão da autoridade competente. Estas etapas do processo de tomada de decisão ao abrigo da Diretiva Qualificações Profissionais são representadas com "sim" (v) e "não" (x).

**Figura 3 – Descrição do procedimento de RQP, incluindo possíveis decisões emitidas pelas autoridades competentes**



Fonte: TCE, com base na Diretiva Qualificações Profissionais revista.

**10** Todos os anos, os Estados-Membros devem declarar as decisões de RQP na base de dados das profissões regulamentadas, que é a ferramenta informática mantida pela Comissão para informar os cidadãos sobre questões relacionadas com esta matéria. Em 2024, a Comissão tenciona começar a migrar as informações contidas na base de dados das profissões regulamentadas para o Sistema de Informação do Mercado Interno.

**11** Na prática, o RQP constitui apenas uma etapa processual para os cidadãos que pretendam exercer uma profissão regulamentada no estrangeiro. Para determinadas profissões, pode também ser exigida uma licença (por exemplo, profissões do setor da saúde) ou uma autorização de exercício de atividade económica (por exemplo, profissões artesanais). Estes aspetos não são abrangidos pela Diretiva Qualificações Profissionais. Todavia, os Estados-Membros podem oferecer, para determinadas profissões, um procedimento "global", que inclui tanto o RQP como uma licença ou autorização para exercer a profissão.

**12** Em maio de 2010, a pedido do Presidente da Comissão, Mario Monti elaborou um [relatório](#) sobre uma nova estratégia para o mercado único. O relatório concluiu que o RQP mútuo entre os Estados-Membros devia ser mais clarificado e que continuava a haver resistência a nível dos Estados-Membros ao reconhecimento de qualificações estrangeiras. Formulou duas recomendações principais para o RQP: alargar o regime automático e reforçar a transparência.

**13** Em novembro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho reviram a [Diretiva Qualificações Profissionais](#) (através da Diretiva 2013/55/UE). Os Estados-Membros tinham de a transpor para o direito nacional até maio de 2016. A Diretiva Qualificações Profissionais revista contempla os seguintes elementos:

- acesso parcial a uma atividade profissional, decorrente de decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>2</sup>. O acesso parcial permite que os cidadãos não qualificados para todas as atividades de uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento exerçam parcialmente essa profissão;
- princípios de formação comuns (quadros de formação ou testes). Estes princípios representam um regime automático adicional de RQP para as sete profissões setoriais. Atualmente, este regime adicional aplica-se apenas aos instrutores de esqui (ver [figura 2](#));

---

<sup>2</sup> Acórdão de 19 de janeiro de 2006 no [processo C-330/03](#) (engenheiro civil hidráulico), complementado pelo Acórdão de 27 de junho de 2013 no [processo C-575/11](#) (fisioterapeuta).

- utilização obrigatória do Sistema de Informação do Mercado Interno para notificações sobre diplomas reconhecidos automaticamente (anexo V da diretiva) e procedimentos de cooperação, ou seja, a carteira profissional europeia e o mecanismo de alerta;
- papel reforçado, em matéria de RPO, dos balcões únicos dos Estados-Membros, com a obrigação de fornecerem informações eletrónicas mínimas nos seus sítios Web;
- carteira profissional europeia, um procedimento totalmente eletrónico de reconhecimento das qualificações, disponível através do Sistema de Informação do Mercado Interno e aplicável a cinco profissões (ver *figura 4*).

**Figura 4 – Cinco profissões elegíveis para a carteira profissional europeia**



Fonte: TCE, com base na Diretiva Qualificações Profissionais.

**14** Em abril de 2024, Enrico Letta, Presidente do Instituto Jacques Delors, apresentou o relatório *Much more than a market*, solicitado pelo Conselho Europeu. O relatório visa contribuir para a reflexão sobre o futuro do mercado único com propostas concretas. Apela ao alargamento do sistema de reconhecimento automático das qualificações profissionais e a um reexame da necessidade e do alcance da regulamentação profissional. No âmbito do mercado único, e com o objetivo de reforçar a saúde e o acesso aos medicamentos, solicita à UE que promova ativamente o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais das profissões farmacêuticas.

## Funções e responsabilidades

**15** A Direção-Geral do Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (DG GROW) é responsável pela maior parte das questões relacionadas com o mercado interno, incluindo o RQP. Apresenta propostas relativas ao RQP e assegura a incorporação atempada das diretivas no direito dos Estados-Membros, bem como a sua aplicação. Se um Estado-Membro não cumprir, a Comissão pode tomar medidas coercivas adequadas.

**16** A DG GROW tem ainda outras competências:

- coordenar o domínio de intervenção e presidir ao grupo de coordenadores, composto por um coordenador nacional por Estado-Membro perito no domínio do RQP, sendo cada um responsável pela promoção da aplicação uniforme da Diretiva Qualificações Profissionais e pela recolha de todas as informações pertinentes;
- acompanhar o regime, por exemplo com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros sobre a base de dados das profissões regulamentadas, bem como nos relatórios que estes fornecem de dois em dois anos com dados estatísticos e de proporcionalidade fundamentais, incluindo as razões pelas quais regulamentam determinadas profissões;
- adotar atos delegados (por exemplo, para a atualização da lista do anexo V da Diretiva Qualificações Profissionais que enumera os títulos de formação para o regime automático) e atos de execução que clarifiquem determinados aspetos do RQP, como o procedimento de emissão da carteira profissional europeia;
- elaborar relatórios quinquenais sobre a aplicação da Diretiva Qualificações Profissionais;
- disponibilizar e assegurar a manutenção de ferramentas informáticas (a base de dados das profissões regulamentadas, que em breve migrará para o Sistema de Informação do Mercado Interno, e o portal Your Europe) para facultar aos cidadãos informações sobre o RQP. Para o conteúdo, a DG GROW depende do contributo dos Estados-Membros.

**17** Para além de processarem os pedidos de reconhecimento das qualificações profissionais, os Estados-Membros têm as seguintes responsabilidades:

- nomear um coordenador nacional, que faz parte do grupo de coordenadores;
- apresentar relatórios à Comissão de dois em dois anos (ver ponto 16, segundo travessão);
- fornecer à Comissão a lista de profissões regulamentadas e alimentar a base de dados dedicadas a estas profissões;
- cooperar com outros Estados-Membros e a Comissão, através do Sistema de Informação do Mercado Interno;
- apoiar e informar os cidadãos durante o seu processo de reconhecimento.

## Âmbito e método da auditoria

**18** O Tribunal analisou se a Comissão foi eficaz na forma como garantiu aos cidadãos da UE que trabalham em profissões regulamentadas o direito de circularem livremente nos Estados-Membros para fins profissionais. Em especial, examinou se:

- a Comissão conseguiu incentivar os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas e se muitos cidadãos recorreram aos regimes de RQP;
- os Estados-Membros aplicaram o regime de RQP com eficácia e em benefício dos cidadãos;
- foram efetivamente utilizados os novos elementos introduzidos na diretiva revista para facilitar o reconhecimento;
- a Comissão coordenou e acompanhou as estatísticas e os dados fornecidos pelos Estados-Membros e deu uma resposta eficaz aos problemas relacionados com a transposição da Diretiva Qualificações Profissionais nos Estados-Membros;
- a Comissão e os Estados-Membros forneceram aos cidadãos informações acessíveis, completas e coerentes sobre o RQP.

**19** A auditoria do Tribunal incidiu no período que tem início em 2013, quando o RQP foi revisto, indo até aos acontecimentos mais recentes no contexto do Ano Europeu das Competências 2023. As principais entidades auditadas foram a Comissão, em especial a DG GROW. O Tribunal entrevistou igualmente representantes da DG EMPL e do Eurostat (a direção-geral da Comissão responsável pelas estatísticas oficiais europeias).

**20** A auditoria centrou-se em quatro profissões: enfermeiro responsável por cuidados gerais; professor do ensino secundário; carpinteiro/marceneiro; e engenheiro civil. Estas profissões foram referidas nos [relatórios da Autoridade Europeia do Trabalho](#) como as que registam uma escassez de mão-de-obra (mais) generalizada na UE. Além disso, estão entre as 25 profissões que registam maior mobilidade (ver [figura 1](#)) e abrangem todos os regimes de RQP (ver [figura 3](#)), incluindo medidas específicas como a carteira profissional europeia e o acesso parcial (ver ponto [13](#)). O Tribunal teve ainda em conta os acontecimentos mais recentes neste domínio, como a integração da base de dados das profissões regulamentadas no Sistema de Informação do Mercado Interno.

**21** Para esta auditoria, o Tribunal visitou quatro Estados-Membros (Áustria, Bélgica, República Checa e Luxemburgo), onde se reuniu com representantes de 21 autoridades nacionais ou regionais responsáveis pelas quatro profissões incluídas na amostra (ver [anexo I](#)) e com os coordenadores nacionais no âmbito da diretiva. A seleção dos Estados-Membros baseou-se principalmente no número de decisões e declarações (da intenção de prestar serviços temporariamente) relacionadas com RQP, mas também no equilíbrio geográfico. Nestes quatro Estados-Membros, o Tribunal realizou testes de procedimento nos sítios Web para verificar a fiabilidade, a acessibilidade e a exaustividade das informações fornecidas aos cidadãos sobre o RQP.

**22** Além disso, o Tribunal realizou um inquérito junto de 3 100 organismos dos Estados-Membros registados pela Comissão como autoridades competentes no módulo relativo às qualificações profissionais do Sistema de Informação do Mercado Interno em toda a UE. Quase 850 autoridades (27%) responderam. O [anexo II](#) indica a taxa de resposta por Estado-Membro. Os resultados do inquérito do Tribunal são divulgados como dados abertos, estão disponíveis *online* e são publicados de forma anónima.

**23** O Tribunal entrevistou igualmente representantes da Autoridade Europeia do Trabalho, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), do Comité Económico e Social Europeu, do Instituto Europeu para a Igualdade de Género e do Provedor de Justiça Europeu (ver [anexo III](#)).

**24** O Tribunal não examinou:

- os procedimentos de RQP aplicáveis no caso de cidadãos que obtiveram qualificações fora da UE;
- regimes especiais de reconhecimento de outras qualificações.

**25** O presente relatório especial pretende determinar se a Diretiva Qualificações Profissionais foi aplicada de forma eficaz em benefício dos cidadãos e contribuir para a análise deste domínio de intervenção, especialmente no contexto do [Ano Europeu das Competências 2023](#).

## Observações

### O número de profissões regulamentadas na UE continua a ser elevado, mas os regimes da União para o reconhecimento das qualificações profissionais têm uma utilização reduzida

**26** Os Estados-Membros podem estabelecer regras para o acesso a determinadas profissões. Embora a existência de regulamentação não impeça os cidadãos de trabalharem noutro Estado-Membro, a necessidade de obterem o reconhecimento de uma qualificação profissional pode ser um obstáculo se quiserem ali exercer a sua atividade. Se não o obtiverem, podem ser obrigados a procurar outro trabalho que não corresponda às suas qualificações e, eventualmente, ter uma remuneração inferior.

**27** Entre 2012 e 2014, o Conselho Europeu declarou que a regulamentação das profissões constitui um obstáculo ao mercado interno e **solicitou** aos Estados-Membros que reduzissem o número de profissões regulamentadas e suprimissem as barreiras desnecessárias ou desproporcionadas à entrada nas profissões regulamentadas. Em 2012, o Parlamento Europeu **instou** a Comissão a assinalar as áreas em que os Estados-Membros estavam a bloquear desproporcionadamente o acesso às profissões regulamentadas.

### As ações da Comissão para incentivar os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas carecem de resultados

**28** Reconhecendo que o nível de regulamentação nos Estados-Membros pode variar para cada profissão, o Tribunal esperava que as ações da Comissão incentivassem os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas e que os cidadãos utilizassem os regimes de RQP para obter o reconhecimento das suas qualificações profissionais.

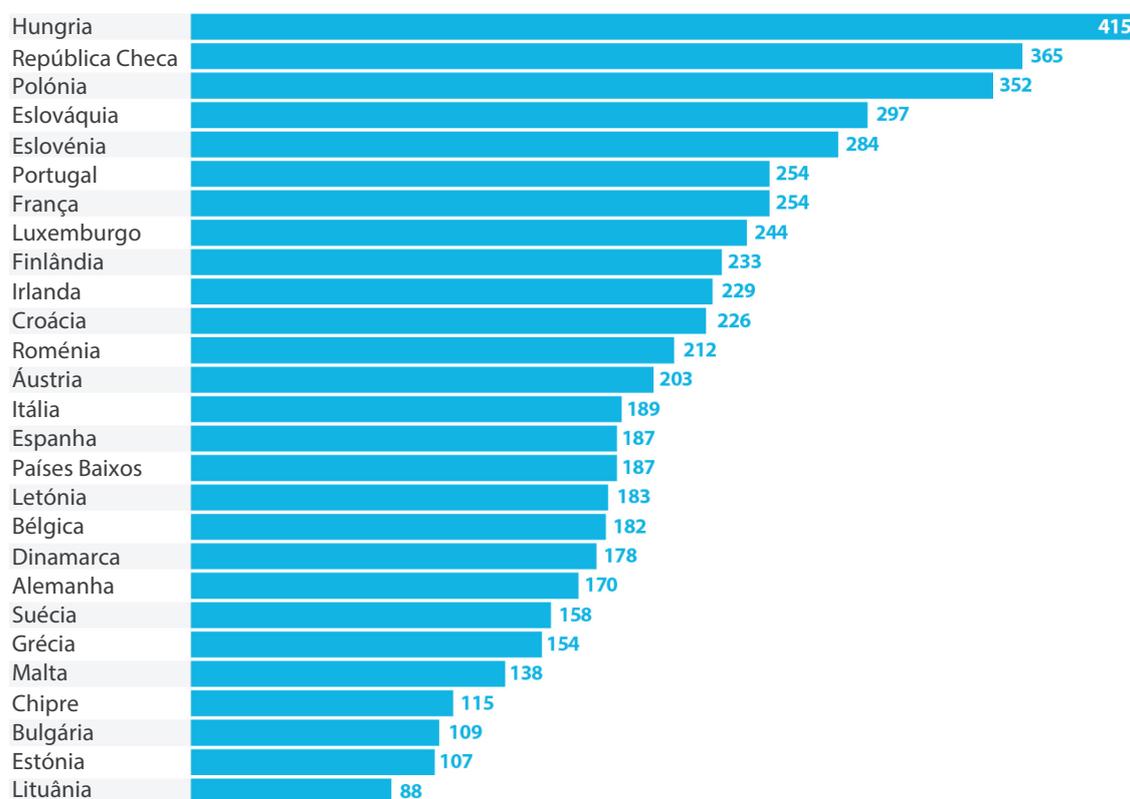
**29** A Comissão conduziu uma "avaliação mútua" a partir de 2014 que encorajava os Estados-Membros a avaliarem adequadamente os fundamentos para regulamentar as profissões. O objetivo era que os Estados-Membros avaliassem a regulamentação das profissões e, por conseguinte, diminuíssem o número de profissões regulamentadas. Os Estados-Membros deviam apresentar planos de ação nacionais à Comissão até 2016.

**30** Com base nesta avaliação, e no âmbito do processo do Semestre Europeu, a Comissão formulou seis recomendações específicas por país em relação às profissões regulamentadas em 2017, 2018 e 2019 dirigidas a dois Estados-Membros: Áustria e Luxemburgo.

**31** No entanto, apesar destes esforços, o Tribunal constatou que a situação se deteriorou. Os dados combinados sobre as profissões regulamentadas nos Estados-Membros mostram que o total aumentou de cerca de 5 400 em 2016 para cerca de 5 700 em 2023 (média por Estado-Membro: 212 profissões regulamentadas).

