

Direitos linguísticos e acesso ao emprego na função pública da União Europeia

Maria Luísa Verdelho Alves¹

Resumo

Nos anos mais recentes, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem sido chamado a pronunciar-se, por diversas vezes, sobre o regime linguístico dos concursos organizados pela Administração da União.

Em alguns casos, a iniciativa da fiscalização da actuação da Administração da União tem partido dos candidatos a esses concursos. Mas, em muitos outros, o controlo judicial da actuação da União tem sido promovido pelos Estados-membros. A Espanha e a Itália, em especial, têm vindo a contestar a legalidade de anúncios de concurso que estabelecem um tratamento diferenciado das línguas oficiais da União, e que podem, por essa via, colocar também em risco o acesso igual dos cidadãos da União ao emprego na função pública da União.

Esta vaga de maior activismo de alguns Estados-membros na defesa da diversidade linguística na União, e dos direitos dos seus nacionais, tem encontrado um acolhimento favorável por parte do Tribunal de Justiça, que uma vez mais se afirma como guardião dos direitos dos titulares da cidadania europeia e dos valores em que se funda a União. No presente texto apresentamos uma análise dessa jurisprudência, que nos permite concluir que o respeito pela diversidade linguística se afirma hoje como princípio basilar da ordem jurídica da União, que deve também ser tido em conta na definição do regime linguístico dos concursos para acesso ao emprego na função pública da União.

Palavras-chave: diversidade linguística / discriminação em razão da língua / União Europeia

¹ professora adjunta do ISCAP. P.PORTO e membro do CEI – Centro de Estudos Interculturais.

É licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pós-graduada em Estudos Europeus (dominante jurídica) pelo Colégio da Europa (Brugge), mestre em Direito (área de especialização em Integração Europeia) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e doutora em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela.

Language rights and access to employment in the European Union Civil Service

Abstract

In recent years, the Court of Justice of the European Union has been asked to rule, on several occasions, on the linguistic regime of competitions for recruitment organized by the Union Administration.

In some cases, the initiative to control the actions of the Union Administration has come from candidates in these competitions. But, in many others, judicial control of the Union's actions has been promoted by Member States. Spain and Italy, in particular, have challenged the legality of competition notices that establish differentiated treatment of the Union's official languages and put at risk equal access of Union citizens to employment in the Union public service.

This wave of greater activism by some Member States in defense of linguistic diversity in the Union, and the rights of its nationals, has been favorably received by the Court of Justice, which once again asserts itself as the guardian of the rights of the European citizens and the values on which the Union is founded.

In this text we present an analysis of this case law, which allows us to conclude that respect for linguistic diversity is confirmed as a basic principle of the Union's legal order, which must also be taken into account when defining the linguistic regime of competitions for access to employment in the public service of the Union.

Keywords: language diversity / discrimination on grounds of language / European Union

1. Introdução

1. Nos anos mais recentes, o Tribunal de Justiça tem sido chamado a pronunciar-se, por diversas vezes, sobre o regime linguístico dos concursos organizados pela Administração da União. E já por três ocasiões se reuniu em Grande Secção para dirimir esses litígios, o que logo nos adverte para a importância desta jurisprudência. Estes litígios em que se invocam direitos linguísticos dos cidadãos da União convocam também na sua solução princípios e valores fundamentais da União.

Em alguns casos, a iniciativa da fiscalização da actuação da Administração da União tem partido dos candidatos a esses concursos, ao abrigo do artigo 270.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do artigo 91.º do Estatuto dos Funcionários². Mas, em muitos outros, o controlo judicial da actuação da União tem sido promovido pelos Estados-membros. As regras da legitimidade processual no acesso ao juiz da União permitem a estes recorrentes, denominados “recorrentes privilegiados”, impugnar a validade dos actos adoptados por uma instituição, um órgão ou um organismo da União Europeia, nos termos previstos no segundo parágrafo do artigo 263.º TFUE. Ao abrigo deste preceito, alguns Estados- membros, em especial a Espanha e a Itália, têm vindo a contestar a legalidade de anúncios de concurso que estabelecem um tratamento diferenciado das línguas oficiais da União na definição das condições de acesso ao emprego nas instituições, órgãos ou organismos da União, e que podem, por essa via, colocar também em risco o acesso igual dos cidadãos da União ao emprego na função pública da União.