**32** Além disso, de acordo com estes dados, em 2023, o número de profissões regulamentadas no mercado de trabalho da UE continuou a variar consideravelmente entre os Estados-Membros. Por exemplo, a Hungria regula quase cinco vezes mais profissões do que a Lituânia (415 contra 88 profissões) (ver [figura 5](#)).

**Figura 5 – Número de profissões regulamentadas por Estado-Membro em 2023**



Fonte: TCE, a partir das informações da base de dados das profissões regulamentadas.

**33** Apesar das suas ações com vista à elaboração de indicadores de restritividade (em matéria de regulamentação), a Comissão não apreciou os resultados da avaliação mútua em termos do número de profissões desregulamentadas. Os únicos elementos de prova que o Tribunal conseguiu recolher foram uma comparação entre o número total de profissões regulamentadas com base: i) num [estudo](#) financiado pela Comissão Europeia em 2016; ii) num [estudo do Parlamento de 2019](#); e iii) no total de profissões regulamentadas constantes da base de dados das profissões regulamentadas em dezembro de 2023.

**34** Em 2018, foi adotada a [Diretiva Teste de Proporcionalidade](#) para complementar a Diretiva Qualificações Profissionais. Esta diretiva obrigava os Estados-Membros a introduzirem avaliações de impacto, com base em critérios proporcionados, quando propusessem novas profissões regulamentadas ou alterassem os requisitos das existentes. Os quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal tinham realizado testes de proporcionalidade. Porém, a avaliação não foi examinada por um organismo externo, exceto no caso do Luxemburgo (ver [caixa 1](#)).

#### Caixa 1

##### **Boas práticas no Luxemburgo: o Conselho de Estado desempenha um papel na avaliação da proporcionalidade da legislação**

O Conselho de Estado é uma instituição constitucional que não faz parte do Governo luxemburguês. Apresenta relatórios ou pareceres sobre todos os projetos de lei (do Parlamento) e propostas de lei (do Governo). Desde a introdução no Luxemburgo de um teste de proporcionalidade obrigatório para a legislação, o Conselho de Estado solicitou que o referido teste fosse anexado aos projetos e propostas de lei enviados para avaliação.

Em 2022 e 2023, o Conselho de Estado bloqueou dois novos regulamentos luxemburgueses relativos ao acesso a profissões do setor da saúde por os testes de proporcionalidade não serem satisfatórios.

**35** Este exame independente por terceiros não é um requisito da Diretiva Teste de Proporcionalidade nem da Diretiva Qualificações Profissionais. Todavia, o Tribunal considera que é útil para evitar uma regulamentação excessiva nos Estados-Membros.

## **Estima-se que o regime da UE para o reconhecimento das qualificações profissionais só seja utilizado em cerca de 6% dos casos de mobilidade na UE**

**36** As entrevistas do Tribunal com representantes do Eurostat, do Cedefop e da DG GROW revelaram que não se produzem estatísticas específicas sobre a utilização dos regimes de RQP em comparação com o número total de cidadãos envolvidos em mobilidade na UE. O Tribunal obteve dados sobre: i) imigração por faixa etária e nacionalidade, ou seja, os cidadãos da UE que se mudaram para outro Estado-Membro, com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos; e ii) o número total de decisões de RQP declaradas pelas autoridades competentes, tal como exigido, na base de dados das profissões regulamentadas. Utilizando estes dados, para o período de 2017-2019, o Tribunal calculou que as decisões de RQP afetaram cerca de 6% dos cidadãos da UE com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos que se deslocaram para outro Estado-Membro (ou seja, cerca de 141 000 decisões de RQP declaradas em comparação com o total de 2 256 000 cidadãos em questão). Esta estimativa baseia-se nos dados disponíveis e nas suas limitações intrínsecas, como a possibilidade de as pessoas em idade ativa incluírem estudantes, pessoas que se reformaram antecipadamente ou pessoas não ativas no mercado de trabalho.

**37** Atualmente, não existem dados da Comissão que permitam avaliar quantos cidadãos da UE com uma qualificação profissional se mudaram para um país de acolhimento, mas não exercem ali a sua profissão porque a sua qualificação não foi reconhecida. Também não existem informações (por exemplo, de um inquérito) que indiquem quantos cidadãos decidiram não se deslocar devido a dificuldades em obter o reconhecimento das suas qualificações. Estas lacunas de dados impedem significativamente a avaliação exaustiva da eficácia com que a UE garante aos cidadãos que trabalham em profissões regulamentadas o direito de circular livremente nos Estados-Membros por motivos profissionais ou aí estabelecerem a sua atividade.

## A aplicação da diretiva relativa às qualificações profissionais continua a apresentar lacunas

### Falta de procedimentos eletrónicos

**38** Nos termos da diretiva, os Estados-Membros devem disponibilizar um procedimento *online* aos cidadãos que pretendam que a sua profissão seja reconhecida no estrangeiro. O [Regulamento Plataforma Digital Única](#) reforça e clarifica a obrigação de os Estados-Membros disporem de procedimentos eletrónicos de RQP. O prazo para os Estados-Membros aplicarem este regulamento era 31 de dezembro de 2023. Quando do trabalho no terreno realizado entre junho de 2023 e outubro de 2023, a maioria dos Estados-Membros que o TCE visitou ainda não tinha cumprido este requisito. Os Estados-Membros são responsáveis pela aplicação do Regulamento Plataforma Digital Única.

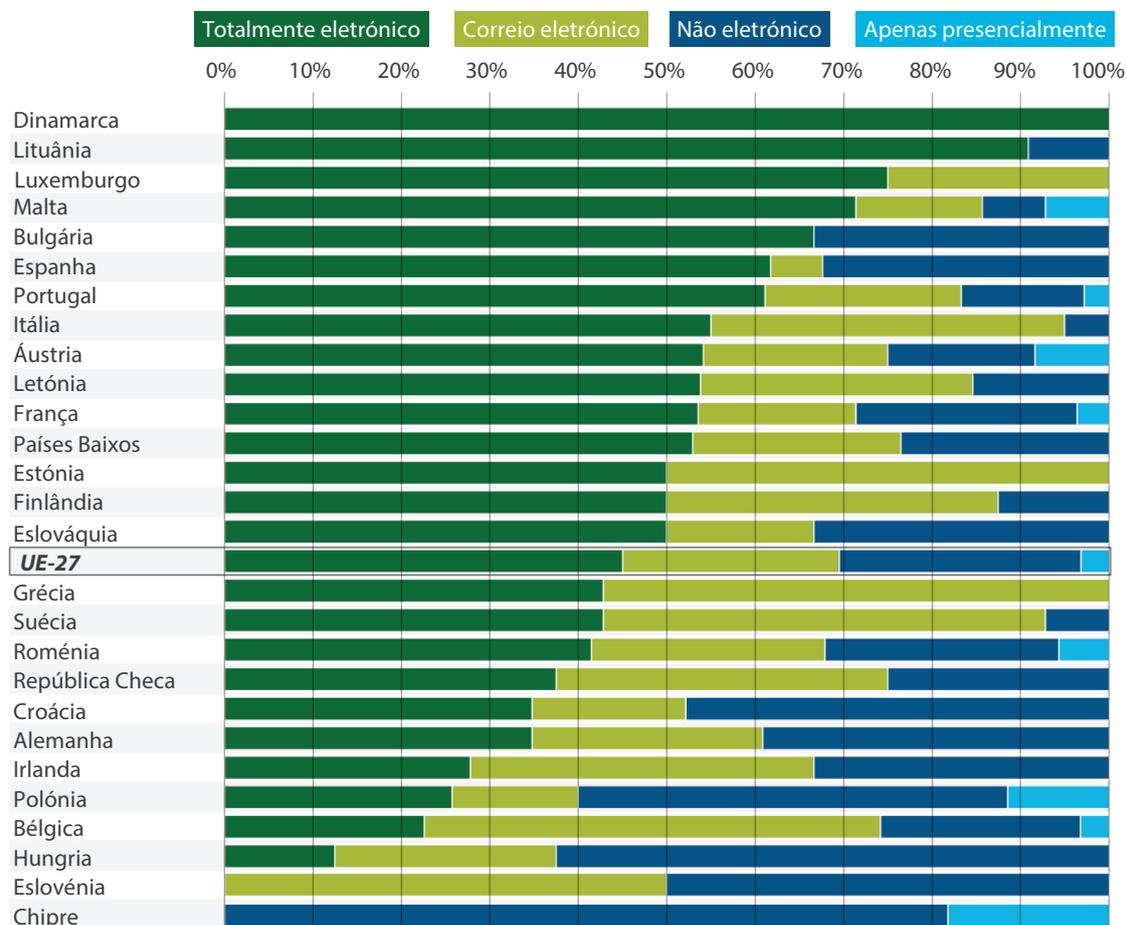
**39** O [Manual sobre a aplicação da Diretiva Serviços<sup>3</sup>](#) [em inglês] define o procedimento eletrónico, indicando que deverá permitir a conclusão de todas as etapas de forma estruturada, utilizando um único canal de serviços. Um procedimento que obriga os cidadãos a apresentarem documentos físicos (exigindo que estes descarreguem um formulário, que devem depois imprimir, preencher à mão, digitalizar, carregar e anexar a uma mensagem de correio eletrónico para envio às autoridades competentes) não cumpre esta norma e, por conseguinte, não cumpre o requisito de ser totalmente eletrónico.

**40** Através do seu inquérito, o Tribunal examinou as diferentes formas ao dispor dos cidadãos para apresentarem um pedido de RQP (ver [figura 6](#)). As respostas recebidas pelo Tribunal revelaram que a grande maioria das autoridades competentes na maior parte dos Estados-Membros ainda está a desenvolver procedimentos totalmente eletrónicos. Apenas as autoridades competentes dinamarquesas e estónias declararam autorizar que os procedimentos se realizassem totalmente *online*, ou por correio eletrónico, sem solicitar documentos físicos adicionais, para todas as profissões regulamentadas. Contudo, a taxa de resposta foi relativamente baixa (respetivamente 13% e 33%; ver [anexo I](#)). Em contrapartida, Chipre (em que 36% das autoridades competentes responderam) solicita sempre documentos físicos e, por vezes, exige que os cidadãos estejam presentes para o reconhecimento das suas qualificações profissionais.

---

<sup>3</sup> Diretiva 2006/123/CE.

**Figura 6 – Respostas dos inquiridos relativamente à percentagem de procedimentos eletrónicos nos Estados-Membros, setembro de 2023**



*Nota:* O verde-escuro mostra o cumprimento da Diretiva Qualificações Profissionais e do Regulamento Plataforma Digital Única. O verde-claro mostra cumprimento apenas da Diretiva Qualificações Profissionais. O azul-escuro e o azul claro mostram incumprimento de ambos.

*Fonte:* TCE, com base nas perguntas 7 e 7.1 do inquérito.

**41** As práticas diferiam significativamente consoante os Estados-Membros visitados pelo Tribunal. A **caixa 2** apresenta exemplos, incluindo casos de incumprimento da diretiva que o Tribunal constatou na República Checa e no Luxemburgo.

## Caixa 2

### Disponibilidade de procedimentos eletrónicos de RQP para determinadas profissões: carpinteiro, engenheiro civil e professor do ensino secundário

Estado-Membro	Cumpre?	Descrição
Áustria	Sim	Existem plataformas <i>online</i> específicas ou são aceites mensagens de correio eletrónico normalizadas, sem documentos em papel.
Bélgica	Sim	Existem plataformas <i>online</i> específicas ou são aceites mensagens de correio eletrónico normalizadas, sem documentos em papel.
República Checa	Não	São aceites o sistema de comunicação "Data Box" e assinaturas eletrónicas certificadas, mas são exigidos procedimentos administrativos adicionais (dirigir-se à embaixada, no caso de residentes não checos, ou preencher documentos em papel para a assinatura eletrónica).
Luxemburgo	Não	Todas as autoridades utilizaram plataformas <i>online</i> ou correio eletrónico e uma autoridade solicitou a apresentação dos documentos em falta por via postal. Para a mobilidade temporária, uma autoridade solicitou a assinatura eletrónica, como na República Checa.

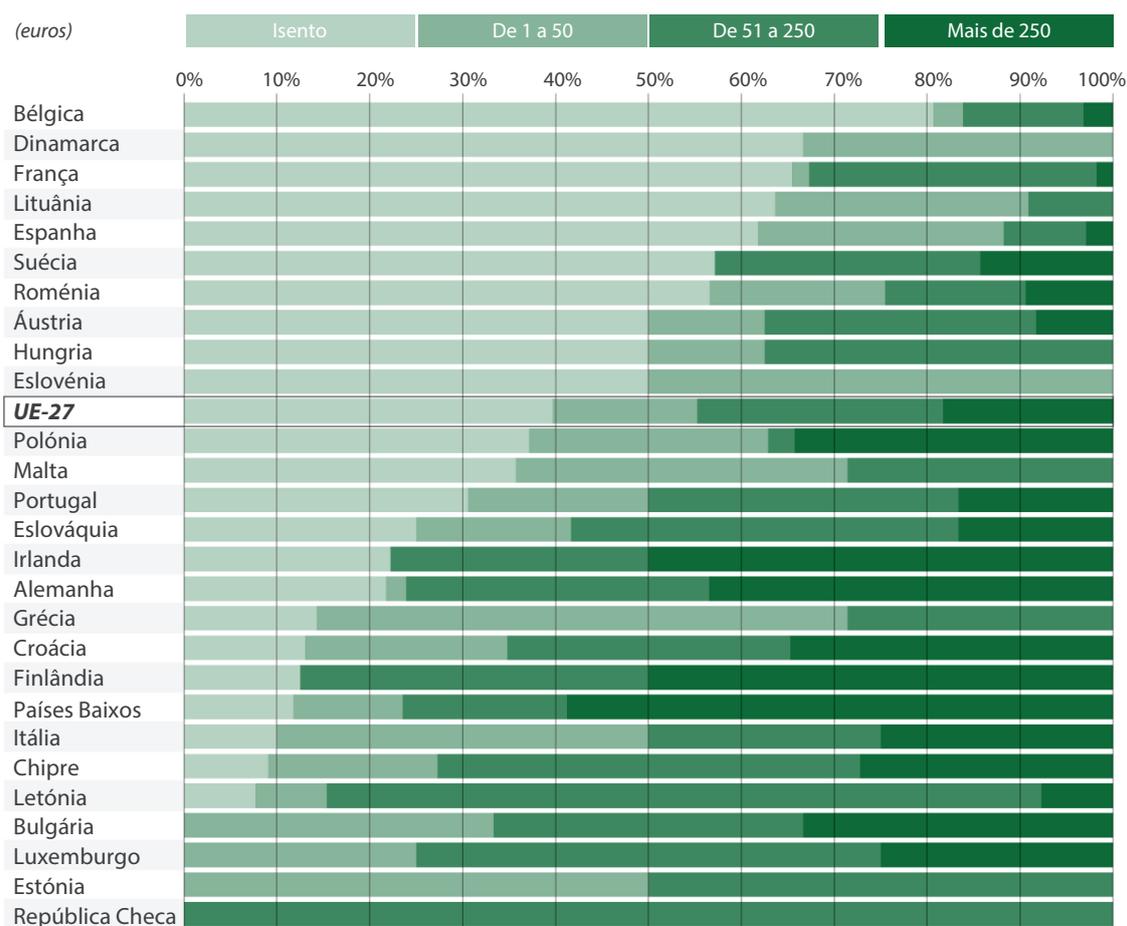
*Nota:* esta análise exclui os enfermeiros responsáveis por cuidados gerais, dado que podem sempre beneficiar da carteira profissional europeia, que é totalmente eletrónica.