Esta vaga de maior activismo de alguns Estados-membros na defesa da diversidade linguística na União, e dos direitos dos seus nacionais, encontra respaldo (senão mesmo, um importante impulso teórico) nas posições defendidas por alguns advogados-gerais, de que cumpre destacar as conclusões de Poiares Maduro no

² Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO 1968, L 56, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013, L 287, p. 15).

processo *Espanha/Eurojust*³. E tem encontrado também um acolhimento favorável por parte do Tribunal de Justiça, que uma vez mais se afirma como guardião dos direitos dos titulares da cidadania europeia e dos valores em que se funda a União.

As breves notas que se seguem procuram apresentar uma síntese desses desenvolvimentos jurisprudenciais. Antes, porém, importa traçar, em grandes linhas, o pano de fundo da discussão.

2. Direito(s), língua e identidade

2. É conhecido o papel da língua na formação dos Estados-nação europeus – o “monolinguismo” foi usado como uma ferramenta para cimentar as identidades nacionais.

A demanda identitária da União Europeia seguiu um percurso diferente. O respeito pela diversidade linguística correspondeu a uma opção dos pais fundadores da União, e afirmou-se depois como um dos valores da União, e princípio fundamental da ordem jurídica da União.

Os Tratados de Roma que instituíram a Comunidade Económica Europeia(CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa) foram assinados nas quatro línguas dos países fundadores. Por força dos sucessivos alargamentos, os Tratados estão hoje redigidos em 24 línguas, fazendo fé em qualquer das versões (artigo 55.º do Tratado da União Europeia, TUE, e artigo 358.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, TFUE)

O legislador da União, a quem coube definir o regime linguístico das instituições, ao abrigo do artigo 342.º TFUE, estabeleceu, no Regulamento n.º 1, que pelo menos uma língua oficial de cada Estado-membro é “língua oficial e de trabalho” das instituições. Esse número corresponde hoje ao das línguas dos Tratados – vinte e quatro: o alemão, o búlgaro, o checo, o croata, o dinamarquês, o eslovaco, o esloveno, o espanhol, o estónio, o finlandês, o francês, o grego, o húngaro, o inglês, o irlandês, o italiano, o letão, o lituano, o maltês, o neerlandês, o polaco, o português, o romeno e o sueco.

³ Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro apresentadas em 16 de Dezembro de 2004. Reino de Espanha contra Eurojust. Processo C-160/03. EU:C:2004:817

O mesmo Regulamento n.º 1 reconhece direitos linguísticos aos Estados-membros e aos cidadãos da União. Designadamente, o direito a utilizar a sua língua na comunicação com as instituições e órgãos consultivos da União.

Outros direitos consagrados e garantidos pelos Tratados e pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia têm um campo de protecção que abrange os direitos linguísticos. O artigo 22.º da Carta proíbe *expressis verbis* a discriminação em razão da língua. E o 18.º TFUE proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Embora não refira expressamente a língua, o Tribunal de Justiça cedo esclareceu que o conceito de discriminação abrange formas de discriminação indirecta, designadamente em razão da língua⁴.

O dever de respeito e de promoção do valor da diversidade linguística está consignado no artigo 22.º da Carta, e nos artigos 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE, e 165.º TFUE. E decorre ainda do artigo 4.º, n.º 2, TUE, onde se pode ler: “a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional”.

Na jurisprudência que analisaremos de seguida, o respeito pela diversidade linguística afirma-se como princípio que deve também ser tido em conta na definição do regime linguístico dos concursos para acesso ao emprego na função pública da União. É verdade que o dever de respeitar a diversidade linguística não é absoluto. A colisão com outros valores pode determinar e justificar a necessidade de uma certa compressão. A jurisprudência analisada oferece por isso também um bom exemplo dessa necessidade de balanceamento.

3. Restrições linguísticas na definição das condições de recrutamento

3. O Estatuto dos funcionários, no artigo 28.º, alínea f), do capítulo I do título III, intitulado “Recrutamento”, estabelece *expressis verbis* que não pode ser nomeado funcionário quem “não provar que possui um conhecimento aprofundado de uma das

⁴ Acórdão do Tribunal de 28 de Novembro de 1989. Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. Processo C-379/87. EU:C:1989:599.

línguas das Comunidades e um conhecimento satisfatório de outra língua das Comunidades, na medida necessária às funções que for chamado a exercer”⁵.