## Os emolumentos cobrados pelo reconhecimento das qualificações profissionais diferem consideravelmente entre os Estados-Membros e carecem de justificação

**42** Estudos da [Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos](#) e do [departamento temático do Parlamento Europeu](#) referem que os emolumentos cobrados aos cidadãos pelo RQP constituem um dos obstáculos à livre circulação de trabalhadores qualificados. Um [código de conduta](#) para o tratamento dos procedimentos de RQP aprovado pelo grupo de coordenadores especifica que os emolumentos a pagar pelo RQP devem ser comunicados de forma transparente aos cidadãos e não devem exceder os custos suportados pela autoridade competente.

**43** O inquérito do Tribunal permitiu obter um valor de referência dos emolumentos cobrados aos cidadãos pelo procedimento de RQP (ver [figura 7](#)).

**Figura 7 – Média dos emolumentos cobrados por pedido**

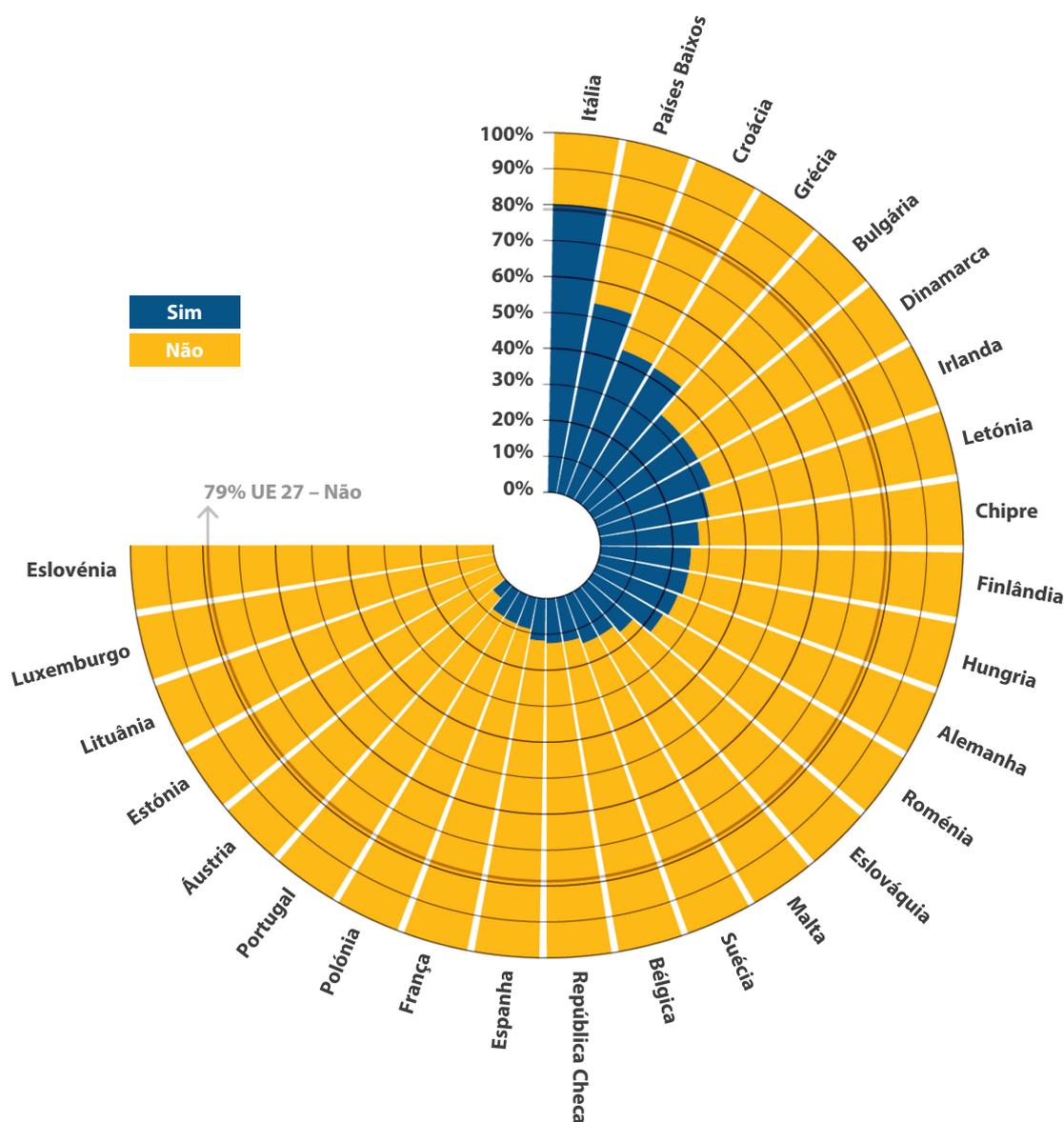


Fonte: TCE, com base na pergunta 5 do inquérito.

**44** A partir das respostas, o Tribunal constatou que os emolumentos diferiam consideravelmente entre os Estados-Membros e as autoridades competentes (indo de 0 euros para algumas profissões até 17 500 euros para pilotos num Estado-Membro). Na Bélgica, a maioria dos procedimentos de RQP é gratuita (81% dos casos). O Tribunal confirmou este facto durante a sua visita à Bélgica, onde sete das oito autoridades competentes com que se reuniu não cobravam emolumentos pelo pedido de RQP.

**45** Por último, uma grande parte das autoridades competentes que responderam ao inquérito do Tribunal (perto de 80%) não conseguiu explicar a base dos emolumentos cobrados aos requerentes (ver *figura 8*). Dos que afirmaram ter conhecimento dos custos administrativos aproximados, 12% responderam que os emolumentos cobrados eram superiores aos custos suportados.

**Figura 8 – Autoridades competentes que declaram ter conhecimento dos custos administrativos reais de um pedido de RQP**



Fonte: TCE, com base na pergunta 6 do inquérito.

**46** As autoridades com que o Tribunal se reuniu nos quatro Estados-Membros visitados facultaram informações sobre os emolumentos cobrados pelos pedidos, mas não ficou clara a base do cálculo. Nenhuma conseguiu indicar os custos reais suportados pela sua administração ao realizar um procedimento de RQP.

### Por vezes, os documentos solicitados excedem os requisitos

**47** A Diretiva Qualificações Profissionais enumera os documentos que as autoridades competentes estão autorizadas a solicitar aos cidadãos durante o RQP, tanto para o estabelecimento permanente como para a mobilidade temporária, se forem aplicáveis controlos. Os pedidos excessivos de documentos constituem um encargo administrativo adicional para os requerentes. Durante a sua auditoria aos quatro Estados-Membros visitados, o Tribunal verificou que documentos eram solicitados em cada um dos sítios Web durante o procedimento e se estavam em conformidade com a diretiva.

**48** Em três deles (Áustria, República Checa e Luxemburgo), o Tribunal detetou casos de incumprimento do código de conduta no que diz respeito aos documentos que podem ser solicitados pelas autoridades. O caso registado na Bélgica pode ser considerado não conforme com a diretiva (ver *figura 9*).

**Figura 9 – Exemplos de documentos exigidos para além dos estabelecidos na diretiva e/ou no código de conduta**



*Fonte:* TCE, com base nas visitas no local e nos controlos realizados aos sítios Web dos Estados-Membros.

## As medidas de compensação continuam a ser desproporcionadas

**49** As medidas de compensação podem consistir num estágio de adaptação ou numa prova (ver ponto **07**). Como princípio geral, os cidadãos devem poder escolher o tipo de medida de compensação. Porém, a diretiva permite derrogações, por exemplo, o requisito de se ter conhecimento do direito nacional, que deve ser um aspeto essencial e constante da atividade profissional e necessário para prestar aconselhamento ou assistência (por exemplo, no caso dos juristas).

**50** A análise do Tribunal à base de dados das profissões regulamentadas (período de 2017-2021) revelou que cerca de 35 000 decisões de RQP emitidas pelas autoridades dos Estados-Membros continham medidas de compensação, o que representa 17% das decisões.

**51** Do mesmo modo, em resposta ao inquérito do Tribunal, cerca de 250 autoridades competentes (30%) declararam ter solicitado aos requerentes que se submetessem a medidas de compensação. Mais de 50% destas autoridades (130) indicaram que não tinham dado ao requerente a possibilidade de escolher as medidas de compensação. Das que impuseram estas medidas, mais de 70% alegaram que o conhecimento da legislação do Estado-Membro era necessário para exercer a profissão. As respostas ao inquérito mostram igualmente que este requisito foi amplamente aplicado, por exemplo, aos terapeutas de massagem, aos agentes de segurança ou aos mergulhadores.

**52** O Tribunal analisou também se as medidas de compensação foram corretamente aplicadas nos Estados-Membros que visitou no que respeita às profissões em apreço e verificou que as práticas diferiam (ver **caixa 3**).

### Caixa 3

#### Exemplos de aplicação das medidas de compensação

##### Profissão de carpinteiro/marceneiro na República Checa e na Bélgica

A República Checa e a Bélgica (Valónia e Região de Bruxelas-Capital) não exigem medidas de compensação para a profissão de carpinteiro/marceneiro. Esta prática ajuda os requerentes, porque o RQP é mais fácil. As autoridades com quem o Tribunal reuniu aplicaram as regras da Diretiva Qualificações Profissionais da forma mais favorável aos requerentes.

##### Profissão de engenheiro civil na Áustria e na República Checa

A Áustria e a República Checa impuseram sistematicamente medidas de compensação aos cidadãos com qualificações estrangeiras que pretendiam exercer a atividade de engenheiro civil no seu território.

Esta prática é contrária ao disposto na Diretiva Qualificações Profissionais, segundo a qual as decisões sobre medidas de compensação devem ser tomadas caso a caso e estas medidas devem ser aplicadas *apenas se*, entre os Estados-Membros de origem e de acolhimento, existirem *diferenças substanciais* nas matérias abrangidas pelo título de formação (ver ponto **07**).

#### Verificações prévias aplicadas de forma diferente consoante os Estados-Membros no caso de mobilidade temporária

**53** São permitidas verificações prévias para profissões (setoriais) com "impacto na saúde ou segurança públicas", que não beneficiem do regime automático de RQP e em que o risco decorrente da falta de qualificação profissional do prestador de serviços seria tão elevado que é necessário um controlo prévio (princípio da proporcionalidade). A diretiva não define claramente quais as profissões abrangidas por este conceito.

**54** O Tribunal avaliou se as autoridades competentes impuseram verificações prévias obrigatórias das qualificações profissionais em casos de mobilidade temporária (ver ponto **08**). A Comissão considerou que as verificações prévias eram um obstáculo importante no mercado único (ver **caixa 4**).

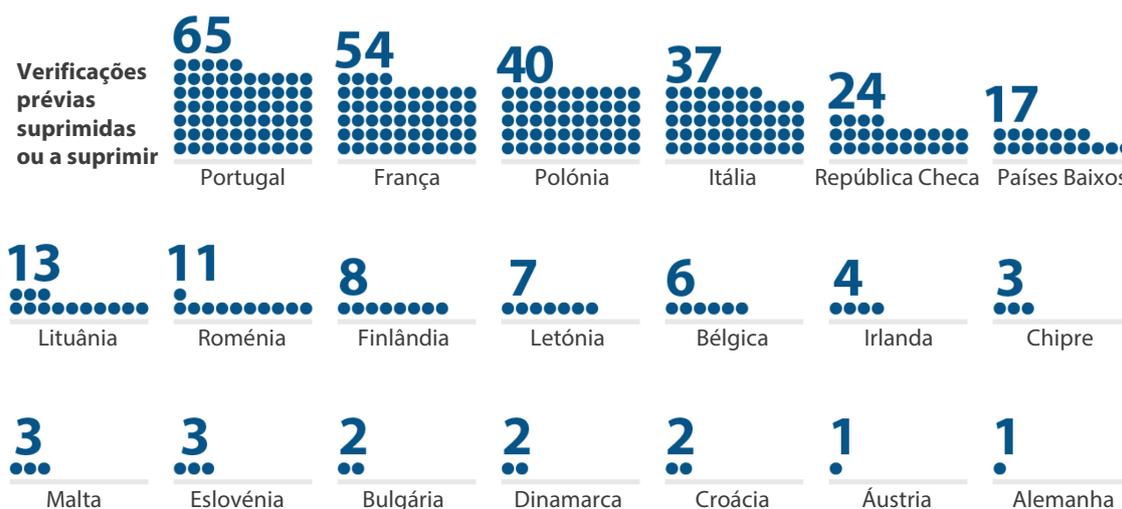
## Caixa 4

### A Comissão considerou que as verificações prévias eram um obstáculo importante no mercado único

Em 2020, a Comissão criou o grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único ([Single Market Enforcement Taskforce](#)) para eliminar os obstáculos ao mercado único. As verificações prévias foram consideradas obstáculos significativos, já que poderiam prolongar o procedimento de RQP se as autoridades exigissem documentos adicionais aos cidadãos. Por conseguinte, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que examinassem os seus requisitos no que respeita a estas verificações.

**55** De acordo com o [relatório do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único \(2022-2023\)](#) [em inglês], os Estados-Membros procederam a verificações prévias para mais de 800 profissões. No total, 20 Estados-Membros comprometeram-se a suprimi-las. Portugal, França e Polónia são os que assumiram um maior compromisso. Globalmente, os Estados-Membros comprometeram-se a eliminar perto de 300 verificações prévias até julho de 2023 (ver [figura 10](#)). As três principais profissões sujeitas a verificações prévias são a enfermagem, a atividade de instrutor desportivo e profissões da construção civil, como a engenharia.

**Figura 10 – Número de verificações prévias suprimidas ou a suprimir voluntariamente, por Estado-Membro**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão, fevereiro de 2024.

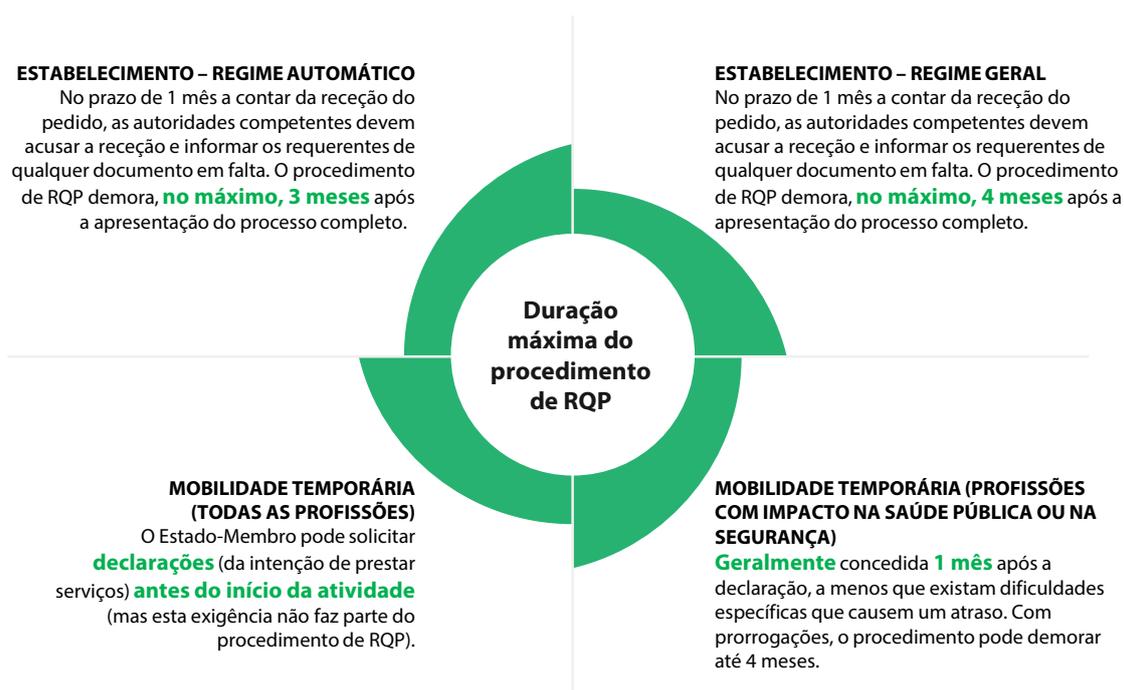
**56** O prazo para atualizar a base de dados das profissões regulamentadas de modo a refletir as alterações terminou em julho de 2023. Contudo, em fevereiro de 2024, quase 100 profissões ainda não tinham sido atualizadas na base de dados, principalmente em Portugal, na República Checa e na Polónia.