Este preceito não impõe (como também não exclui) que todas as 24 línguas da União possam ser admitidas como segunda língua.

É verdade que o Regulamento n.º 1 determina que todas as línguas referenciadas no seu artigo 1.º (as 24 línguas) são “línguas oficiais e línguas de trabalho” das instituições da União. Mas o artigo 6.º do mesmo diploma prevê que “as instituições podem determinar as modalidades de aplicação deste regime linguístico nos seus regulamentos internos”. Isto é, faculta às instituições uma intervenção regulamentar, derogatória do regime linguístico geral, em relação a aspectos que se prendem com o seu funcionamento interno. Ora, a adopção de regras internas que prevejam a utilização de um número restrito de línguas nos procedimentos internos, facultade reconhecida por este artigo, pode ditar a necessidade de as instituições recrutarem funcionários que tenham um conhecimento operacional de pelo menos umas dessas línguas veiculares. De outro modo, o eficiente funcionamento dos serviços poderia ficar gravemente comprometido.

4. Por outro lado, o Regulamento n.º 1 tem o seu campo de aplicação limitado ao quadro institucional da União. E há organismos (“agências”) que fazem parte do aparato administrativo da União que seguem um regime linguístico específico, que não impõe a utilização e o respeito de todas as línguas oficiais da União (Chiti e Gualdo, 2008). Por exemplo, o Instituto da Propriedade intelectual da União Europeia, EUIPO. E o Tribunal de Justiça já esclareceu, no acórdão *Kik*, que a conformação do regime linguístico pelo legislador da União não está limitada por um princípio constitucional de igualdade das línguas⁶. Também aqui a Administração da União pode ter necessidade de recrutar funcionários com competências linguísticas específicas.

⁵ O Regime aplicável aos Outros Agentes da União Europeia, aplicável aos agentes temporários, inclui uma disposição com idêntica redacção: o artigo 82.º, n.º 3, alínea e).

⁶ V. Acórdão do Tribunal de 9 de Setembro de 2003. Christina Kik contra Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas, desenhos e modelos) (IHMI). Processo C-361/01 P. EU:C:2003:434, par. 81-97.

5. A corroborar esta leitura, o artigo 1.º-D, n.º 6, do Estatuto dos Funcionários autoriza uma limitação da aplicação do princípio da não discriminação em razão da língua (consagrado no n.º 1 do mesmo artigo) desde que essa limitação seja “justificada em fundamentos objetivos e razoáveis e destinada a prosseguir os objetivos legítimos de interesse geral no quadro da política de pessoal”.

Em suma: a limitação da escolha da segunda língua a um número restrito de línguas não constitui, em si mesma, uma discriminação em razão da língua. E poderá ser considerada justificada.

6. Também é verdade que se deve reconhecer às instituições, aos órgãos e organismos da União, uma margem de apreciação lata na organização dos respectivos serviços, na avaliação das necessidades de contratação de pessoal, e na definição das condições exigidas pelos lugares a prover, designadamente em matéria de competências linguísticas⁷. Mas isso não significa que a actuação da Administração possa desviar-se dos padrões estabelecidos pelo Direito da União, a que acima aludimos. Nem que deva ficar imune à fiscalização jurisdicional.

7. Segundo jurisprudência bem assente, uma diferença de tratamento em razão da língua, como a que resulta de uma restrição linguística num processo de recrutamento, apenas será admitida se for objectivamente justificada e proporcionada às reais necessidades do serviço⁸. Noutros termos: as restrições linguísticas devem prosseguir um objectivo legítimo (o interesse do serviço pode constituir um objectivo legítimo, mas o Tribunal já considerou que as restrições orçamentais não o são⁹); e devem limitar-se ao estritamente necessário para alcançar o objectivo prosseguido.

⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana e Reino de Espanha. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97, par. 88.

⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97, par. 68; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C- 621/16 P. EU:C:2019:251, par. 90; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de novembro de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P, EU:C:2012:752, par. 88.

⁹ Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 9 de setembro de 2020. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo T-437/16. EU:T:2020:410.