**57** Dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a Áustria, a Bélgica e o Luxemburgo não aplicaram, durante o período de 2017-2021, verificações prévias às qualificações em caso de mobilidade temporária relativamente a nenhuma das profissões selecionadas para a presente auditoria. Já as autoridades competentes para os engenheiros civis na República Checa fizeram-no sistematicamente, alegando que esta profissão tinha "impacto na saúde e segurança públicas". Nos termos da diretiva, essa verificação prévia é possível *apenas* nos casos em que tiver por objetivo evitar danos graves para a saúde ou segurança do destinatário do serviço devido à falta de qualificação profissional do prestador de serviços. Neste contexto, o Tribunal considera que estas verificações sistemáticas não são proporcionadas.

## Os Estados-Membros não conseguem acompanhar a duração do procedimento de reconhecimento

**58** As regras relativas à duração máxima do procedimento de RQP estão estabelecidas na Diretiva Qualificações Profissionais. A *figura 11* resume os diferentes tipos de prazos previstos na UE.

### Figura 11 – Duração máxima dos procedimentos de RQP para estabelecimento e mobilidade temporária



Fonte: TCE, com base na Diretiva Qualificações Profissionais.

**59** No seu inquérito às autoridades competentes, o Tribunal solicitou-lhes igualmente que estimassem a duração média do procedimento de RQP em caso de estabelecimento permanente, tanto para os regimes automáticos como para os regimes gerais, a partir do momento em que as autoridades dispunham de um processo completo.

**60** No que respeita ao regime automático, metade das respostas de Espanha e algumas da França e da Alemanha indicaram que a duração do procedimento de emissão da decisão de RQP era de quatro meses ou mais, a partir do momento em que o processo estava completo, embora a diretiva estabeleça um máximo de três meses. Estes casos de incumprimento representam 3% das respostas referentes ao regime automático (ver [figura 12](#)).

**Figura 12 – Regime automático: média estimada de procedimentos de RQP cuja duração, tal como declarada pelos Estados-Membros, é conforme ou não conforme com a diretiva**



Fonte: TCE, com base nas perguntas 12.2 a 12.4 do inquérito.

**61** Do mesmo modo, o Tribunal solicitou às autoridades competentes que estimassem a duração do procedimento de RQP para o regime geral, a partir do momento em que o processo estava completo (ver [figura 13](#)).

**Figura 13 – Regime geral: média estimada de procedimentos de RQP cuja duração, tal como declarada pelos Estados-Membros, é conforme ou não conforme**



Fonte: TCE, com base na pergunta 12.1 do inquérito.

**62** No que respeita ao regime geral, 40% das respostas da Letónia, uma parte significativa das da França e de Espanha e algumas da Alemanha, da Croácia, da Áustria e da Bélgica indicaram que a duração do procedimento de emissão da decisão de RQP (a partir do momento em que o processo estava completo) excedia os quatro meses fixados na diretiva. Os casos de incumprimento declarados representam 4% da totalidade das respostas relativas ao regime geral. É de referir que:

- várias autoridades da Letónia, da França, da Alemanha e da Croácia demoraram, em média, cinco a seis meses para concluir o procedimento;
- uma autoridade da Bélgica demorou, em média, nove meses;
- três autoridades de Espanha e uma da França demoraram entre seis meses e um ano.

**63** Durante as suas visitas de auditoria aos quatro Estados-Membros selecionados, o Tribunal entrevistou 21 autoridades competentes responsáveis pelas quatro profissões incluídas na amostra (ver [anexo I](#)). Ao solicitar-lhes os elementos de prova que fundamentam a duração do procedimento por profissão, 18 autoridades confirmaram que não o acompanham. O Tribunal constatou que duas autoridades belgas flamengas começaram recentemente a manter estes registos, embora não há tempo suficiente para permitir que o Tribunal efetuasse um exame das suas estatísticas. Na Áustria, o Ministério Federal do Trabalho e da Economia pôde obter informações sobre a duração do procedimento apenas para os engenheiros civis e de forma manual; porém, estas estatísticas só foram geradas para efeitos da auditoria do Tribunal.

**64** A auditoria do Tribunal revelou igualmente uma prática não conforme com a diretiva, que aumenta os riscos de alongar desproporcionadamente o procedimento de RQP (ver [caixa 5](#)).

## Caixa 5

### Duração do procedimento de RQP no Luxemburgo não cumpre exigências da mobilidade temporária nas profissões com impacto na saúde e segurança

Regra geral, os Estados-Membros de acolhimento podem exigir que os cidadãos declarem a intenção de exercer a sua atividade naquele país antes de lhe darem início. Posteriormente, a autoridade competente pode decidir verificar as qualificações do cidadão se a atividade tiver impacto na "saúde ou segurança públicas", um procedimento conhecido como verificação prévia. Este procedimento deve ser rápido, geralmente de um mês. Todavia, o teste realizado pelo Tribunal ao balcão único luxemburguês, [guichet.lu](http://guichet.lu), revelou que as autoridades luxemburguesas aplicam as regras ao contrário. Primeiro, exigem que os cidadãos obtenham uma decisão "normal" de RQP dentro dos mesmos prazos que para o estabelecimento, um processo que pode demorar até quatro meses. Só depois o requerente pode enviar a declaração de mobilidade temporária.

## Os elementos introduzidos na diretiva revista para facilitar o reconhecimento não são amplamente utilizados

### Resultados mistos em termos de utilização da carteira profissional europeia

**65** O pedido e a emissão da carteira profissional europeia são efetuados através de um sistema totalmente eletrónico. Introduzida em 2016, a carteira está atualmente disponível para cinco profissões (ver [figura 4](#)). A profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais, uma das profissões da amostra do Tribunal, é elegível para a carteira profissional europeia. Uma das vantagens é a transparência: a duração do procedimento para obter a carteira e o número de carteiras emitidas são automaticamente rastreados no Sistema de Informação do Mercado Interno. A Comissão anunciou a carteira profissional europeia nas [redes sociais](#) (ver [figura 14](#)).

**Figura 14 – A carteira profissional europeia anunciada pela Comissão nas redes sociais**



Fonte: União Europeia, YouTube ([https://www.youtube.com/watch?v=N3if\\_6ZHsMM](https://www.youtube.com/watch?v=N3if_6ZHsMM)); DG GROW. Clique na imagem para ver o vídeo.

**66** O Tribunal avaliou se, no período de 2017-2021, a carteira profissional europeia foi utilizada por cidadãos da UE que pretendiam exercer uma das cinco profissões abrangidas. Comparou o número de carteiras emitidas com o número total de decisões declaradas pelas autoridades competentes na base de dados das profissões regulamentadas, como mostra a *figura 20*.

**67** O Tribunal constatou que a carteira profissional europeia é mais utilizada para duas profissões: guias de montanha e agentes imobiliários. Ao mesmo tempo, não é amplamente utilizada para profissões abrangidas pelo regime automático, em especial os enfermeiros responsáveis por cuidados gerais, em que apenas 5% das decisões se referiam a cartas profissionais europeias. Esta constatação corrobora o que o Tribunal observou durante a sua visita à República Checa, onde, entre 2017 e 2021, apenas houve duas decisões deste tipo para enfermeiros, num total de quase 500.

**68** O motivo pode residir numa das principais desvantagens da carteira profissional europeia: o seu custo. Para a emissão, os Estados-Membros de origem e de acolhimento têm o direito de cobrar emolumentos e os custos do procedimento podem representar um obstáculo adicional à mobilidade laboral dos cidadãos. No exemplo usado no vídeo da Comissão, os enfermeiros responsáveis por cuidados gerais que obtiveram as suas qualificações em Portugal e desejem exercer a sua atividade na Áustria têm de pagar emolumentos em ambos os Estados-Membros para obterem a carteira profissional europeia. Em vez de pagarem entre 180 e 250 euros pelo procedimento de reconhecimento normal na Áustria, os enfermeiros que se deslocam de Portugal para a Áustria teriam, na realidade, um custo cerca de 20% superior para obter o reconhecimento da sua qualificação com a carteira profissional europeia, tal como ilustrado no simulador de taxas na [figura 15](#).

**Figura 15 – Simulador de taxas da carteira profissional europeia, com base no exemplo de enfermeiro responsável por cuidados gerais**

**Nesta página**

- Vantagens da carteira profissional europeia
- Verifique se pode usar a carteira profissional europeia
- Escolha uma situação
- Procedimentos e prazos
  - Qual é a sua situação?
  - Vou mudar-me definitivamente para o país de acolhimento e quero exercer a minha profissão nesse país
  - Quero prestar os meus serviços temporariamente no país de acolhimento
  - Informe-se sobre as formalidades necessárias para solicitar a carta profissional europeia no seu país
  - Simulador**
  - Deixe os seus empregadores verificar a validade da sua carteira profissional europeia

### Informe-se sobre as formalidades necessárias para solicitar a carta profissional europeia no seu país

Simulador

⚠ Os resultados são apenas indicativos. Os honorários podem ter sofrido alterações. Se o simulador não oferecer certas opções, tal deve-se ao facto de os países em questão ainda não terem transmitido as informações necessárias. Pode aceder na mesma ao procedimento da carteira profissional europeia e apresentar um pedido; será informada/o pelas autoridades competentes sobre os documentos exigíveis e os honorários aplicáveis.

<b>Pais de origem *</b>	<input type="text" value="Portugal"/>
<b>Pais de acolhimento *</b>	<input type="text" value="Áustria"/>
<b>Profissão *</b>	<input type="text" value="Enfermeiro de cuidados gerais"/>
<b>Finalidade *</b>	<input type="text" value="Estabelecimento"/>
<b>Pode beneficiar do <a href="#">reconhecimento automático</a> ? *</b>	<input type="text" value="Sim"/>

Taxas aplicadas pelo país de origem:

45 EUR

---

Taxas aplicadas pelo país de acolhimento:

180 EUR - 250 EUR

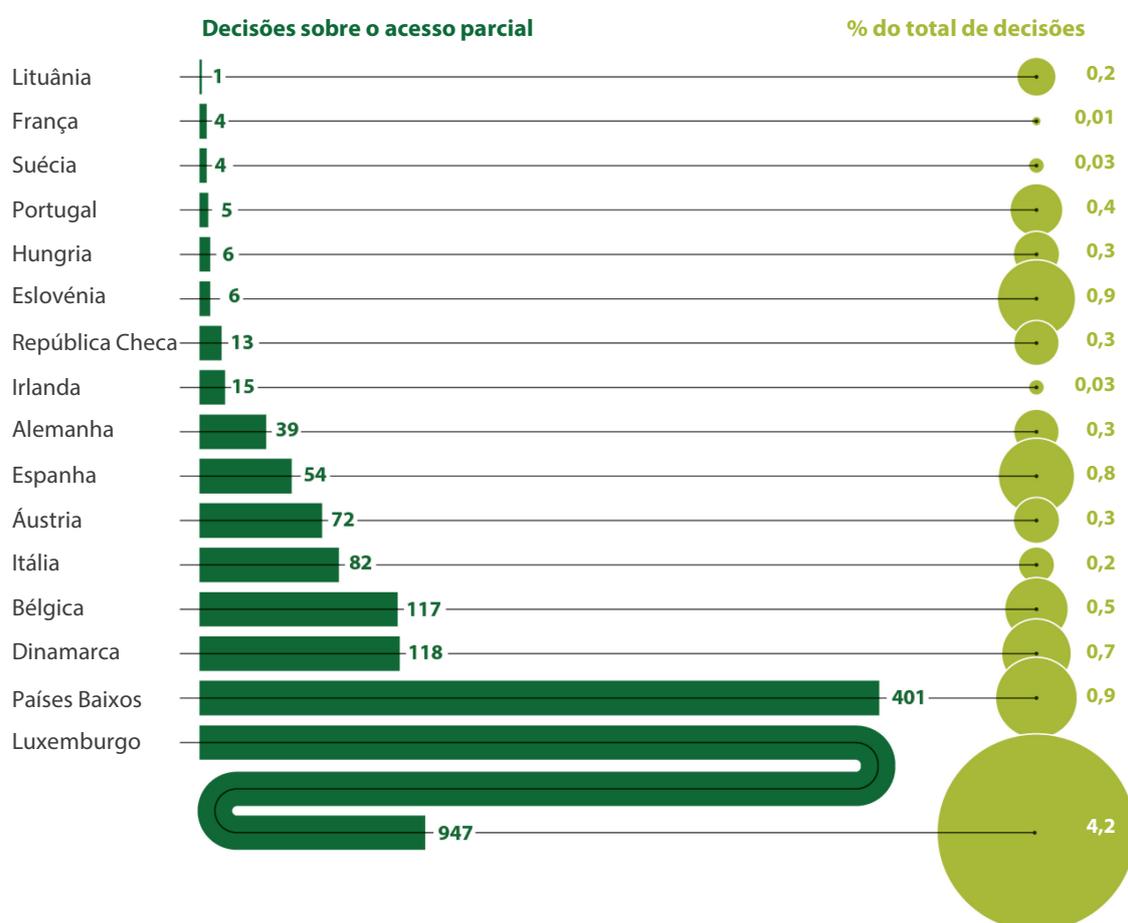
*Nota:* o simulador especifica que as taxas são indicativas e podem estar sujeitas a alterações. As taxas efetivas são confirmadas quando da apresentação do pedido.

*Fonte:* União Europeia, com base no [sítio web Your Europe](#), consultado em dezembro de 2023.

## Acesso parcial utilizado para menos de 1% das decisões emitidas

**69** A análise do Tribunal à base de dados das profissões regulamentadas relativamente ao período de 2017-2021 (ver ponto 13) revelou que o acesso parcial a uma profissão foi utilizado em 16 Estados-Membros. No entanto, correspondeu a menos de 1% do total de decisões tomadas por todas as autoridades competentes da UE. O Luxemburgo foi responsável por cerca de metade destas decisões, com 947 decisões de RQP, o que corresponde a cerca de 4,2% do total (ver [figura 16](#)).

**Figura 16 – Utilização do acesso parcial pelos Estados-Membros (2017–2021)**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão fornecidos em novembro de 2023.

**70** Nos quatro Estados-Membros visitados, o acesso parcial foi utilizado principalmente para professores (na Bélgica e na República Checa), profissionais de saúde (enfermeiros puericultores no Luxemburgo, assistentes de tecnologia cirúrgica na Áustria) e profissões artesanais (carpinteiros, marceneiros e telhadores na República Checa).

## Atualmente, os princípios de formação comuns aplicam-se apenas aos instrutores de esqui

**71** Por último, o Tribunal avaliou se foram utilizados os princípios de formação comuns, tal como previsto na Diretiva Qualificações Profissionais revista, ou seja, o quadro de formação comum e o teste de formação comum.

**72** Uma das condições para incluir novas profissões nos princípios de formação comuns é que essas profissões, ou a formação conducente à qualificação para as exercer, estejam regulamentadas em, pelo menos, um terço dos Estados-Membros. O Tribunal constatou que o quadro de formação comum não tinha sido utilizado até à data porque não foi possível alcançar a quota de um terço dos Estados-Membros, a que se juntou a dificuldade em encontrar aspetos comuns suficientes entre as formações e os quadros regulamentares dos diferentes Estados-Membros.

**73** A Comissão está a estudar, juntamente com os Estados-Membros, se é possível estabelecer um quadro de formação comum para a profissão de fisioterapeuta, embora não tenham sido elaborados planos específicos à data da auditoria do Tribunal. Não é claro como será aplicado o quadro de formação comum e em que medida será diferente das condições mínimas de formação harmonizadas (ver [figura 2](#)).

**74** Atualmente, o teste de formação comum aplica-se apenas à profissão de instrutores de esqui. Porém, o Tribunal não pôde auditar esta medida em pormenor, uma vez que a profissão não está regulamentada em todos os Estados-Membros e, dos que figuram na sua amostra, apenas a Áustria a regula. No entanto, as autoridades austríacas confirmaram que o teste de formação comum para instrutores de esqui era útil. Segundo as informações constantes na base de dados das profissões regulamentadas, esta foi a quarta profissão com maior mobilidade durante o período de 2017-2021 (ver [figura 1](#)).

## O Sistema de Informação do Mercado Interno facilita a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão

**Não é fácil utilizar o Sistema de Informação do Mercado Interno para as qualificações profissionais, mas as autoridades competentes usam-no muito**

**75** A revisão da Diretiva Qualificações Profissionais alargou a obrigatoriedade de utilizar o Sistema de Informação do Mercado Interno às notificações sobre profissões automaticamente reconhecidas (anexo V da diretiva) e aos procedimentos de cooperação recentemente introduzidos: carteira profissional europeia e mecanismo de alerta (ver [figura 17](#)). Durante a sua auditoria, o Tribunal avaliou se o Sistema de Informação do Mercado Interno era considerado útil e era utilizado pelas autoridades competentes.

### Figura 17 – Utilização obrigatória do Sistema de Informação do Mercado Interno: entre as autoridades competentes e entre estas e a Comissão

Entre autoridades competentes	Cooperação administrativa relativamente aos pedidos de RQP
	Inserção de alertas
Entre as autoridades e a Comissão	Notificações para atualização do anexo V (profissões setoriais)
	Migração prevista da base de dados das profissões regulamentadas para o Sistema de Informação do Mercado Interno a partir de 2024

*Fonte:* TCE, com base na Diretiva Qualificações Profissionais, no Regulamento do Sistema de Informação do Mercado Interno e na Decisão de Execução (UE) 2023/423 da Comissão.

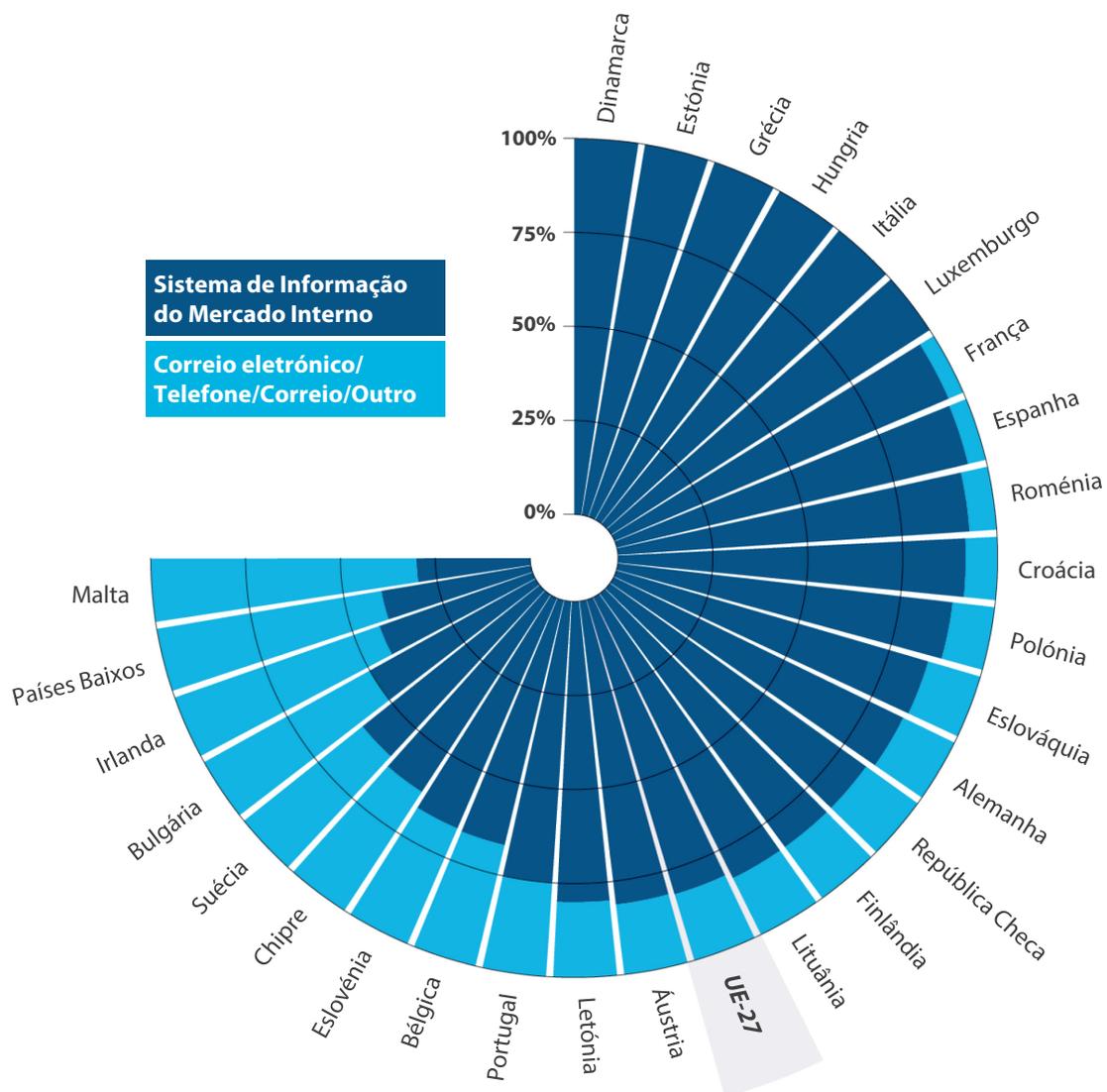
**76** Em 40% das respostas, os inquiridos declararam que o Sistema de Informação do Mercado Interno era difícil de utilizar no domínio das qualificações profissionais devido à sua estrutura rígida, apesar da assistência prestada pela Comissão em matéria de formação. Nos quatro Estados-Membros visitados, as autoridades competentes com que o Tribunal se reuniu confirmaram que utilizam a ferramenta, considerando-a geralmente útil, por exemplo, para determinar as autoridades competentes nos Estados-Membros de origem.

**77** Com base no inquérito e nas suas visitas de auditoria, o Tribunal detetou as seguintes insuficiências no Sistema de Informação do Mercado Interno:

- o **a ferramenta não é fácil de utilizar:** estão predefinidos seis grupos/categorias de perguntas contendo quase 100 perguntas também elas predefinidas. Embora esta abordagem estruturada assegure o cumprimento da legislação, o carácter exaustivo das perguntas implica que os utilizadores demoram a encontrar a que lhes é aplicável;
- o **a lista das autoridades competentes não está atualizada:** para realizar o inquérito do Tribunal, 12 Estados-Membros tiveram de fornecer à equipa de auditoria a lista das autoridades responsáveis pelo RQP, dado que as informações contidas no Sistema de Informação do Mercado Interno estavam desatualizadas. Apesar dos pedidos da Comissão para que os Estados-Membros atualizassem as suas listas, estes não o fizeram de forma coerente;
- o **os países de origem demoram a responder aos pedidos:** perante a inexistência de um prazo legal, os pedidos feitos no Sistema de Informação do Mercado Interno nem sempre recebem resposta em tempo útil (de acordo com os Estados-Membros visitados, a resposta devia ser dada no prazo de duas semanas). Entre 2017 e 2021, os Estados-Membros apresentaram mais de 50 000 pedidos a outros Estados-Membros. Em 28% dos casos (cerca de 15 000), a resposta não tinha sido dada no prazo de duas semanas. Estes atrasos afetam em seguida a duração do procedimento de reconhecimento no Estado-Membro de acolhimento.

**78** Neste contexto, as autoridades competentes dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal declararam que, ainda que utilizem o Sistema de Informação do Mercado Interno para iniciar o pedido, tendem a recorrer a outros meios de comunicação (para o respetivo seguimento), principalmente o correio eletrónico ou o telefone. Das autoridades que responderam ao inquérito do Tribunal, 82% recorrem ao Sistema de Informação do Mercado Interno em algum momento do procedimento. Contudo, o Tribunal voltou a constatar grandes diferenças consoante os Estados-Membros (ver [figura 18](#)).

**Figura 18 – Autoridades dos Estados-Membros que declararam utilizar o Sistema de Informação do Mercado Interno para as qualificações profissionais**



Fonte: TCE, com base na pergunta 13.1 do inquérito.

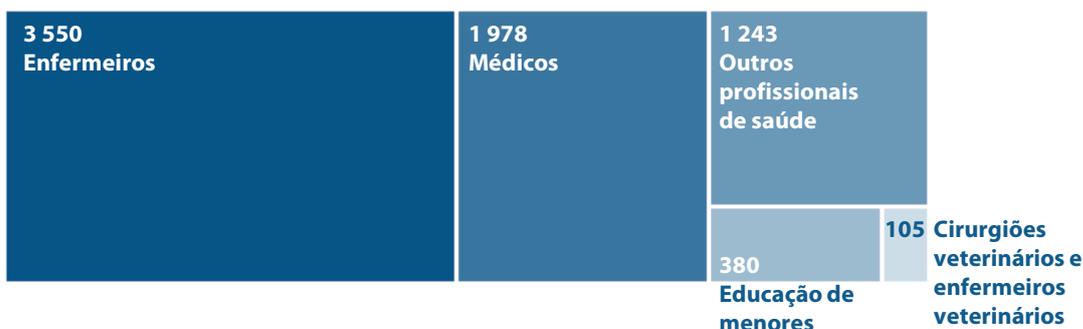
## As autoridades estão sobrecarregadas pelos alertas e não os integram no procedimento de reconhecimento

**79** A diretiva revista introduziu um mecanismo de alerta entre as autoridades dos Estados-Membros, que se destina a assegurar um elevado nível de proteção da saúde e do consumidor. As autoridades competentes ficam assim obrigadas a inserir alertas no Sistema de Informação do Mercado Interno por "razões substanciais", para que outros Estados-Membros possam utilizar essas informações para os seus diferentes procedimentos de reconhecimento. Atualmente, não existe uma definição jurídica formal de "razão substancial", cabendo aos Estados-Membros avaliar o que o conceito abrange: má conduta, medidas disciplinares em curso ou condenações penais. Os alertas podem também referir-se a casos não substanciais e questões administrativas, como o não pagamento de quotas numa ordem profissional. Por último, a falsificação das qualificações constitui outro tipo de alerta e faz parte de um módulo separado do Sistema de Informação do Mercado Interno. Estes alertas baseiam-se sempre numa decisão judicial.

**80** A atual Diretiva Qualificações Profissionais e o Regulamento relativo ao Sistema de Informação do Mercado Interno não obrigam as autoridades competentes a consultar o módulo de alerta por razões substanciais antes de tomarem uma decisão de RQP.

**81** Entre 2017 e 2021, os Estados-Membros introduziram no total mais de 25 000 alertas no mecanismo de alerta (razões substanciais e administrativas). Cerca de um quarto foi motivado por razões substanciais, sendo que metade dizia respeito à profissão de enfermeiro e 5% a profissões relacionadas com a educação de menores (ver [figura 19](#)).

**Figura 19 – Alertas enviados por razões substanciais, por profissão, na UE-27 (2017-2021)**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão recebidos em dezembro de 2023.

**82** O Tribunal constatou que, devido ao elevado número de alertas, as autoridades dos Estados-Membros visitados não os verificavam quando da análise de pedidos de RQP.

**A aplicação do anexo V da diretiva, que enumera os títulos de formação necessários para o reconhecimento automático, é um processo complexo e moroso, mas útil**

**83** Os cidadãos podem obter o reconhecimento automático das suas qualificações com base nos títulos de formação enumerados no anexo V da Diretiva Qualificações Profissionais. Para garantir o rápido processamento dos pedidos, o anexo V deve ser atualizado com regularidade, idealmente **uma vez por ano**. A atualização inicia-se mediante a introdução, no Sistema de Informação do Mercado Interno, de notificações dos Estados-Membros à Comissão (ver **figura 17**). Esta analisa as informações e adota um ato delegado. Este processo de atualização do anexo V visa garantir a confiança mútua entre as autoridades e permite agilizar o processamento dos pedidos. Todavia, para manter o anexo V atualizado é necessário um grande trabalho administrativo.

**84** Desde 2013, a Comissão adotou sete atos delegados, o último dos quais durante a auditoria do Tribunal (ver **quadro 1**).

#### **Quadro 1 – Informações pormenorizadas sobre os sete atos delegados adotados para atualizar o anexo V**

<b>Texto legislativo</b>	<b>Data de adoção</b>	<b>Número de meses desde a atualização anterior</b>
Diretiva Qualificações Profissionais revista (2013/55/UE)	20.11.2013	
Ato Delegado (UE) 2016/790	13.1.2016	26
Ato Delegado (UE) 2017/2113	11.9.2017	20
Ato Delegado (UE) 2019/608	16.1.2019	16
Ato Delegado (UE) 2020/548	23.1.2020	12
Ato Delegado (UE) 2021/2183	25.8.2021	19
Ato Delegado (UE) 2023/2383	23.5.2023	21
Ato Delegado (UE) 2024/1395	5.3.2024	10
<b>MÉDIA</b>		<b>18</b>

Fonte: TCE, com base nos atos delegados.

**85** O Tribunal constatou que, em média, as atualizações do anexo V demoram um ano e meio, o que aumenta os riscos de os titulares de qualificações recentes não beneficiarem do regime automático. Além disso, não existiam prazos claros para a Comissão analisar as notificações dos Estados-Membros e publicar os atos delegados correspondentes.

**86** Por último, o Tribunal constatou que o regime automático de RQP mais utilizado é o que se baseia em requisitos mínimos de formação. Aplica-se às sete profissões setoriais (ver [figura 2](#)), uma das quais (enfermeiro responsável por cuidados gerais) está incluída na amostra do Tribunal. Atualmente, não está previsto alargar este regime a outras profissões.

## O seguimento que a Comissão faz dos dados e dos relatórios é fraco

### A Comissão não acompanhou suficientemente os dados constantes da base de dados das profissões regulamentadas e dos relatórios bienais dos Estados-Membros

**87** A Diretiva Qualificações Profissionais obriga os Estados-Membros a comunicarem dados estatísticos de dois em dois anos (ver ponto [17](#)). Os Estados-Membros devem também inserir as decisões de RQP na base de dados das profissões regulamentadas. O Tribunal examinou se a Comissão acompanhou os relatórios e as estatísticas fornecidos pelos Estados-Membros. No período de 2017-2021, os 27 Estados-Membros emitiram mais de 225 000 decisões de RQP, das quais mais de 150 000 foram favoráveis (69%), quase 20 000 desfavoráveis (8%) e as restantes "neutras" (23%). As decisões neutras englobam as que não têm um resultado final (13%), bem como as referentes a declarações no âmbito da mobilidade temporária em que não foram efetuadas verificações das qualificações (10%) (ver [figura 20](#)).

**Figura 20 – Decisões de reconhecimento tomadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros (2017-2021)**



→ \* Em estágio de adaptação, em apreciação, em recurso.