A par disso, de acordo com a orientação fixada no acórdão *Itália/Comissão I*, a exigência de conhecimentos linguísticos específicos deve assentar em “critérios claros, objectivos e previsíveis”, que permitam aos órgãos jurisdicionais da União fiscalizar a sua legalidade, e, aos candidatos, saber quais as exigências linguísticas requeridas. Acompanhando a formulação adoptada no *acórdão Itália/Comissão I*, “para que os candidatos possam saber, com antecedência suficiente, quais as exigências linguísticas requeridas para se poderem preparar para os concursos nas melhores condições”¹⁰.

8. Em matéria de prova, a jurisprudência do Tribunal de Justiça afirma claramente que o *onus probandi* pertence à instituição ou órgão que estabelece restrições ao uso de uma língua oficial da União.

Contrariando a orientação inicialmente vertida na jurisprudência do Tribunal Geral¹¹, o Tribunal de Justiça considera, e bem, em linha com a melhor doutrina, que “o ónus da prova pertence não a quem invoca o direito mas a quem cabe decretar as restrições” (Canotilho, 2004, p. 174).

Compete, pois, à instituição, ao órgão ou organismo da União, que lança e organiza o processo de recrutamento, e limita a escolha da segunda língua dos candidatos a um número restrito de línguas oficiais, explicar por que motivo essa diferença de tratamento em razão da língua é objectivamente justificada e proporcionada às reais necessidades do serviço. Nas palavras do Tribunal, cabe-lhes “demonstrar que essa limitação é efetivamente adequada para responder a necessidades reais relativas às funções que as pessoas recrutadas serão chamadas a exercer, que é

¹⁰ V., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97, par 68; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16 P. EU:C:2019:251, par. 90-93; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de novembro de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P, EU:C:2012:752, par. 90.

¹¹ Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 13 de setembro de 2010. República Italiana contra Comissão Europeia. Processos apensos T-166/07 e T-285/07. EU:T:2010:393, par. 98 e 99, que foi anulado pelo acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de novembro de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P, EU:C:2012:752.

proporcionada a essas necessidades e que assenta em critérios claros, objetivos e previsíveis”¹².

No exercício do seu poder de fiscalização, ao juiz da União cabe verificar “a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência”. E cabe-lhe igualmente “fiscalizar se esses elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram”¹³.

9. O Tribunal já por diversas vezes anulou concursos por entender que não tinha sido apresentada uma justificação suficiente para a limitação linguística, designadamente para a limitação da escolha da segunda língua do concurso às línguas alemã, inglesa e francesa¹⁴. Essas decisões fornecem algumas indicações quanto à intensidade da fiscalização exercida pelo Tribunal, e quanto ao nível de prova exigido às instituições, órgãos e organismos da União. Vejamos.

i) O Tribunal já deixou claro que a simples alegação, nas Disposições gerais aplicáveis aos concursos gerais, ou no próprio anúncio de concurso, da necessidade de as pessoas recém-recrutadas estarem imediatamente operacionais, “não pode, tendo em conta a sua formulação vaga e genérica e (n)a falta, no referido anúncio, de indicações

¹² Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana e Reino de Espanha. Processo C-635/20 P. EU:C:2023:98, par. 69 e a jurisprudência aí indicada.

¹³ *Idem*, par. 70.

¹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de março de 2023. Comissão Europeia contra Ana Calhau Correia de Paiva. Processo C-511/21 P. EU:C:2023:208; acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023, supra citado, que confirmou o acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 9 de setembro de 2020. Reino de Espanha contra Comissão Europeia. Processo T-401/16. EU:T:2020:409; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16 P. EU:C:2019:251, que confirmou o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 15 de setembro de 2016, Itália/Comissão. Processos T-353/14 e T-17/15, EU:T:2016:495; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de novembro de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P, EU:C:2012:752. Vejam-se ainda os casos referenciados pelo Advogado-Geral BOBEK, nas Conclusões apresentadas em 25 de julho de 2018. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16. EU:C:2018:611 (621/16), nota 58.

concretas suscetíveis de a fundamentar, justificar a limitação da escolha da língua 2 dos concursos às línguas alemã, inglesa e francesa”¹⁵.

ii) O Tribunal rejeitou igualmente, como “vaga e geral”, a asserção de que “o inglês, o francês e o alemão são as línguas mais utilizadas nas instituições”, que consta das Orientações gerais sobre a utilização das línguas nos concursos do EPSO¹⁶ (Anexo II das Disposições gerais aplicáveis aos concursos gerais), e que foi replicada no regime linguístico de um concurso organizado pelo EPSO para a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados. Na apreciação do Tribunal: “mesmo admitindo que essa afirmação seja exata, não se pode presumir, sem mais explicações, que um funcionário que acabe de ser recrutado e não domine nenhuma das línguas de deliberação não é capaz de estar imediatamente operacional”¹⁷.