→ \*\* Exceto os casos abrangidos pelo art. 7º, nº 4 (verificações prévias).

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão recebidos em novembro de 2023.

**88** O Tribunal comparou os relatórios enviados à Comissão relativamente a todos os Estados-Membros. Constatou que sete Estados-Membros<sup>4</sup> não tinham enviado qualquer relatório desde 2017. Observou também discrepâncias em relação ao período de referência coberto pelos Estados-Membros nos seus relatórios e às informações abrangidas. Não foi possível encontrar orientações fornecidas pela Comissão sobre a forma de apresentar estes relatórios.

<sup>4</sup> Áustria, Chipre, República Checa, Grécia, Letónia, Luxemburgo e Eslovénia.

**89** A Comissão publicou orientações sobre a forma de comunicar dados na base de dados das profissões regulamentadas. No entanto, estas não esclarecem como classificar as decisões em todos os casos na base de dados. Por exemplo, quando uma decisão inclui uma prova como medida de compensação, não é claro se as autoridades a devem declarar como uma decisão neutra ou favorável (ver [anexo IV](#)).

**90** O Tribunal constatou igualmente que a Comissão não realizou controlos de plausibilidade dos dados estatísticos constantes da base de dados das profissões regulamentadas nem contactou os Estados-Membros em causa.

**91** Durante a sua auditoria, o Tribunal detetou casos de falta de fiabilidade dos dados e casos em que o número de decisões registado na base de dados era inferior ao real:

- com base nas suas visitas a quatro Estados-Membros, o Tribunal constatou que o número de decisões emitidas pelas autoridades competentes e o número declarado no seu sistema interno nem sempre correspondiam aos valores da base de dados das profissões regulamentadas;
- de acordo com os dados fornecidos pela Comissão, a Grécia não comunicou quaisquer dados estatísticos para o período de 2017-2021;
- entre março de 2023 e novembro de 2023, as autoridades checas declararam um número significativo de decisões adicionais para o período de 2017-2021 (22%), o que indica que, inicialmente, nem todas as suas decisões tinham sido comunicadas;

- na Áustria, geralmente, as decisões de reconhecimento tomadas pelas autoridades competentes das regiões não eram declaradas na base de dados. A ferramenta informática não permitia uma interface separada por região, embora, de acordo com as autoridades, tal fosse necessário, já que diferentes regiões ou províncias eram responsáveis pela mesma profissão. Além disso, o Tribunal constatou que todas as decisões eram introduzidas manualmente, o que contribui para um elevado risco de erro. Nas suas reuniões com a Comissão, o Tribunal constatou que os dados contidos na base de dados das profissões regulamentadas deveriam ter migrado para o Sistema de Informação do Mercado Interno no início de 2024. Porém, não existem atualmente planos claros sobre a forma de resolver os problemas das declarações em falta e dos riscos associados à introdução manual de dados;
- embora a Alemanha seja o [principal país de destino](#) da maioria dos cidadãos da UE, o número de decisões comunicadas na base de dados representa apenas 6% do total de decisões. Em novembro de 2023, o Tribunal constatou que o ministério alemão responsável não dispunha dos recursos humanos suficientes para inscrever todas as decisões na base de dados das profissões regulamentadas para o período de 2017-2021. O ministério tinha enviado à Comissão ficheiros Excel com as estatísticas, uma vez que não era possível carregar os dados automaticamente, mas não tinha inserido as decisões na base de dados.

**92** A diretiva revista previu novas obrigações para os Estados-Membros no sentido de, a partir de 2016 e, posteriormente, de dois em dois anos, apresentarem um relatório sobre quaisquer requisitos de regulamentação das profissões que tenham sido suprimidos ou simplificados (ou seja, planos de ação nacionais subsequentes). Esta obrigação foi introduzida ao mesmo tempo que a proposta relativa à Diretiva Teste de Proporcionalidade. O Tribunal avaliou se a Comissão tinha acompanhado a apresentação destes relatórios pelos Estados-Membros. Constatou que nove Estados-Membros<sup>5</sup> não tinham publicado nenhum entre 2017 e 2021, e cinco<sup>6</sup> tinham apresentado apenas alguns dos exigidos. A Comissão explicou que os relatórios só eram obrigatórios quando a regulamentação era suprimida ou simplificada. Porém, o Tribunal constatou que a República Checa não apresentou um relatório em janeiro de 2024, apesar de ter simplificado o acesso a nove profissões regulamentadas em 2023.

---

<sup>5</sup> Bulgária, Chipre, Estónia, Grécia, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Portugal e Espanha.

<sup>6</sup> A República Checa, a Alemanha, Malta, a Roménia e a Eslováquia forneceram as informações relativas apenas a um ano.

**93** Para além destes requisitos de apresentação de relatórios, os Estados-Membros devem igualmente manter atualizado o separador "Profissões" da base de dados das profissões regulamentadas. A Comissão informou o Tribunal de que, no âmbito da Diretiva Qualificações Profissionais, considerava que não tinha a função de realizar uma verificação formal das razões invocadas para a proporcionalidade. Todavia, controlava parcialmente a qualidade dos dados introduzidos pelos Estados-Membros, avaliando se os tinham inserido nos campos adequados.

### **A Comissão deu resposta aos problemas de transposição iniciando procedimentos de infração, mas os Estados-Membros ainda não tomaram todas as medidas corretivas necessárias para aplicar plenamente a diretiva**

**94** Em 2018 e 2019, a Comissão deu início a procedimentos de infração relacionados com as qualificações profissionais. Estavam em causa todos os Estados-Membros.

**95** Em fevereiro de 2024, 12 Estados-Membros ainda tinham infrações pendentes e persistiam 75 problemas no conjunto da UE-27, embora este número represente uma diminuição em comparação com março de 2020 (130 questões em aberto) (ver [anexo V](#)). A Comissão contratou um consultor externo para realizar uma parte significativa do trabalho relacionado com a deteção de eventuais infrações na transposição da diretiva.

### **As informações fornecidas aos cidadãos pela Comissão e pelos Estados-Membros são acessíveis, mas incoerentes**

**96** Os cidadãos têm ao seu dispor várias fontes de informação *online* sobre o RQP: o portal [Your Europe](#) (DG GROW), a [base de dados das profissões regulamentadas](#) (DG GROW) [em inglês], os [balcões únicos nacionais](#) (portais de administração pública que fornecem informações *online*) e os sítios Web das autoridades competentes dos Estados-Membros. O Tribunal avaliou se, procurando nestes sítios Web, os cidadãos podiam encontrar as informações mínimas de que necessitam, tais como:

- a lista das profissões regulamentadas nos diferentes Estados-Membros;
- a lista das profissões sujeitas a verificação prévia das qualificações;
- a lista das profissões cobertas pela carteira profissional europeia;
- os requisitos e informações sobre os procedimentos de RQP;

- os emolumentos a pagar pelo reconhecimento das qualificações;
- informações sobre a interposição de recursos.

**97** O Tribunal verificou também se os cidadãos têm facilmente acesso a informações sobre o RQP facultadas pela Comissão e pelos Estados-Membros e se as informações provenientes destas diferentes fontes eram completas, fiáveis e coerentes.

### **Todos os Estados-Membros visitados melhoraram a acessibilidade das informações destinadas aos cidadãos desde 2019**

**98** Em 2019, a Comissão verificou se estavam disponíveis nos sítios Web dos balcões únicos informações sobre o RQP. Enviou cartas de notificação para cumprir a todos os Estados-Membros sobre a existência de informações *online* relacionadas com: as regras aplicáveis para obter o reconhecimento das qualificações; os procedimentos e formalidades disponíveis *online* para aceder às profissões regulamentadas; e a assistência *online* sobre a interpretação e o tratamento de requisitos específicos. Durante o trabalho de campo que realizou entre maio e outubro de 2023, o Tribunal analisou também as informações sobre o RQP disponíveis *online* e verificou se tinha havido melhorias desde 2019.

**99** Constatou que se registaram progressos nos quatro Estados-Membros visitados, dado que os cidadãos podiam encontrar *online* as informações mínimas de que necessitavam. Estas informações estavam disponíveis em, pelo menos, uma língua oficial do Estado-Membro e em inglês.

### **As informações fornecidas aos cidadãos sobre o RQP nos sítios Web da Comissão e dos Estados-Membros nem sempre são coerentes e fiáveis**

**100** O Tribunal verificou igualmente se as informações fornecidas pelos Estados-Membros *online* estavam em consonância com as disponíveis nos sítios Web da Comissão. Relativamente aos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a lista de profissões sujeitas à carteira profissional europeia nos sítios Web da UE era idêntica à apresentada nos sítios Web nacionais, mas a lista de profissões regulamentadas continha discrepâncias (ver [caixa 6](#)).

## Caixa 6

### Discrepâncias nas listas de profissões regulamentadas

A base de dados das profissões regulamentadas continha menos profissões em relação à Áustria (balcão único de Viena), à Bélgica e à República Checa do que as listas detidas por estes Estados-Membros. A Áustria tinha mais 31 profissões, a Bélgica 142 e a República Checa 36. A discrepância deveu-se principalmente a especializações em profissões do setor da saúde.

No balcão único de Viena, existiam também diferenças noutras profissões: pedagogo social, técnico de manutenção de elevadores e outras profissões específicas nos domínios do ensino, da formação ou dos transportes. Na Bélgica, a lista nacional descrevia todas as profissões regulamentadas por comunidade ou região, pelo que apareciam várias vezes na lista belga, mas apenas uma na base de dados. No entanto, na República Checa, profissões dos setores nuclear e mineiro constavam da lista nacional e não da base de dados.

Em contrapartida, em relação ao Luxemburgo, a base de dados continha mais 171 profissões do que a lista nacional. Esta diferença registava-se em todos os setores, incluindo especializações em cuidados de saúde e profissões nos setores do comércio, do artesanato e da indústria (por exemplo, talhante, padeiro, cabeleireiro, esteticista).

**101** O Tribunal comparou as listas de profissões com impacto na saúde e segurança públicas existentes na base de dados e no Estado-Membro e considerou que havia muitas discrepâncias. Estas listas são utilizadas para determinar se é necessário que um cidadão seja sujeito a verificações prévias para efeitos de mobilidade temporária (ver ponto 53). A **caixa 7** apresenta exemplos encontrados nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal.

## Caixa 7

### Discrepâncias nas listas das profissões sujeitas a verificações prévias

O Tribunal constatou que, no caso da Bélgica, da República Checa e do Luxemburgo, a base de dados das profissões regulamentadas enumerava mais profissões sujeitas a verificações prévias para casos de mobilidade temporária do que as listas dos Estados-Membros (uma diferença de 22 profissões para a Bélgica, 21 para a República Checa e 32 para o Luxemburgo). Mais uma vez, a discrepância deveu-se principalmente a especializações em profissões do setor da saúde.

Na Bélgica, o levantamento das profissões era diferente nas duas listas. Além disso, as profissões de fisioterapeuta, bombeiro e agente de proteção civil estavam sujeitas a verificações prévias nas listas dos Estados-Membros, mas não na base de dados.

Na República Checa, as verificações prévias tinham sido suprimidas relativamente a várias profissões na sequência das conclusões do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único criado em 2020, mas a base de dados das profissões regulamentadas não tinha sido atualizada à data da auditoria do Tribunal.

Na Áustria (balcão único de Viena), não foi possível conciliar as informações de diferentes fontes sobre as profissões sujeitas a verificações prévias. A base de dados enumerava 62 profissões, mas o sítio Web do ponto de contacto único indicava 74 profissões em alemão e 56 profissões em inglês. As profissões eram também descritas de forma diferente nas versões alemã e inglesa.

**102** De modo geral, o Tribunal constatou que a base de dados das profissões regulamentadas continha as informações mais atualizadas sobre estas profissões. Porém, à data da auditoria, nenhum dos sítios Web dos pontos de contacto únicos dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal fornecia aos cidadãos uma ligação direta para a base de dados das profissões regulamentadas.

## Conclusões e recomendações

**103** Os cidadãos da UE têm o direito de trabalhar em qualquer Estado-Membro da União. A UE efetua o acompanhamento dos direitos dos cidadãos à mobilidade laboral no que respeita às profissões regulamentadas. Fazendo uso da sua função de coordenação em matéria de emprego, adotou, em 2005, a diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, que visa evitar a imposição de condições excessivas aos cidadãos de um Estado-Membro da UE que pretendam exercer uma profissão regulamentada noutro. O quadro de qualificações profissionais pretende igualmente garantir que os serviços prestados em qualquer Estado-Membro cumprem as mesmas normas de saúde e segurança públicas.

**104** O Tribunal conclui que o reconhecimento das qualificações profissionais na União é um mecanismo essencial, mas de utilização reduzida e incoerente, para o exercício de uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro.

**105** O Tribunal somou as profissões regulamentadas na União e constatou que se elevavam ainda a 5 700 em 2023 (média de 212 por Estado-Membro) e que, possivelmente, 6% dos cidadãos que se deslocaram para outro Estado-Membro no período de 2017-2019 utilizaram os regimes de reconhecimento das qualificações profissionais. Os dados disponíveis não permitem avaliar quantos cidadãos da UE se mudaram para outro Estado-Membro, mas não podem exercer a sua profissão porque esta é regulamentada pelo país de acolhimento e a sua qualificação não foi reconhecida. Também não existem dados sobre quantos cidadãos não se deslocaram devido à dificuldade em obter o reconhecimento das suas qualificações (pontos [26](#) a [37](#)).

**106** O Tribunal constatou que a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros apresenta insuficiências que afetam diretamente os cidadãos que pretendem exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro. Registou falta de procedimentos eletrónicos; taxas de utilização do procedimento de reconhecimento fixadas arbitrariamente e que diferiam bastante consoante os Estados-Membros; exigência, pelas autoridades, de mais documentos do que o disposto na diretiva e no código de conduta; imposição excessiva de verificações prévias e de medidas de compensação; e procedimentos mais longos do que o previsto (pontos [38](#) a [64](#)).

**107** A diretiva, revista em 2013, destinava-se a modernizar o procedimento de reconhecimento. O Tribunal observou que, com exceção do Sistema de Informação do Mercado Interno, os cidadãos e as autoridades não utilizaram amplamente as novas medidas, pelo que a revisão teve pouco valor acrescentado na prática. Verificou que a carteira profissional europeia foi disponibilizada para profissões que, por vezes, também beneficiam do regime automático e que a sua obtenção pode ter custos mais elevados do que o procedimento normal. Além disso, os Estados-Membros quase não utilizaram a possibilidade de conceder acesso parcial, o qual representou menos de 1% do total de decisões tomadas. Por último, mais de dez anos após a revisão, só foram desenvolvidos (e, por conseguinte, utilizados) novos procedimentos de reconhecimento baseados em princípios de formação comuns para uma profissão (pontos **65** a **74**).

**108** A diretiva revista tornou obrigatória a utilização do Sistema de Informação do Mercado Interno para as qualificações profissionais, o que, apesar dos desafios associados à sua utilização, facilitou a cooperação entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão. Todavia, ao concederem o reconhecimento das qualificações profissionais, as autoridades competentes não tiveram em conta os alertas codificados no sistema por outros Estados-Membros, mesmo quando diziam respeito a razões substanciais, para as quais não existe atualmente uma definição jurídica formal. As razões substanciais podem ser, por exemplo, má conduta no passado, medidas disciplinares ou condenações penais. Por último, o anexo V, que enumera as qualificações para as sete profissões setoriais, é uma parte essencial da diretiva para a existência de confiança mútua entre as autoridades competentes, mas não existem prazos para a Comissão o atualizar (pontos **75** a **86**).

**109** O Tribunal constatou igualmente que a Comissão deu resposta aos problemas de transposição com vista a assegurar o bom funcionamento do regime da UE para o reconhecimento das qualificações profissionais, mas não acompanhou suficientemente a aplicação prática da diretiva pelos Estados-Membros nem o cumprimento, por parte destes, das obrigações em termos de comunicação de informações (pontos **87** a **95**).

**110** Por último, o Tribunal observou que as informações prestadas aos cidadãos que pretendam exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro se tornaram mais acessíveis, mas muitas vezes ainda são pouco fiáveis e incoerentes (pontos **96** a **102**).

**111** Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda:

## Recomendação 1 – Assegurar a aplicação uniforme do regime de RQP

---

A Comissão deve:

- a) clarificar, por exemplo, propondo alterações à legislação ou emitindo recomendações:
  - a importância de a Comissão e/ou um organismo independente examinar(em) os testes de proporcionalidade realizados pelos Estados-Membros;
  - o conceito de impacto na saúde e segurança públicas, a fim de evitar uma interpretação restritiva das regras por parte das autoridades, o que prejudicaria a eficácia do procedimento de reconhecimento das qualificações profissionais;
- b) acompanhar a eficácia de todo o regime e tomar oportunamente medidas corretivas eficazes caso sejam detetadas insuficiências, incidindo em especial na obtenção de dados harmonizados dos Estados-Membros (em conformidade com as suas obrigações de comunicação de informações) e assegurando que os prazos estabelecidos na diretiva são respeitados para cada um dos diferentes procedimentos de reconhecimento.

**Prazo de execução: 2025**

## Recomendação 2 – Integrar o mecanismo de alerta no procedimento de reconhecimento

---

A Comissão deve:

- a) no que diz respeito ao mecanismo de alerta, clarificar, por exemplo por meio de um ato de execução, o conceito de "razão substancial";
- b) tornar obrigatório que os Estados-Membros utilizem o mecanismo de alerta no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno durante os procedimentos de reconhecimento, assegurando que os alertas recebidos por razões substanciais são tratados de forma adequada. Esta atuação é especialmente importante no caso dos profissionais que estão em contacto direto com doentes ou menores.

**Prazo de execução: o mais rapidamente possível e, o mais tardar, até 2025**

### **Recomendação 3 – Atualizar o anexo V e reduzir o prazo do reconhecimento através do regime automático para as profissões setoriais**

---

Ao propor alterações à legislação, a Comissão deve ponderar:

- a) exigir a atualização anual do anexo V da diretiva;
- b) para o regime automático baseado no anexo V, reduzir para um mês, a contar da data de apresentação do processo completo do requerente, o prazo para as autoridades competentes emitirem uma decisão fundamentada.

**Prazo de execução: 2026**

### **Recomendação 4 – Garantir a prestação de informações fiáveis e coerentes aos cidadãos**

---

A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a fornecerem aos cidadãos uma única fonte de informação ao nível da UE (ou uma referência à mesma) e a assegurarem a fiabilidade das informações prestadas (indicando, por exemplo, se uma profissão específica está regulamentada, se está sujeita a verificações prévias ou medidas de compensação e os emolumentos previstos para o procedimento de reconhecimento).

**Prazo de execução: 2025**

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de maio de 2024.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I – Organizações com as quais o TCE reuniu e que entrevistou nos Estados-Membros

Parte interessada	Função/Responsabilidades	Nome da organização
<b>Áustria</b>		
Autoridades competentes para as profissões incluídas na amostra	Autoridade competente para a profissão de engenheiro civil	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministério Federal do Trabalho e da Economia)
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro (estabelecimento)	AMT der Wiener Landesregierung (Governo da Região de Viena)
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro (mobilidade temporária)	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministério Federal do Trabalho e da Economia)
	Autoridade competente para a profissão de professor do ensino secundário	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Ministério Federal da Educação, Ciência e Investigação)
	Autoridade competente para a profissão de professor do ensino secundário (Viena)	Bildungsdirektion für Wien (Direção de Educação da cidade de Viena)
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministério Federal dos Assuntos Sociais, da Saúde, dos Cuidados e da Defesa do Consumidor)
Outras partes interessadas	Rede SOLVIT	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministério Federal do Trabalho e da Economia)
	Centro de assistência	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministério Federal do Trabalho e da Economia)
	Centros Nacionais de Informação sobre o Reconhecimento Académico na UE	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministério Federal do Trabalho e da Economia)
	Balcão Único, Viena	AMT der Wiener Landesregierung (Governo da Região de Viena)
	Para a profissão de engenheiro civil	Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Câmara de Arquitetos e Engenheiros Consultores de Viena, da Baixa Áustria e de Burgenland)
	Serviço Público de Emprego (austríaco)	Arbeitsmarktservice Wien – Landesgeschäftsstelle

Parte interessada	Função/Responsabilidades	Nome da organização
	Nacionais de países terceiros	Österreichischer Integrationsfonds (Fundo de Integração austríaco)
	Nacionais de países terceiros	Bundeskanzleramt (Chancelaria Federal da Áustria)
	Aconselhamento e assistência no processo de reconhecimento	Anlaufstelle Wien (AST Wien) – Perspektive, Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
<b>Bélgica</b>		
Autoridades competentes para as profissões incluídas na amostra	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro – Região da Valónia	Service public de Wallonie, Département du développement économique
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro – Região de Bruxelas-Capital	Service public régional de Bruxelles
	Autoridade competente para a profissão de professor do ensino secundário – Comunidade francófona	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement, Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique e Direction générale des personnels de l'enseignement
	Autoridade competente para a profissão de professor do ensino secundário – Comunidade flamenga	Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais (nível federal)	Service Public Fédéral Santé Publique / Federale Overheidsdienst Volksgezondheid / Föderale Öffentliche Dienst Volksgesundheit
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais – Comunidade flamenga	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais – Comunidade francófona	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement - Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique – Direction de l'agrément des prestataires de soins de santé
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais – Comunidade germanófona	Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Fachbereich Gesundheit und Senioren

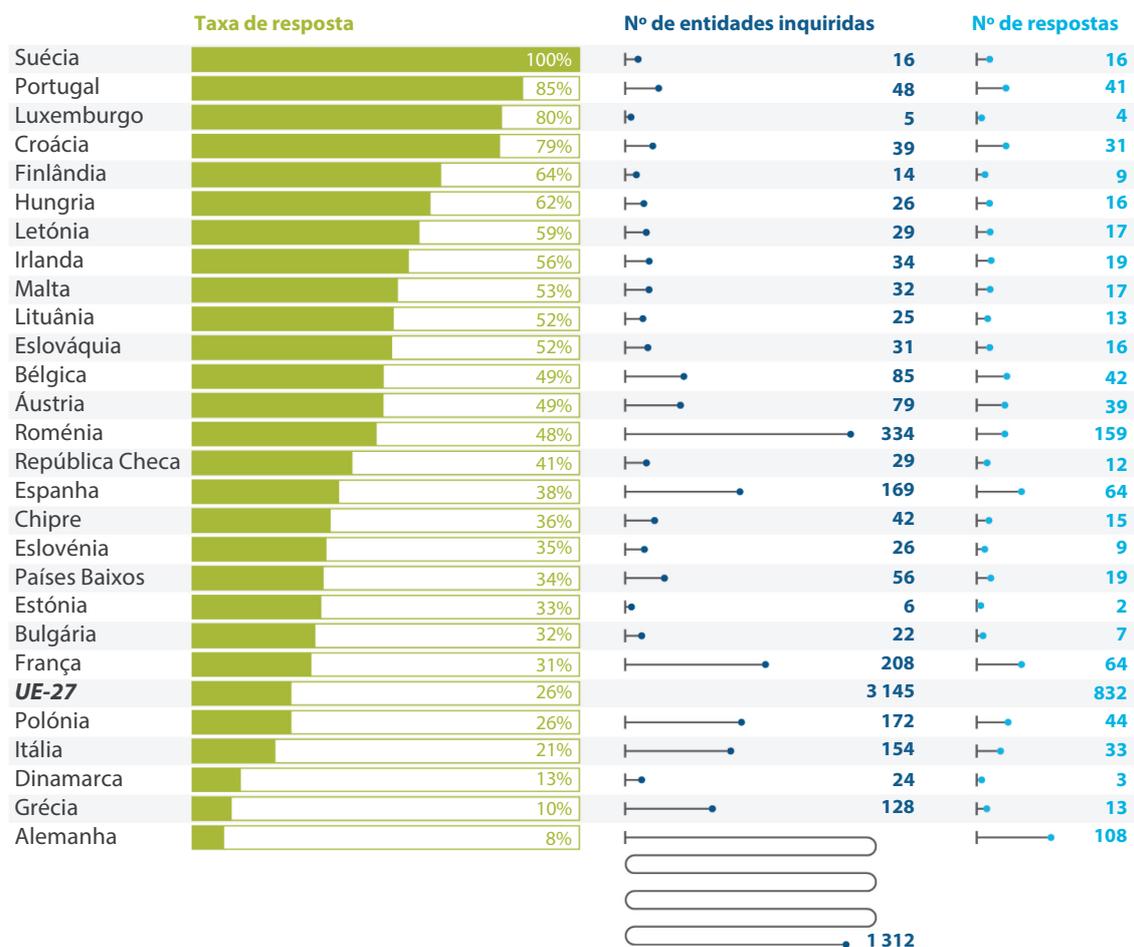
Parte interessada	Função/Responsabilidades	Nome da organização
Outras partes interessadas	Coordenador nacional do Sistema de Informação do Mercado Interno	Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Centro de assistência	Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Balcão Único	Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie Service Public Fédéral Stratégie & Appui / Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning / Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung
	Para a profissão de engenheiro civil (a nível da UE, mas reuniu-se com o TCE durante a visita à Bélgica)	ENGINEERS EUROPE
	Para a profissão de professor do ensino secundário (a nível da UE, mas reuniu-se com o TCE durante a visita à Bélgica)	Comité Sindical Europeu da Educação
	Para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais (a nível da UE, mas reuniu-se com o TCE durante a visita à Bélgica)	Federação Europeia das Associações de Enfermeiros
	Para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Union Générale des Infirmiers de Belgique
	Para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Fédération Nationale des Infirmiers de Belgique
	Política de serviço público e apoio	Service Public Fédéral Stratégie & Appui / Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning / Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung

Parte interessada	Função/Responsabilidades	Nome da organização
<b>República Checa</b>		
Autoridades competentes para as profissões incluídas na amostra	Autoridade competente para a profissão de engenheiro civil	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (Ordem dos engenheiros e técnicos autorizados da República Checa)
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor živností a spotřebitelské legislativy (Ministério da Indústria e do Comércio, Departamento de licenciamento comercial e legislação do consumidor)
	Autoridade competente para a profissão de professor do ensino secundário	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministério da Educação, da Juventude e do Desporto)
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Ministerstvo zdravotnictví, odbor ošetrovatelství a nelékařských povolání (Ministério da Saúde, Departamento das profissões de enfermagem e outras profissões de cuidados de saúde)
Outras partes interessadas	Rede SOLVIT	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministério da Indústria e do Comércio, Departamento dos assuntos europeus e do mercado interno)
	Centro de assistência	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministério da Educação, da Juventude e do Desporto)
	Coordenador nacional do Sistema de Informação do Mercado Interno	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministério da Indústria e do Comércio, Departamento dos assuntos europeus e do mercado interno)
	Balcão Único	Ministerstvo průmyslu a obchodu (Ministério da Indústria e do Comércio)
	Para a profissão de carpinteiro	Hospodářská komora České republiky (Câmara de Comércio da República Checa)
	Para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Česká asociace sester (Associação checa de enfermeiros)

Parte interessada	Função/Responsabilidades	Nome da organização
<b>Luxemburgo</b>		
Autoridades competentes para as profissões incluídas na amostra	Autoridade competente para a profissão de engenheiro civil	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (Ministério do Ensino Superior e da Investigação)
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro	Ministère de l'économie – Direction générale PME et entrepreneuriat (Ministério da Economia – Direção-Geral das PME e do Empreendedorismo)
	Autoridade competente para a profissão de carpinteiro	Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (Ministério da Educação, da Infância e da Juventude)
	Autoridade competente para a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais	Ministère de la santé (Ministério da Saúde)
Outras partes interessadas	Rede SOLVIT	Ministère de l'économie (Ministério da Economia)
	Centro de assistência	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (Ministério do Ensino Superior e da Investigação)
	Coordenador nacional do Sistema de Informação do Mercado Interno	Ministère de la fonction publique (Ministério da Função Pública)
	Provedor de Justiça	
<b>Comissão Europeia e outros organismos</b>		
Comissão Europeia, DG GROW Comissão Europeia, DG EMPL Eurostat, direção-geral de estatística da Comissão Europeia Autoridade Europeia do Trabalho Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional Comité Económico e Social Europeu Instituto Europeu para a Igualdade de Género Provedor de Justiça Europeu		

Fonte: TCE.

## Anexo II – Taxa de resposta ao inquérito por Estado-Membro



Fonte: TCE, com base no inquérito.

## Anexo III – Principais intervenientes no RQP

	Principais intervenientes	Funções e responsabilidades
Nível da UE	Comissão Europeia	Assegura a aplicação uniforme do direito da União Atribuições específicas ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE
	Autoridade Europeia do Trabalho	Apoia a aplicação das regras da UE em matéria de mobilidade laboral
	Comité Económico e Social Europeu	Composto por organizações patronais e de trabalhadores; consultado no âmbito do processo legislativo ordinário
	Provedor de Justiça Europeu	Ajuda os cidadãos da União que enfrentam problemas com a administração da UE através da investigação de queixas sobre má administração
	Tribunal de Justiça da União Europeia	Decide sobre os processos por infração interpostos pela Comissão
Nível da UE/ Estado-Membro	Grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único	Fórum de alto nível da Comissão e dos Estados-Membros que assinala os obstáculos ao mercado único e aplica soluções
	Grupo de coordenadores	Coordena as atividades das autoridades competentes e promove a aplicação uniforme do direito da UE no domínio do RQP
Nível dos Estados-Membros	Ministérios nacionais (coordenadores nacionais)	Transpõem e aplicam as diretivas em matéria de RQP
	Autoridades competentes	Tomam decisões que concedem ou recusam o acesso a profissões regulamentadas
	Balcões únicos	Portais de administração pública <i>online</i> que permitem a realização de procedimentos administrativos eletrónicos
	Centros nacionais de assistência	Fornecem informações sobre o procedimento de reconhecimento e as regras em vigor em cada Estado-Membro
	Centros nacionais da rede SOLVIT	Encontram soluções para os problemas causados pela aplicação incorreta da legislação relativa ao mercado único
	Provedores de Justiça Nacionais	Ajudam os cidadãos que enfrentam problemas com as administrações dos Estados-Membros investigando queixas sobre má administração

Fonte: TCE.