Mais: o juiz da União acabou mesmo por pôr em dúvida a veracidade da afirmação que aponta o inglês, o francês e o alemão como as línguas mais utilizadas nas instituições. Rejeitou os elementos factuais aduzidos pela Comissão. Por exemplo, dados estatísticos sobre as línguas de partida dos textos traduzidos pelos serviços de tradução das instituições, e sobre as línguas de chegada. E considerou ainda, bem, a meu ver, que a afirmação de que o inglês, o francês e o alemão são as línguas mais utilizadas em todas as instituições é infirmada pelo regime linguístico do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça. Como se sabe, a língua de trabalho do Tribunal de Justiça é o francês (Gallo, 2006, p. 256; Mulders, 2008). Já o Parlamento Europeu reconhece, no seu regimento interno (artigo 146.º), o mesmo estatuto a todas as línguas oficiais da União Europeia. Outra solução limitaria de forma inaceitável o direito a ser eleito para o Parlamento Europeu, uma vez que só aqueles que falassem outras línguas

¹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97, par. 97.

¹⁶ Serviço Europeu de Seleção do Pessoal. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2002/620/CE, que institui o EPSO:

“O Serviço exerce os poderes de seleção atribuídos pelo primeiro parágrafo do artigo 30.º do Estatuto e pelo anexo III do Estatuto às entidades competentes para proceder a nomeações das instituições signatárias da presente decisão. Só em casos excepcionais e com o acordo do Serviço, podem as instituições organizar os seus próprios concursos gerais para a satisfação de necessidades específicas e altamente especializadas.”

¹⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16 P. EU:C:2019:251, par. 106.

para além da língua do seu Estado se poderiam candidatar, o que seria contrário ao princípio democrático (SCHERMERS 2021, pp. 31-35).

iii) A tentativa de demonstração pela Comissão da existência de uma “prática administrativa” há muito estabelecida nessa instituição, que consiste em utilizar as línguas alemã, inglesa e francesa como línguas de trabalho, para justificar as restrições linguísticas num concurso para recrutamento de pessoal no domínio da auditoria, também não foi bem-sucedida. Os vários elementos de prova trazidos ao processo pela Comissão, relativos à sua prática interna em matéria linguística (dentre os quais, a Comunicação da Comissão SEC (2000) 2071/6), tinham por objectivo definir as línguas utilizadas nos diferentes processos decisórios da Comissão, nomeadamente na tomada de decisão pelo colégio dos membros da Comissão. Na apreciação do Tribunal, os elementos avançados pela Comissão não indicavam uma utilização exclusiva das três línguas procedimentais. E não permitiam provar que o conhecimento dessas línguas seria indispensável para o exercício das funções visadas no anúncio de concurso – as de inspector europeu ou de chefe de equipa de inspectores na Comissão e no Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Segundo o Tribunal, não foi estabelecida a ligação entre os processos decisórios a que se reportavam os elementos probatórios trazidos ao processo pela Comissão e as funções que os candidatos aprovados nos concursos seriam chamados a exercer¹⁸.

iv) Uma outra tentativa de justificação da restrição linguística, nesse concurso para recrutamento de pessoal no domínio da auditoria, consistiu na utilização de dados relativos aos conhecimentos linguísticos do pessoal da Comissão encarregado das funções de auditoria. A Comissão procurava demonstrar que o conhecimento das línguas alemã, inglesa e francesa, permitiria a um candidato estar imediatamente operacional no respeitante à comunicação interna. Mas o Tribunal analisou esses dados. E concluiu que “só um conhecimento satisfatório da língua inglesa poderia ser considerado como conferindo uma vantagem aos potenciais candidatos aprovados nos

¹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97, par. 102-106.

concursos em causa”. Tendo até observado que “o conhecimento das línguas alemã e francesa não era mais justificado do que o de outra língua da União”¹⁹.

Estas poucas notas não têm qualquer pretensão de exaustividade, mas a amostra que apresentamos permite perceber que o Tribunal exerce um controlo apertado sobre os argumentos aduzidos para justificar uma restrição linguística, e sobre os factos justificativos da restrição. E ilustra as dificuldades que as instituições podem ter em justificar restrições linguísticas nos concursos que organizam.

4. Restrições linguísticas no desenvolvimento do procedimento de recrutamento

10. Nos casos submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça, têm surgido outras questões relacionadas com restrições linguísticas no lançamento e no desenvolvimento dos procedimentos de recrutamento. Existem aqui diferentes tipos de problemas. Abordaremos dois: as restrições que resultam da publicação dos avisos de candidatura num número limitado de línguas oficiais; e as limitações quanto à língua em que em que deve ser apresentada a candidatura, ou eventuais pedidos de informação.

10.1. O primeiro aspecto que cumpre analisar respeita à questão de saber se os anúncios de concurso devem ser obrigatoriamente publicados no Jornal Oficial em todas as línguas oficiais.

No Acórdão *Itália/Comissão I*, o Tribunal de Justiça analisou o problema em relação a uma situação em que, inicialmente, os anúncios de concurso tinham sido publicados apenas nas versões inglesa, francesa e alemã do Jornal Oficial – as três línguas que poderiam ser escolhidas como segunda língua, e cujo conhecimento se exigia para participar nos ditos concursos. Mas tarde, o EPSO publicou no Jornal Oficial da União Europeia, em todas as línguas oficiais, informações sucintas sobre a existência e o conteúdo dos anúncios de concurso controvertidos, as quais remetiam para as edições alemã, inglesa e francesa, onde se podia encontrar o texto do anúncio

¹⁹ *Idem*, par. 41 e ss e 109-110. V., igualmente, a Conclusões do advogado-geral Collins apresentadas em 19 de maio de 2022. Comissão Europeia c. República Italiana. Processo C-623/20 P.EU:C:2022:403, par. 57.

na sua versão integral. O Tribunal de Justiça considerou que essa publicação sucinta era insuficiente (revertendo a decisão do Tribunal Geral neste ponto).

Resulta claramente do acórdão do Tribunal de Justiça, proferido em Grande Secção, que a versão integral dos anúncios de concurso deve ser publicada em todas as línguas oficiais.

O Tribunal fundamentou a sua decisão numa leitura combinada do Estatuto dos Funcionários e do Regulamento n.º 1. Por um lado, o Estatuto dos Funcionários, artigo 1.º, n.º 2, manda publicar os avisos de concursos gerais no Jornal Oficial da União Europeia. Por outro lado, à face do artigo 5.º do Regulamento n.º 1, o Jornal Oficial deve ser publicado em todas as línguas oficiais da União²⁰.

Numa outra linha de argumentação, o Tribunal considerou que a publicação sucinta nas outras línguas oficiais, que não o inglês, o francês e o alemão, consubstanciava uma diferença de tratamento em razão da língua, proibida pelo artigo 21.º da Carta e pelo artigo 1.º-D, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários. Vale a pena recordar a ponderação do Tribunal sobre este ponto:

“Um candidato potencial cuja língua materna não era uma das línguas da publicação integral dos anúncios de concurso controvertidos tinha de procurar obter esse Jornal numa dessas línguas e de ler o anúncio nessa língua, antes de decidir se queria candidatar-se a um dos concursos.

Tal candidato estava numa situação de desvantagem em relação a um candidato cuja língua materna era uma das três línguas nas quais os anúncios de concurso controvertidos foram integralmente publicados, tanto no que respeita à correta compreensão desses anúncios como no que respeita ao prazo para preparar e apresentar uma candidatura a esses concursos.”²¹

10.2. Vejamos agora qual é a orientação do Tribunal de Justiça em relação à língua de comunicação entre os candidatos e as instituições ou outro órgão que organize os processos de concurso. A escolha da língua pertence aos candidatos?

²⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Reino de Espanha contra Parlamento Europeu. Processo C-377/16. EU:C:2019:249, par. 70-71.

²¹ Idem, par.73-75.

O texto dos Tratados garante o direito a qualquer cidadão da União a dirigir-se por escrito a qualquer das instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados (todas as 24 línguas) e a obter uma resposta redigida na mesma língua (*vide* artigo 20.º, alínea d) TFUE, artigo 24.º TFUE, quarto parágrafo).

E, bem assim, o artigo 2.º do Regulamento n.º 1, determina que “os textos dirigidos às instituições por um Estado-Membro ou por uma pessoa sujeita à jurisdição de um Estado-Membro serão redigidos numa das línguas oficiais, à escolha do expedidor. A resposta será redigida na mesma língua”. Segundo o artigo 3.º do mesmo Regulamento, “os textos dirigidos pelas instituições a um Estado-Membro ou a uma pessoa sujeita à jurisdição de um Estado-Membro serão redigidos na língua desse Estado”.

A pergunta sobre se, num processo de selecção, o candidato a um concurso tem o direito a usar a sua língua materna nas comunicações com as instituições coloca-nos assim perante a questão da relevância do Regulamento n.º 1 nas relações entre as instituições e os candidatos a um concurso.

Inicialmente, o entendimento do Tribunal Geral sobre esta questão era o de que o Regulamento n.º 1 não era aplicável às relações entre, por um lado, as instituições da União, e, por outro, os seus funcionários e agentes, aos quais os candidatos a esses lugares deviam ser equiparados²².

Mas o Tribunal de Justiça contrariou essa leitura, no acórdão *Comissão/Itália I*, de 27 de novembro de 2012, ao declarar:

“Na falta de disposições regulamentares especiais aplicáveis aos funcionários e aos agentes, e de disposições a este respeito nos regulamentos internos das instituições abrangidas pelos anúncios de concurso controvertidos, nenhum texto permite concluir que as relações entre essas instituições e os seus funcionários e agentes estão totalmente excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1. Sucede o mesmo a fortiori no que respeita às relações entre as instituições e candidatos a um concurso externo que, em princípio, não são funcionários nem agentes”²³

²² Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 13 de setembro de 2010. República Italiana contra Comissão Europeia. Processos apensos T-166/07 e T-285/07. EU:T:2010:393, par. 52.

²³ Par. 68-69.

Não obstante, o Tribunal de Justiça já esclareceu que as línguas susceptíveis de ser utilizadas nas comunicações, durante o processo de selecção, não são determinadas pela aplicação dos artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 1. O Estatuto dos Funcionários também é aplicável aos candidatos a um concurso. E podem ser autorizadas diferenças de tratamento no que respeita às línguas de comunicação, em aplicação do artigo 1.º-D, n.º 6, do Estatuto dos Funcionários, se forem objectiva e razoavelmente justificadas por um objectivo legítimo de interesse geral no âmbito da política de pessoal²⁴.

5. Algumas conclusões e outras tantas interrogações

11. A jurisprudência analisada mostra bem que o respeito pela diversidade linguística, princípio fundamental positivado no texto dos Tratados, deve ser tido em conta na definição das condições de acesso ao emprego na função pública da União. Também ilustra a necessidade de balanceamento da protecção da diversidade linguística e da defesa dos direitos linguísticos dos cidadãos europeus com outros bens e valores protegidos pela ordem jurídica da União. Mas a margem de valoração admitida à administração da União na definição de limitações à utilização das línguas oficiais da União está agora enquadrada pelos critérios materiais desenvolvidos na jurisprudência do Tribunal. E isto obrigará seguramente a desenhar com maior precisão os regimes linguísticos internos das instituições, órgãos ou organismos da União. Conhecida a resposta jurisprudencial, ficam as dúvidas sobre qual será a resposta política.

Alguns Estados-membros têm resistido a um certo “trilinguismo” que resulta da preferência dada às línguas alemã, inglesa e francesa no funcionamento interno da Comissão. E a resposta jurisprudencial vem em defesa do “multilinguismo”: nos concursos organizados pela Administração da União, a limitação da escolha da

²⁴ Acórdão de 27 de novembro de 2012, Itália/Comissão, par. 88. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Reino de Espanha contra Parlamento Europeu. Processo C- 377/16. EU:C:2019:249, par. 124. V., também, Conclusões do advogado-geral Poiras Maduro apresentadas em 16 de Dezembro de 2004. Reino de Espanha contra Eurojust. Processo C-160/03. EU:C:2004:817, em especial, par. 68 e ss; Conclusões do advogado-geral M. Bobek apresentadas em 25 de julho de 2018. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16. EU:C:2018:611, par. 117 e ss.

segunda língua a um número restrito de línguas terá de ser justificada. Fica, pois, a interrogação: será de esperar que, no momento da definição dos regimes linguísticos internos das instituições, órgãos ou organismos da União, ou na definição do regime linguístico dos concursos para a Administração da União, o maior peso *de facto* do inglês no funcionamento interno de certos órgãos venha a converter-se num “monolinguismo” *de iure*?

Bibliografia

- Canotilho, José Joaquim Gomes (2004). O ónus da prova na jurisdição das liberdades, *in* Estudos sobre Direitos Fundamentais (p. 169 e ss). Coimbra: Coimbra Editora.
- Chiti, Edoardo e Gualdo, Ricardo (a cura di) (2008). Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. L'Unione tra multilinguismo e monolinguismo. Milano: Giuffrè.
- Gallo, Giovanni (2006). Organizzazione e caratteristiche dell'attività di traduzione nell'ambito della Corte di Giustizia della Comunità Europea, in Valentina Jacometti e Barbara Pozzo (eds.), le politiche linguistiche delle istituzioni comunitarie dopo l'alargamento. Milano: Giuffrè.
- Mulders, Leo (2008). Translating at the Court of Justice of the European Communities, in Sacha Prechal e Bert van Roermund (eds.), The Coherence of EU Law. Oxford: OUP, p. 45 e ss.
- Schermers, Henry (2001). Problems and Prospects, in Alan Dashwood e Angus Johnston (eds.), The Future of the Judicial System of the European Union. Oxford: Hart Publ.

Actos jurídicos

- Decisão do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões e do Procurador de Justiça, de 25 de julho de 2002, que institui o Serviço de Seleção do Pessoal das Comunidades Europeias, "EPSO" (JO 2002, L 197, p. 53).
- Disposições gerais aplicáveis aos concursos gerais, JO 2015, C 70 A, p. 1 Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO 1968, L 56, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º

1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013, L 287, p. 15).

Regulamento n.º 1 do Conselho, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 1958, 17, p. 385), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 517/2013, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 1)

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de março de 2023. Comissão Europeia contra Ana Calhau Correia de Paiva. Processo C-511/21 P. EU:C:2023:208

Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de fevereiro de 2023. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2023:97

Conclusões do advogado-geral Collins apresentadas em 19 de maio de 2022. Comissão Europeia c. República Italiana. Processo C-623/20 P. EU:C:2022:403

Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 9 de setembro de 2020. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo T-437/16. EU:T:2020:410

Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16 P. EU:C:2019:251

Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de março de 2019. Reino de Espanha contra Parlamento Europeu. Processo C-377/16. EU:C:2019:249

Conclusões do advogado-geral M. Bobek apresentadas em 25 de julho de 2018. Comissão Europeia contra República Italiana. Processo C-621/16. EU:C:2018:611

Conclusões da advogada-geral E. Sharpston apresentadas em 25 de julho de 2018. Reino de Espanha contra Parlamento Europeu. Processo C-377/16. EU:C:2018:610

Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de novembro de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P. EU:C:2012:752

Conclusões da advogada-geral Kokott apresentadas em 21 de Junho de 2012. República Italiana contra Comissão Europeia. Processo C-566/10 P. EU:C:2012:368, par. 73 e ss

Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 13 de setembro de 2010. República Italiana contra Comissão Europeia. Processos apensos T-166/07 e T-285/07. EU:T:2010:393

Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro apresentadas em 16 de Dezembro de 2004. Reino de Espanha contra Eurojust. Processo C-160/03. EU:C:2004:817

Acórdão do Tribunal de 9 de Setembro de 2003. Christina Kik contra Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas, desenhos e modelos) (IHMI). Processo C-361/01 P. EU:C:2003:434

Acórdão do Tribunal de 28 de Novembro de 1989. Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. Processo C-379/87. EU:C:1989:599