## Anexo IV – Tipos de decisões das autoridades competentes

Resultado	Modalidade	Tipos de decisões/declarações ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE	Prazo
Favorável	Estabelecimento	Decisão favorável automática para profissões setoriais (anexo V) Decisão favorável para o regime automático baseado no reconhecimento da experiência profissional (anexo IV)	3 meses
		Decisão favorável, sem imposição de medidas de compensação (regime geral) Decisão favorável após prova de aptidão (regime geral) Decisão favorável após estágio de adaptação (regime geral) Acesso parcial concedido com base no artigo 4º-F da diretiva	4 meses
	Prestação temporária de serviços	Ausência de verificação das qualificações – decisão favorável automática (artigo 7º, nº 4, alínea a)) Verificação das qualificações relativas às profissões regulamentadas com implicações para a saúde ou segurança públicas – decisão favorável automática (artigo 7º, nº 4, alínea b)) Verificação das qualificações relativas às profissões regulamentadas com implicações para a saúde ou segurança públicas – decisão favorável na sequência de medida de compensação (artigo 7º, nº 4, alínea b)) Ausência de reação dentro do prazo – decisão favorável implícita (artigo 7º, nº 4, penúltimo parágrafo)	1 mês em caso de impacto na saúde e segurança públicas (+ 1 mês em caso de dificuldades)
Desfavorável	Estabelecimento	Decisão desfavorável automática para profissões setoriais (anexo V) Decisão desfavorável relativa ao regime automático com base na experiência profissional (anexo IV)	3 meses
		Decisão desfavorável automática, regime geral Decisão desfavorável após prova de aptidão (regime geral) Decisão desfavorável na sequência de estágio de adaptação (regime geral) Acesso parcial recusado (incluindo rejeições por razões imperiosas de interesse geral – artigo 4º-F, nº 2)	4 meses

<b>Resultado</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Tipos de decisões/declarações ao abrigo da Diretiva 2005/36/CE</b>	<b>Prazo</b>
	<b>Prestação temporária de serviços</b>	Verificação das qualificações relativas às profissões regulamentadas com implicações para a saúde ou segurança públicas – decisão desfavorável automática (artigo 7º, nº 4, alínea b)) Verificação das qualificações relativas às profissões regulamentadas com implicações para a saúde ou segurança públicas – decisão desfavorável na sequência de medida de compensação (artigo 7º, nº 4, alínea b))	<b>3 meses (1 para decisão + 1 para dificuldades + 1 para medida de compensação)</b>
<b>Neutra (declaração prévia)</b>	<b>Prestação temporária de serviços</b>	Declarações recebidas pelo país de acolhimento relativas a profissões regulamentadas que não têm implicações em matéria de saúde ou segurança públicas	<b>Declaração escrita prévia</b>
<b>Neutra (outros casos)</b>	<b>Estabelecimento/Prestação temporária de serviços</b>	Em análise (todos os casos em que as autoridades competentes não tenham tomado qualquer decisão final, independentemente da razão) Requerente a frequentar estágio de adaptação Ao abrigo do artigo 51º, nº 3	<b>Logo que possível</b>

*Nota:* prazo de um mês para as autoridades confirmarem a receção do pedido e informarem o requerente de quaisquer documentos em falta. Este prazo é diferente do prazo para uma decisão de reconhecimento após a receção do processo completo.

*Fonte:* TCE, com base em informações recebidas da Comissão.

## Anexo V – Questões assinaladas pela Comissão nos Estados-Membros

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
<b>Profissões setoriais</b>	Garantia de uma duração de formação suficiente em anos e de horas de formação, se necessário (utilização do Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS) apenas a título facultativo)	Médico, médico especialista	24, 25, 28	0	1
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	31	3	2
		Dentista, dentista especialista	34, 35	0	1
		Cirurgião veterinário	38	0	0
		Parteira	40, 41	1	1
		Farmacêutico	44	0	0
		Arquiteto	46	0	0
	Nova lista de competências	Enfermeiro responsável por cuidados gerais	31º, nº 7	1	0
	Atualização de conhecimentos e competências	Médico	24º, nº 3	0	0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	31º, nº 6	0	0
		Cirurgião veterinário	38º, nº 3	0	0
		Parteira	40º, nº 3	0	0
		Farmacêutico	44º, nº 3	0	0
		Arquiteto	46º, nº 2	0	0
	Garantia de uma relação adequada entre as partes teórica e clínica do ensino e/ou a coordenação entre o ensino teórico e o ensino clínico	Médico, médico especialista		0	0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	31	0	0
		Parteira		1	0
	Garantia de acesso à lista mínima de atividades profissionais	Médico generalista (exercício da atividade)	29	1	0
		Dentista	36	0	0

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
		Parteira	42	1	1
		Farmacêutico	45	1	1
		Arquiteto	48	0	0
	Garantia de condições mínimas para os estágios/a formação prática ou clínica	Médico, médico especialista	28º, nº 3, 25º, nº 3		0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	31º, nº 5		0
		Arquiteto	46º, nº 4	0	0
	Direitos adquiridos gerais e outros direitos adquiridos referidos no artigo 23º	Médico, médico especialista	23	0	0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	23	0	0
		Dentista, dentista especialista	23	0	0
		Cirurgião veterinário	23	0	0
		Parteira	23	0	0
		Farmacêutico	23	0	0
		Arquiteto	23	0	0
	Direitos adquiridos	Médico, médico especialista	27, 30	1	0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	33º, 33º-A	1	0
		Dentista, dentista especialista	37	0	1
		Parteira	43º, 43º-A	1	0
		Arquiteto	49	0	0
	Outras questões (lista mínima de disciplinas enumerada no anexo V)	Médico, médico especialista	Anexo V	0	0
		Enfermeiro responsável por cuidados gerais	Anexo V	0	0
		Dentista, dentista especialista	Anexo V	0	0
Cirurgião veterinário		Anexo V	1	0	
Parteira		Anexo V	0	0	
Farmacêutico		Anexo V	0	0	

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
	<i>Outras questões (condições de acesso para dentistas especialistas; abertura de novas farmácias; derrogações específicas para arquitetos; remuneração dos médicos especialistas em formação; aprovação pelas caixas de seguro de doença)</i>	<i>Dentista, dentista especialista, médico, médico especialista, farmacêutico, arquiteto</i>	<i>35º, nº 1; 21º, nº 4; 25º, nº 3; 47º; 55º</i>	0	0
<b>Regime geral de reconhecimento</b>	<i>Alterações nos níveis de qualificação</i>		<i>11, 13</i>	1	2
	<i>Deslocação dos profissionais de Estados-Membros que não regulamentam a profissão para outros que o fazem (um ano de experiência profissional)</i>		<i>13</i>	2	3
	<i>Disposições revistas sobre a imposição de medidas de compensação</i>		<i>14</i>	2	3
	<i>Outras questões (por exemplo, não aplicação do regime geral de reconhecimento das profissões setoriais se as condições para o reconhecimento automático não estiverem preenchidas)</i>		<i>10</i>	1	1
			<i>12</i>		
<b>Prestação temporária de serviços</b>	<i>Solicitação de provas de dois anos de experiência profissional (quando apenas pode ser exigido um ano) quando a profissão não está regulamentada no Estado-Membro de origem; ou exigência da aquisição de experiência profissional num Estado-Membro específico; ou ausência de dispensas em casos em que a educação e formação estão regulamentadas</i>		<i>5º, nº 1, alínea b)</i>	1	3
			<i>7º, nº 2, alínea d)</i>		
	<i>Perguntas injustificadas sobre os serviços a prestar ou pedidos de documentos que vão além da lista constante do artigo 7º, nº 2</i>		<i>7º, n.ºs 1 e 2</i>	6	4
	<i>Validade das declarações prévias em todo o território do Estado-Membro de acolhimento</i>		<i>7º, nº 1, alínea a)</i>	0	1

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
	<i>Falta de garantia de que o requerente possa prestar o seu serviço no prazo de um mês a contar da data em que as autoridades competentes decidiram impor uma prova de aptidão prévia (artigo 7º, nº 4,)</i>		<i>7º, nº 4, parágrafo 3</i>	1	0
	<i>Aplicação sistemática de verificações prévias das qualificações nos termos do artigo 7º, nº 4; aplicação de verificações prévias a profissões que não aparentam ter impacto na saúde e segurança públicas para o destinatário dos serviços ou para as profissões que beneficiam do reconhecimento automático; incumprimento de uma obrigação de assegurar que os controlos não vão além do necessário</i>		<i>7º, nº 4</i>	3	2
	<i>Imposição, aos prestadores de serviços, de regras profissionais que não estão diretamente relacionadas com as qualificações profissionais</i>		<i>5º, nº 3</i>	4	4
	<i>Registo automático/pró-forma dos prestadores de serviços sem garantias de que tal não atrasaria ou complicaria a prestação de serviços, nem implicaria custos adicionais para os prestadores de serviços; isenção de cumprimento dos requisitos de inscrição num organismo público de segurança social concedida aos prestadores de serviços estrangeiros</i>		<i>6</i>	4	3
	<i>Outras questões (por exemplo, cooperação administrativa; princípio da prestação temporária ou ocasional de serviços; Título II não transposto na íntegra para profissões específicas; obrigações de informar os destinatários dos serviços; utilização do título profissional)</i>		<i>Título II, 5º, nº 1; 7º, nº 3; 8º; 9º</i>	4	4

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
<b>Transparência</b>	<i>Não elaboração de uma lista das profissões regulamentadas existentes, especificando as atividades abrangidas por cada profissão, bem como de uma lista das formações regulamentadas e das formações com uma estrutura especial</i>		59º, nº 1	1	4
	<i>Não inclusão na lista das profissões para as quais se considera necessária uma verificação das qualificações antes da primeira prestação de serviços nos termos do artigo 7º, nº 4, incluindo justificações adequadas</i>		59º, nº 2	1	1
	<i>Ausência de avaliações da proporcionalidade dos requisitos existentes (antes de janeiro de 2016)</i>		59º, nºs 3 e 5	2	2
	<i>Não apresentação dos planos de ação nacionais</i>		59º, nº 5	3	1
	<i>Ausência de avaliações da proporcionalidade de requisitos novos ou alterados (introduzidos após janeiro de 2016)</i>		59º, nºs 3, e	2	2
			59º, nº 5, segunda frase		
	<i>Não apresentação de relatórios semestrais sobre os requisitos suprimidos ou simplificados</i>		59º, nº 6	1	1
<i>Não apresentação de relatórios semestrais (incluindo as estatísticas e os principais problemas decorrentes da aplicação da diretiva)</i>		60º, nº 1	0	2	
<b>Acesso parcial</b>	<i>Exclusão de determinadas profissões do princípio do acesso parcial (exclusão das profissões "setoriais" per se; exclusão injustificada de outras profissões; ausência de avaliação caso a caso)</i>		4º-F	3	3
	<i>Outras questões</i>			0	0
<b>Controlos dos conhecimentos linguísticos</b>	<i>Apenas pode ser exigido o conhecimento de uma língua oficial do Estado-Membro de acolhimento</i>		53º, nº 2	1	1
	<i>Os controlos linguísticos sistemáticos só podem ser aplicados a profissionais cuja função tenha implicações para a segurança dos doentes</i>		53º, nº 3	1	2

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
	<i>Os controlos dos conhecimentos linguísticos não devem limitar-se a provas de línguas obrigatórias</i>		53º, nº 4	5	2
	<i>Outras questões</i>		53º, nº 4	0	1
<b>Estágios</b>	<i>Reconhecimento do estágio profissional</i>		55º-A	2	3
	<i>Prazos, incluindo a prorrogação de prazos</i>		4º-C, nº 1, 4º-D	0	0
	<i>Reconhecimento tácito em caso de ausência de decisão ou de não organização de uma prova</i>		16º, nº 5	0	0
	<i>Carteira profissional europeia não integralmente transposta para algumas profissões ou partes do Estado-Membro em questão</i>		4º-D	0	0
<b>Carteira profissional europeia</b>	<i>Papel dos Estados-Membros de origem mal definido</i>		4º-B, nº 3, Regulamento de Execução (UE) 2015/983	0	1
	<i>Não designação das autoridades competentes</i>		4º-A, nº 6	1	0
	<i>Outras questões (por exemplo, possibilidades de interposição de recurso; exigências de documentos; revogação da carteira profissional europeia; formulações ambíguas)</i>			0	1
	<i>Prazos para enviar alertas</i>		56º-A, nº2, 56º-A, nº 3	0	0
<b>Mecanismo de alerta</b>	<i>Não aplicação dos alertas para algumas profissões ou partes do Estado-Membro em questão</i>		56º-A, nºs 1, 2 e 3	0	2
	<i>Inexistência ou número reduzido de alertas enviados</i>		56º-A	0	0
	<i>Não aplicação dos alertas</i>		56º-A	1	0

	Questões assinaladas	Profissão	Artigo da Diretiva Qualificações Profissionais	Questões em aberto nos Estados-Membros (3/2020)	Questões em aberto nos Estados-Membros (2/2024)
	<i>Outras questões (por exemplo, proteção de dados; eliminação de dados; obrigação de informar o profissional em causa; acesso a vias de recurso; tipos de decisões abrangidas)</i>		56º-A, nº 1 e nºs 5 a 7	0	1
<b>Acesso a informações online, procedimentos e redução da burocracia</b>	<i>Práticas ilegais relativas a pedidos de documentos (pedidos que ultrapassam o que é permitido pela diretiva, traduções injustificadas, cópias autenticadas, etc.)</i>		7º, nº 2, 50º, anexo VII; 49º e 56º do TFUE	4	7
	<i>Centros de assistência</i>		57º-B	0	0
	<i>Disponibilidade de informações através dos pontos de contacto únicos</i>		57	28	0
	<i>Disponibilidade de procedimentos online (e opção de os realizar online)</i>		57º-A	28	0
<b>Outras questões</b>	<i>Definições (por exemplo, prova de aptidão, profissão regulamentada)</i>		3	2	1
	<i>Âmbito de aplicação da diretiva revista, reconhecimento inicial de qualificações de países terceiros, relação com outros instrumentos da UE</i>		2	1	1
	<i>Princípio do reconhecimento automático para profissões com requisitos de formação harmonizados ou para profissões artesanais, comerciais e industriais</i>		21	0	1
			15º a 17º		
	<i>Confirmação da receção dos documentos no prazo de um mês e prestação de informações sobre os documentos em falta</i>		51	1	1
		<b>TOTAL DAS QUESTÕES nos Estados-Membros</b>		<b>130</b>	<b>75</b>

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão, fevereiro de 2024.

## Siglas e acrónimos

**Cedefop:** Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional

**DG GROW:** Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME

**RQP:** Reconhecimento de qualificações profissionais

**TFUE:** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-10>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-10>

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Stef Blok, com a colaboração de Johan Adriaan Lok, chefe de gabinete, e Laurence Szwajkajzer, assessora de gabinete e responsável de tarefa; Maria Eulàlia Reverté i Casas, responsável principal; Zuzana Pikulova, Rene Reiterer, Jussi Bright, Lena Rangus, Borja Martin Simon e Petra Verhasselt, auditores. Jennifer Schofield prestou assistência linguística, Giuliana Lucchese deu apoio gráfico e Britta Middelberg prestou apoio ao inquérito.



*Da esquerda para a direita:* Borja Martin Simon, Jennifer Schofield, Lena Rangus, Stef Blok, Rene Reiterer, Britta Middelberg, Zuzana Pikulova, Laurence Szwajkajzer, Giuliana Lucchese, Jussi Bright, Maria Eulàlia Reverté i Casas e Johan Adriaan Lok.

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## **Utilização do logótipo do TCE**

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-2353-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/726	QJ-AB-24-009-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2216-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/940699	QJ-AB-24-009-PT-N

Embora os Estados-Membros possam estabelecer regras para o acesso às profissões, o TFUE garante a livre circulação de trabalhadores e serviços, bem como a liberdade de estabelecimento no mercado único da União Europeia. Em 2005, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram uma diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais destinada a impedir os Estados-Membros de imporem condições excessivas aos cidadãos dispostos a exercerem este direito. O Tribunal examinou até que ponto a Comissão assegurou uma aplicação uniforme da diretiva. Concluiu que o reconhecimento das qualificações profissionais na União é um mecanismo essencial, mas de utilização reduzida e incoerente, para fazer valer o direito de exercer uma profissão noutro Estado-Membro. A aplicação da diretiva continua a apresentar lacunas e as informações prestadas aos cidadãos nem sempre são fiáveis.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](http://eca.europa.eu/pt/contact)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors