

CARTA
DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS
DA UNIÃO EUROPEIA

COMENTADA

ALESSANDRA SILVEIRA
MARIANA CANOTILHO

COORDINADORAS



ALAMEDINA

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA COMENTADA

Alessandra Silveira
Mariana Canotilho
(Coordenadoras)

Mariana Canotilho

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

COMENTADA

COORDENADORAS

Alessandra Silveira

Mariana Canotilho

RECOLHA DE JURISPRUDÊNCIA

Adriana Moças, Ana Silva, Daniela Cardoso,

Daniela Guimarães, Diana Ferreira,

Inês Fernandes, Rui do Carmo, Virgílio Pereira

REVISÃO DE TEXTOS

Paula Oliveira Azevedo

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.º 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO | ACABAMENTO

PAPELMUNDE, SMG, LDA.

V. N. de Famalicão

Maio, 2013

DEPÓSITO LEGAL

359124/13

Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objeto de confirmação com as publicações oficiais.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Portugal. Leis, decretos, etc.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

DA UNIÃO EUROPEIA – COMENTADA

coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho

ISBN 978-972-40-5120-8

I – SILVEIRA, Alessandra

II – CANOTILHO, Mariana, 1979-

CDU 342

ARTIGO 22º

Diversidade cultural, religiosa e linguística

A União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística.

1. A diversidade constitui uma característica intrínseca da construção europeia e também um seu princípio fundamental. Nascida do concerto de Estados muito diferentes e ciosos das respetivas identidades nacionais, a União Europeia – como, antes, a Comunidade Europeia – não se propõe eliminar a diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa em nome de uma “união cada vez mais estreita” ou de valores comuns, ainda que os esforços envidados para promover a “identidade europeia” possam sugerir o contrário. Como se lê no Preâmbulo da Carta, a União contribui para o desenvolvimento de valores comuns aos povos da Europa, “no respeito pela diversidade das culturas e das tradições” destes povos, bem como das identidades nacionais dos Estados-Membros. O lema da União é, precisamente, “unida na diversidade”, uma fórmula que convoca um equilíbrio porventura difícil entre integração e autonomia, mas que, no discurso europeu oficial, é assumida com confiança como o traço distintivo da empresa europeia e a chave do seu sucesso. Em lugar de pretender ser uma única cultura, a Europa apresenta-se como um mosaico de diferentes culturas, uma “cultura de culturas”, combinadas para formar um todo que é maior do que a soma das suas partes. Mesmo por isso, a União considera-se especialmente vocacionada para “estabelecer pontes” entre culturas e afirma-se empenhada na promoção do diálogo intercultural, aquém e além fronteiras, um compromisso confirmado, desde logo, pelo envolvimento da Comunidade Europeia na negociação da Convenção da UNESCO sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, adotada em 2005, e pela decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de celebrar 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural.

2. A diversidade não se limita, portanto, a ser uma característica da Europa e das sociedades europeias, a cada dia mais multiculturais, mercê da intensificação dos fluxos migratórios e, de um modo geral, do impacto da globalização. A diversidade é um bem a preservar e um princípio normativo estruturante da construção europeia e do seu Direito. O disposto neste artigo confirma isso mesmo. Segundo a nota explicativa inicialmente elaborada sob responsabilidade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta, este preceito teve por base, não apenas o artigo 151º, n.ºs 1 e 4, do TCE, mas também o artigo 6º do TUE, o que tem sido interpretado como indicador seguro de que a diversidade é um princípio “quase constitucional” da União Europeia. Apesar de o Tribunal de Justiça não ter, até ao momento, enunciado um

princípio constitucional geral de diversidade cultural, é nestes termos que a diversidade é comumente referida no discurso político e académico, reconhecendo-se a existência de um *acquis* de diversidade, de que este artigo 22º é uma peça fundamental. Na sua origem estiveram os artigos 6º do TUE e 151º do TCE, introduzidos pelo Tratado de Maastricht, nos termos dos quais a União “respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros” e a Comunidade “contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional”. Ambos os preceitos se mantêm, no essencial, na atual versão dos Tratados, definida pelo Tratado de Lisboa. O artigo 167º do TFUE reproduz o teor do artigo 151º do TCE, ao passo que o dever de respeito pelas identidades nacionais dos Estados-Membros figura agora no artigo 4º, nº 2, do TUE, onde se dispõe que a União “respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional, reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional”. O respeito pela diversidade foi entretanto reforçado pelos artigos 2º e 3º do TUE, que versam sobre os valores e os objetivos da União. O artigo 2º inclui o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias entre os valores em que a União se funda e identifica o pluralismo e a tolerância como características comuns aos Estados-Membros. O artigo 3º, nº 3, 4º §, estatui que a União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística. A ideia de salvaguarda da diversidade é ainda retomada a propósito de matérias específicas, como a educação (artigo 165º, nº 1, do TFUE), a proteção do bem-estar dos animais (artigo 13º do TFUE) e a celebração de acordos com países terceiros sobre comércio de serviços culturais e audiovisuais (artigo 207º, nº 4, 3º §, do TFUE).

3. Apesar de o respeito pela diversidade ser uma ideia omnipresente na retórica europeia e ter expresso acolhimento no texto dos Tratados, o conceito de diversidade permanece extremamente vago, o que compromete a potencial relevância prática deste artigo 22º. Não é muito claro, desde logo, se o que se pretende proteger é apenas a diversidade *entre* Estados – caso em que o dever de respeito implica, para a União, um dever de abstenção –, ou se se quer ir mais longe e proteger também a diversidade *dentro* dos Estados, o que já poderia exigir a intervenção da União em defesa dos membros de minorias culturais, religiosas ou linguísticas, cujas identidades fossem ameaçadas por políticas assimilacionistas dos Estados-Membros. Os sinais oferecidos pelos Tratados são contraditórios e os termos muito genéricos em que este artigo 22º está formulado também não ajudam. Por um lado, temos referências à identidade nacional, às culturas, aos costumes e à diversidade cultural e linguística dos Estados-Membros – em apoio de uma interpretação *exclusiva* de diversidade –, mas, por outro lado, encontramos também referências ao plura-

lismo das sociedades europeias, aos direitos das pessoas pertencentes a minorias, à diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, à diversidade regional dos Estados-Membros e à diversidade cultural e linguística da própria União, o que autoriza uma interpretação *inclusiva* do conceito. Em defesa daquela primeira interpretação, dir-se-á que, na ausência de um consenso europeu sobre a melhor forma de gerir a diversidade cultural, os Estados-Membros devem ser livres para decidir qual o grau de diversidade que estão dispostos a admitir no seu seio, até porque disso dependem as respetivas identidades nacionais. Uma intervenção harmonizadora da União Europeia em nome da diversidade intraestadual implicaria sempre um sacrifício da diversidade interestadual. Em contrapartida, não faz sentido autonomizar um princípio de diversidade se o que se pretende é apenas defender a autonomia dos Estados-Membros face à União, uma vez que a tutela dessa autonomia já é assegurada por outros meios, como o princípio da subsidiariedade, o princípio da atribuição de competências ou o requisito de unanimidade para a reforma dos Tratados. Para além disso, uma leitura exclusiva do conceito implicaria a desconsideração de muitas formas de diversidade cultural, linguística e étnica que, sendo embora intraestaduais, contribuem significativamente para a diversidade europeia em geral. Tradicionalmente, foi, sem dúvida, a leitura exclusiva de diversidade que prevaleceu. Basta pensar, por exemplo, na Diretiva 77/486/CEE, de 25 de julho de 1977, relativa à escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes, que incumbiu os Estados-Membros de promover o ensino da “língua materna” e da “cultura do país de origem” dos trabalhadores e seus filhos, excluindo, por um lado, o ensino de línguas ou culturas minoritárias existentes no Estado-Membro de origem e, por outro lado, o ensino das línguas e culturas dos trabalhadores migrantes oriundos de países terceiros. Nos últimos anos, têm vindo a verificar-se algumas alterações a este quadro, muito por força do crescimento da imigração na agenda política europeia. Várias medidas foram adotadas com vista a reforçar o estatuto dos nacionais de países terceiros residentes no território dos Estados-Membros, de modo a facilitar a sua integração nas respetivas sociedades de acolhimento. Como sublinhado em inúmeras declarações políticas, esta integração é um processo bidirecional, devendo ser promovida no respeito pela identidade e cultura de origem dos imigrantes *extracomunitários*. Outro fator importante nesta, ainda modesta, mudança de perspetiva foi a atribuição à União Europeia, pelo Tratado de Amesterdão, de uma competência explícita para o combate à discriminação fundada em motivos como a origem racial ou étnica e a identidade religiosa (artigo 13º do TCE; hoje artigo 19º, nº 1, do TFUE) – o que a Carta veio reforçar, ao proibir a discriminação em razão da raça, cor ou origem étnica, língua, religião e pertença a uma minoria nacional (artigo 21º). O direito da União Europeia assegura já, portanto, alguma medida de proteção da diversidade intraestadual.

4. A jurisprudência do Tribunal de Justiça reflete esta ambiguidade. Por um lado, mostra-se deferente para com as identidades nacionais dos Estados-Membros. Em *Groener*¹, o Tribunal parece ter querido proteger a identidade nacional irlandesa, ao aceitar como justificado, em nome da natureza das funções docentes, o requisito de proficiência linguística para o emprego permanente como professor, desde que este requisito seja imposto “como parte de uma política de promoção da língua nacional que é, ao mesmo tempo, a primeira língua oficial” e seja aplicado de forma proporcionada e não discriminatória. Em contrapartida, no processo que opôs a Comissão Europeia ao Grão-Ducado do Luxemburgo², a propósito do acesso de nacionais de outros Estados-Membros a funções públicas desprovidas de poderes de autoridade, o Tribunal não aceitou o argumento do Governo luxemburguês segundo o qual o requisito de nacionalidade luxemburguesa para o exercício de funções docentes seria essencial à preservação da identidade nacional do Luxemburgo, em vista da dimensão do país e da sua específica situação geográfica, tendo notado que a exclusão dos nacionais de outros Estados-Membros de todos os postos de trabalho num setor como o da educação não podia justificar-se por considerações relacionadas com a preservação da identidade nacional, uma vez que esse interesse, sendo embora legítimo, podia ser salvaguardado de outros modos que não a exclusão de todos os nacionais de outros Estados-Membros e uma vez que estes sempre teriam de preencher as condições requeridas para o recrutamento dos professores, em especial os requisitos relativos à formação, à experiência profissional e à proficiência linguística. Em *UTECA*³, o Tribunal aceitou que a defesa do multilinguismo espanhol era uma razão imperiosa de interesse geral, que justificava a imposição aos operadores de televisão do dever de investirem em produções cinematográficas ou televisivas que tivessem como língua original uma das línguas oficiais de Espanha, ainda que os beneficiários do financiamento fossem maioritariamente empresas produtoras de cinema estabelecidas neste Estado. Em *Mutsch*⁴ e *Bickel-Franz*⁵, o Tribunal desvalorizou o argumento segundo o qual o respeito pela identidade nacional (multicultural) dos Estados belga e italiano justificaria uma exceção ao princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, de modo a que as disposições de direito interno adotadas em benefício de uma minoria oficialmente reconhecida

¹ Acórdão *Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, de 28 de novembro de 1989, proc. C-379/87.

² Acórdão *Comissão da Comunidades Europeias contra Grão-Ducado do Luxemburgo*, de 2 de julho de 1996, proc. C-473/93.

³ Acórdão *Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA) contra Administración General del Estado*, de 5 de março de 2009, Proc. C-222/07.

⁴ Acórdão *Ministère Public contra Robert Heinrich Maria Mutsch*, de 11 de julho de 1985, proc. C-137/84.

⁵ Acórdão *Pretura Circondariale di Bolzano contra Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, de 24 de novembro de 1998, proc. C-274/96.

pudessem abranger apenas os membros dessa minoria e não os cidadãos de outros Estados-Membros. Pontualmente, o Tribunal tem também oferecido proteção às identidades culturais dos indivíduos contra políticas assimilacionistas dos Estados-Membros. Em *Konstantinidis*⁶, ainda que não tenha invocado o interesse na preservação da identidade cultural, mas sim o interesse comercial de um nacional grego em não ver o seu nome confundido com o de outra pessoa, o Tribunal entendeu ser contrária ao direito comunitário a imposição, pela lei alemã, de uma grafia uniforme dos nomes pessoais que deturpe o modo como os nomes gregos são pronunciados. Em *Garcia Avello*⁷, o Tribunal afirmou que um sistema uniforme de atribuição de apelidos não é necessário nem apropriado a promover a boa integração dos nacionais de outro Estado-Membro no Estado-Membro de residência e concluiu que as autoridades administrativas de um Estado-Membro não podem recusar a mudança de apelido de crianças residentes no seu território, que sejam simultaneamente suas nacionais e nacionais de um segundo Estado-Membro, sempre que a mudança de apelido seja requerida para permitir a essas crianças o uso do apelido a que têm direito de acordo com a lei e a tradição do segundo Estado-Membro.

5. A debilidade normativa deste artigo 22º não decorre unicamente das dúvidas existentes sobre o tipo de diversidade que a União deve respeitar, mas também dos termos extremamente ténues em que este dever de respeito está formulado. Num texto como a Carta, dominado pela afirmação de direitos subjetivos, através de normas diretamente aplicáveis, este preceito sobressai por se limitar a enunciar um princípio geral, sem conferir direitos subjetivos, nem sequer obrigar a União a promover ativamente a diversidade cultural, religiosa e linguística. Como observado por alguns comentadores, só na versão inglesa do texto da Carta é que se estatui que a União deve respeitar (*shall respect*) a diversidade, sugerindo um dever de ação positiva por parte da União. Nas demais versões linguísticas, o verbo respeitar aparece isolado – a União respeita –, o que pode entender-se como um sinal de que os redatores da Carta optaram por não assumir uma posição firme nesta matéria, já que, se, por um lado, a Carta não se limita a proibir a discriminação com base na identidade étnica, religiosa e linguística (artigo 21º), por outro lado, também não obriga a União a adotar medidas para a salvaguarda ou garantia da diversidade, como seria o caso se o texto deste artigo 22º empregasse formas verbais mais assertivas, como, por exemplo, a União *salvaguarda* ou *garante* a diversidade. Enquanto ao abrigo das disposições dos Tratados sobre educação e cultura a União tem o dever

⁶ Acórdão *Christos Konstantinidis contra Stadt Altensteig, Standesamt e Landratsamt Calw, Ordnungsamt*, de 30 de março de 1993, proc. C-168/91.

⁷ Acórdão *Carlos Garcia Avello contra Estado Belga*, de 2 de outubro de 2003, proc. C-148/02.

de promover a diversidade cultural e linguística, ao abrigo deste artigo 22º parece estar apenas obrigada a evitar que a sua atuação ponha em risco essa diversidade. Não falta, todavia, quem atribua relevância à inserção sistemática da afirmação do respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística no capítulo dedicado à igualdade, interpretando-a como o reconhecimento donexo existente entre o princípio da não discriminação e a tutela da diferença e vendo aí um sinal de abertura para a proteção das minorias. E há mesmo quem considere que o artigo 22º não faz mais do que reiterar o princípio da não discriminação, através daquele que é um dos seus correlatos necessários, o princípio da diferenciação. Esta leitura afigura-se, no entanto, problemática, por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, implica que o respeito pela diversidade seja simplesmente subsumido a uma dimensão do princípio da igualdade, com manifesto empobrecimento do seu potencial alcance. Em segundo lugar, sugere que a Carta tem subjacente uma conceção não meramente formal de igualdade, admitindo e até impondo a adoção de medidas diferenciadoras ou de discriminação positiva, o que é contrariado por uma análise do disposto nos demais preceitos do capítulo III. A Carta, na verdade, apenas prevê medidas de discriminação positiva no quadro da promoção da igualdade entre homens e mulheres (artigo 23º) e estas – ditas “regalias específicas a favor do sexo sub-representado” – surgem aí como uma exceção ao princípio da igualdade, não como uma dimensão constituinte deste princípio.

6. Contrariamente ao que tem vindo a ser sustentado pela Rede Europeia de Peritos Independentes em Direitos Fundamentais⁸, não pode dizer-se que este preceito consagre uma verdadeira cláusula de proteção de minorias. A possibilidade de incluir um preceito autónomo sobre direitos das minorias foi avançada em várias propostas, durante os trabalhos da Convenção que redigiu a Carta, mas o veto francês acabou por inviabilizar uma tal solução. A nota explicativa ao artigo 22º, elaborada em 2000, não refere qualquer instrumento de direito internacional relativo à tutela das minorias e a sua versão atualizada, de 2007, não faz sequer referência ao artigo 2º do TUE, onde os direitos das pessoas pertencentes a minorias são elencados entre os valores em que a União se funda. De resto, esta menção explícita aos direitos das pessoas pertencentes a minorias no texto do Tratado não foi acompanhada pela atribuição à União de qualquer competência específica neste domínio. É, por isso, muito duvidoso que o compromisso da União com a diversidade possa traduzir-se tão facilmente numa norma fundadora para a pro-

teção de minorias, aplicável em toda a Europa. Afinal, tem sido precisamente este respeito pela diversidade que tem servido aos Estados-Membros para salvaguardar da interferência uniformizadora da União as respetivas políticas nacionais em matérias como a proteção das minorias, o estatuto dos imigrantes e o multiculturalismo. Isto não significa que a União não possa vir a instituir um sistema próprio de proteção de minorias e que este artigo 22º, conjugado com o artigo 2º do TUE, não possa servir-lhe de base. Simplesmente, atentas as circunstâncias que rodearam a sua redação e os termos lacónicos em que está formulado, este preceito constitui muito mais um reflexo da presente falta de vontade política dos Estados-Membros para avançar para um tal sistema do que uma promessa de desenvolvimentos futuros. Recorde-se que a ideia de dotar o projeto europeu de mecanismos de tutela das minorias já vem da década de 80 do século XX – quando o Conde Stauffenberg e Siegbert Alber apresentaram as suas propostas para uma Carta comunitária de direitos das minorias – e tem vindo a ser continuamente acalentada pelo Parlamento Europeu, em sucessivas resoluções. O alargamento aos países do centro e leste europeu, em 2004, apenas tornou a questão mais premente, ao evidenciar a duplicidade da Comunidade Europeia/União Europeia – que exigiu o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias aos Estados candidatos, quando sempre ignorara o tratamento dado às minorias pelos “velhos” Estados-Membros – e ao fazer prever um crescente protagonismo político da temática da proteção das minorias no interior da União, em vista da incorporação das “questões minoritárias” dos novos Estados-Membros. Os relatórios periódicos da Comissão Europeia, sobre o cumprimento pelos Estados candidatos dos *Crterios de Copenhaga*, revelaram, ademais, a falta de um padrão normativo próprio e coerente em matéria de proteção de minorias, patente no tratamento fragmentário dos assuntos e no frequente recurso aos padrões definidos no âmbito do Conselho da Europa e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. A existência destes outros *standards* europeus de proteção das minorias, por seu turno, suscita dúvidas quanto à necessidade de a União se munir de um padrão normativo próprio, que muito provavelmente mais não fará do que duplicar os mecanismos de tutela já disponíveis. Só assim não seria se a União, dotada de competência para a proteção das minorias, pudesse adotar a sua própria definição de minoria e aplicá-la aos vários grupos existentes no território dos Estados-Membros, reconhecendo-os como “minorias europeias” – mesmo quando esses grupos não fossem reconhecidos como minorias pelo Estado-Membro de residência – e atribuindo-lhes direitos definidos a nível europeu. Algo que, no atual estágio da construção europeia, se afigura simplesmente impossível. Seja como for, parece inegável que o carácter supranacional do processo de integração europeia beneficia já, ainda que indiretamente, as pessoas pertencentes a minorias, pela ação da União Europeia no combate à discriminação, pelos direitos (linguís-

⁸ Cf. EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights – *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002*, disponível em <http://www.statewatch.org> [5 de março de 2012].

ticos e de mobilidade) associados à cidadania da União e pelo financiamento de projetos nos domínios da educação e da cultura, da língua e do desenvolvimento regional. O Tribunal de Justiça tem contribuído para esta tutela indireta, ao entender, por exemplo, que, na perspetiva de uma Comunidade baseada nos princípios da livre circulação de pessoas e da liberdade de estabelecimento, deve ser atribuída uma importância especial à proteção dos direitos dos indivíduos em matéria linguística (*Mutsch, Bickel/Franz*) e ao considerar em algumas circunstâncias incompatível com o direito comunitário a imposição pelos Estados-Membros de grafias uniformes para os nomes pessoais (*Konstantinidis, Garcia Avello*). Em *Bickel/Franz*, o Tribunal admitiu mesmo que a proteção de uma minoria pode constituir um objetivo legítimo dos Estados-Membros. Uma observação que, no entanto, está muito longe de poder ser interpretada como o reconhecimento pelo Tribunal de que a proteção das minorias constitui um princípio geral de direito da União Europeia. O Tribunal terá certamente muitas oportunidades para voltar a pronunciar-se sobre esta matéria, agora que o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias e a proibição da discriminação em razão da pertença a uma minoria nacional figuram no texto dos Tratados e que o número de grupos minoritários no seio da União foi significativamente alargado. Resta saber que papel este artigo 22º poderá desempenhar nessa jurisprudência. Até ao momento, a única ocasião em que o Tribunal referiu expressamente o artigo 22º foi no acórdão *Wardyn*⁹, sobre o potencial efeito discriminatório das regras de grafia dos apelidos e nomes próprios em documentos oficiais, tendo-se limitado a observar que a União “deve respeitar a sua rica diversidade cultural e linguística”.

7. No que toca especificamente ao respeito pela *diversidade cultural*, importa referir que a ação europeia no domínio da cultura tem vindo a desenvolver-se sem apoio numa noção inequívoca do que seja *cultura*, sendo o termo usado indistintamente nos seus sentidos material e espiritual, como sinónimo tanto de património arqueológico e belas artes, como de sistema de valores e modos de vida. No seu primeiro relatório sobre a consideração de aspetos culturais na ação da Comunidade Europeia, a Comissão Europeia chamou a atenção para o carácter nebuloso do conceito de *cultura* – variável consoante a escola de pensamento, a sociedade e a época histórica – e acabou por se escusar a avançar uma noção precisa do termo, ainda que tenha reconhecido o carácter redutor da identificação de cultura com os elementos tradicionais das políticas culturais, ou seja, o património histórico e arqueológico,

⁹ Acórdão *Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Wardyn contra Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyrius*, de 12 de maio de 2011, proc. C-391/09.

as belas artes, o cinema e a literatura¹⁰. Mais recentemente, na sua comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, a Comissão já não hesitou em adotar uma conceção abrangente de cultura, observando que esta deve ser entendida como “um conjunto de traços distintivos espirituais e materiais que caracterizam uma sociedade e um grupo social. Abarca a literatura e as artes, assim como modos de vida, sistemas de valores, tradições e crenças”¹¹. Esta conceção abrangente de cultura importa o reconhecimento de que a cultura tem também um significado antropológico, constituindo a “base em que assenta um mundo simbólico de significados, crenças, valores, tradições que se exprimem em língua, arte, religião e mitos”¹² e desempenhando, mesmo por isso, um papel da máxima importância na conformação das identidades individuais e coletivas. Tomada nesta aceção muito ampla, a cultura engloba, portanto, a religião e a língua, o que significa que o enunciado deste artigo 22º é, não apenas extremamente vago, mas também redundante. A intenção dos redatores da Carta – ao acrescentarem, à afirmação do respeito pela diversidade cultural, a menção expressa da diversidade religiosa e linguística – parece ter sido sublinhar a importância destas duas formas culturais e da sua multiplicidade na Europa. A expressão “diversidade cultural e linguística” tem, de resto, tradição no texto dos Tratados. Menos defensável será interpretar a dissociação entre diversidade cultural e diversidade religiosa e linguística com o significado de que o entendimento de cultura subjacente a este artigo 22º é mais restrito do que o avançado pela Comissão Europeia, incluindo apenas o património artístico, histórico e arqueológico e os serviços culturais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de diversidade cultural, apesar de versar amiúde sobre a compatibilidade com o direito comunitário de medidas nacionais dirigidas à salvaguarda dos respetivos patrimónios históricos e artísticos, incluindo as indústrias livreira, televisiva e cinematográfica, não deixa de se pronunciar também sobre a proteção da cultura enquanto modo de vida e sistema de valores. De um modo geral, o Tribunal não aceita facilmente que as medidas protecionistas dos Estados-Membros possam eximir-se à aplicação do direito comunitário, mas reconhece que as políticas culturais nacionais podem justificar restrições à liberdade de circulação e de prestação de serviços, desde que obedeçam a critérios de adequação e proporcionalidade. No processo que opôs a Comissão Europeia à Itália, quanto à cobrança de imposto sobre a exportação para outros Estados-Membros de objetos com interesse artís-

¹⁰ Cf. *First Report on the Consideration of Cultural Aspects in European Community Action*, COM(96) 160 final, de 17 de abril de 1996, in <http://aei.pitt.edu> [24 de março de 2012].

¹¹ Comunicação da Comissão sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, COM(2007) 242 final, de 10 de maio de 2007.

¹² Comunicação da Comissão sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, COM(2007) 242 final, *cit.*

tico, histórico, arqueológico ou etnográfico¹³, o Tribunal recusou a equiparação do imposto a uma restrição à exportação justificada, ao abrigo do artigo 36º do TCE, para assegurar a proteção e a salvaguarda do património artístico, histórico e arqueológico existente no território nacional, tendo argumentado que o imposto em causa apenas onerava a exportação sem assegurar verdadeiramente aquele fim. Nos processos que opuseram a Comissão Europeia à França¹⁴, à Itália¹⁵ e à Grécia¹⁶, sobre guias turísticos, o Tribunal não aceitou que os Estados-Membros subordinassem a prestação de serviços dos guias turísticos a viajar com grupos de turistas provenientes de outros Estados-Membros à posse de uma carteira profissional concedida após a aquisição de determinada qualificação sancionada pela aprovação num exame, por entender tratar-se de uma restrição desproporcionada em relação aos objetivos prosseguidos, nomeadamente, o de valorização das riquezas históricas e de divulgação e conservação do património artístico e cultural nacional. Em *Fedicine*¹⁷, o Tribunal considerou incompatíveis com o direito comunitário as disposições da lei espanhola que reservavam para os distribuidores de filmes nacionais a concessão de licenças para a dobragem de filmes provenientes de países terceiros, por estas favorecerem os produtores estabelecidos em Espanha em detrimento dos produtores estabelecidos noutros Estados-Membros. Segundo o Tribunal, estas disposições prosseguiram unicamente um fim económico e não um fim cultural, como sustentado pelo Governo espanhol, já que a proteção conferida abrangia todos os filmes nacionais, independentemente do seu conteúdo ou qualidade. No acórdão *LIBRO*¹⁸, o Tribunal considerou que a lei austríaca, ao proibir os importadores de livros em língua alemã de fixarem um preço abaixo do valor estabelecido ou recomendado pelo editor no Estado de publicação, instituíra uma restrição injustificada às importações provenientes de outros Estados-Membros. O Tribunal rejeitou o argumento do Governo austríaco, segundo o qual, atentas as características do mercado livreiro nacional (pequeno número de editores e grande volume de importações da Alemanha), a restrição seria o meio adequado de salvaguardar o interesse geral, por considerar que o objetivo – legítimo – de proteger o livro como

¹³ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 10 de dezembro de 1968, proc. 7/68.

¹⁴ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 26 de fevereiro de 1991, proc. C-154/89.

¹⁵ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 26 de fevereiro de 1991, proc. C-180/89.

¹⁶ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, de 26 de fevereiro de 1991, proc. C-198/89.

¹⁷ Acórdão *Federación de Distribuidores Cinematográficos contra Estado Espanhol e Unión de Productores de Cine y Televisión*, de 4 de maio de 1993, proc. C-17/92.

¹⁸ Acórdão *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft contra LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, de 30 de abril de 2009, proc. C-531/07.

objeto cultural poderia ser alcançado de formas menos penalizadoras para os importadores. O Tribunal observou que a proteção do livro como objeto cultural e a proteção da diversidade cultural em geral não podem subsumir-se à hipótese do artigo 30º do TCE, relativo à proteção dos tesouros nacionais com valor artístico, histórico ou arqueológico, tendo ainda sublinhado que o artigo 151º do TCE, que define o quadro jurídico da atuação da Comunidade Europeia no domínio da cultura, não pode ser invocado como justificação para toda e qualquer medida nacional suscetível de prejudicar o comércio intracomunitário. Nos acórdãos *Gouda*¹⁹, *Veronica*²⁰, *United Pan-Europe*²¹ e *Comissão Europeia contra o Estado Belga*²², o Tribunal reconheceu que a manutenção do pluralismo nas sociedades dos Estados-Membros constitui um objetivo de interesse geral suscetível de justificar restrições à livre prestação de serviços, desde que estas restrições sejam necessárias e adequadas à realização desse fim. Este requisito de adequação das medidas legislativas nacionais implica, nomeadamente, que as suas modalidades de aplicação devem depender de um processo transparente baseado em critérios objetivos, não discriminatórios e antecipadamente conhecidos. No processo que opôs a Comissão Europeia ao Estado belga, sobre a transposição do artigo 31º da Diretiva 2002/22/CE, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas, o Tribunal entendeu que a legislação belga não cumpria aquele requisito, na medida em que, apesar de prosseguir um objetivo de interesse geral – a garantia do pluralismo e da diversidade cultural –, não definia claramente os concretos critérios usados pelas autoridades nacionais na seleção dos operadores beneficiários de obrigações de transporte, o que comprometia a transparência de todo o processo de seleção. Em *Gouda*, o Tribunal concluiu que não existia uma relação necessária entre a política cultural definida pelos Países Baixos para o setor audiovisual e as condições impostas pela legislação neerlandesa para a estrutura dos organismos de radiodifusão estrangeiros, pelo que estas condições não podiam ser consideradas “objectivamente necessárias com vista a garantir o interesse geral que constitui a manutenção de um sistema nacional de rádio e de televisão que garanta o pluralismo”. Em contrapartida, no acórdão *Veronica*, que versou igualmente sobre a legislação neerlandesa em matéria de radiodifusão, o Tribunal aceitou que as disposições controvertidas – inseridas

¹⁹ Acórdão *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e outros contra Commissariaat voor de Media*, de 25 de julho de 1991, proc. C-288/89.

²⁰ Acórdão *Vereniging Veronica Omroep Organisatie contra Commissariaat voor de Media*, de 3 de fevereiro de 1993, proc. C-148/91.

²¹ Acórdão *United Pan-Europe Communications Belgium SA, Coditel Brabant SPRL, Société Intercommunale pour la Diffusion de la Télévision (Brutélé), Wolu TV ASBL contra Estado Belga*, de 13 de dezembro de 2007, proc. C-250/06.

²² Acórdão *Comissão Europeia contra Estado Belga*, de 3 de março de 2011, proc. C-134/10.

numa “política cultural que tem por objectivo proteger, no sector audiovisual, a liberdade de expressão das diferentes componentes, nomeadamente sociais, culturais, religiosas ou filosóficas existentes nos Países Baixos” – eram necessárias e adequadas a alcançar os fins visados, ou seja, impedir, por um lado, que os meios financeiros de que os organismos nacionais de radiodifusão dispunham para assegurar o pluralismo no setor audiovisual fossem desviados desse objetivo e utilizados com fins meramente comerciais e, por outro lado, que, graças ao exercício das liberdades garantidas pelo Tratado, estes organismos pudessem subtrair-se abusivamente às obrigações decorrentes da legislação nacional relativas ao conteúdo pluralista e não comercial dos programas. No acórdão *United Pan-Europe*, o Tribunal concluiu não ser incompatível com o direito comunitário a obrigação imposta pela lei belga aos distribuidores por cabo de difundirem programas de televisão emitidos por organismos privados de radiodifusão sujeitos aos poderes públicos, por entender que as disposições legais em causa prosseguem uma finalidade de interesse geral, na medida em que se inseriam numa política cultural dirigida à salvaguarda, no setor audiovisual, da liberdade de expressão das diferentes componentes, nomeadamente sociais, culturais, linguísticas, religiosas e filosóficas, existentes na região bilingue de Bruxelas-Capital. O Tribunal considerou que a legislação belga era adequada a garantir a realização do objetivo cultural prosseguido, já que permitia aos telespectadores cuja língua fosse o neerlandês ter acesso aos programas de televisão com uma ligação cultural e linguística à comunidade flamenga e aos telespectadores cuja língua fosse o francês ter um acesso similar aos programas de televisão com uma ligação cultural e linguística à comunidade francesa, assegurando, desse modo, aos telespectadores da referida região que “não serão privados do acesso, na sua própria língua, às informações locais e nacionais, bem como aos programas representativos da sua cultura”. Nos acórdãos *Torfaen*²³, *Schindler*²⁴, *Läärä*²⁵, *Zenatti*²⁶, *Gambelli*²⁷ e *Placanica*²⁸, o Tribunal reconheceu a relevância das “especificidades sócio-culturais nacionais ou regionais” e de fatores morais, religiosos e culturais na regulação, pelos Estados-Membros, dos horários de venda a retalho e da prática de jogos de fortuna e azar, concluindo, em *Torfaen*, que o direito comunitário não se

²³ Acórdão *Torfaen Borough Council contra B & Q plc, antes B & Q (Retail) Limited*, de 23 de novembro de 1989, proc. C-145/88.

²⁴ Acórdão *Her Majesty's Customs and Excise contra Gerhardt Schindler e Jörg Schindler*, de 24 de março de 1994, proc. C-275/92.

²⁵ Acórdão *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd e Oy Transatlantic Software Ltd contra Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylän) e Suomen valtio (Estado Finlandês)*, de 21 de setembro de 1999, proc. C-124/97.

²⁶ Acórdão *Questore di Verona contra Diego Zenatti*, de 21 de outubro de 1999, proc. C-67/98.

²⁷ Acórdão *Processos penais contra Piergiorgio Gambelli e outros*, de 6 de novembro de 2003, proc. C-243/01.

²⁸ Acórdão *Processos penais contra Massimiliano Placanica e outros*, de 6 de março de 2007, procs. C-338/04, C-359/04 e C-360/04.

opõe a que uma regulamentação nacional proíba o exercício de atividades comerciais ao domingo e, em *Schindler et al.*, que as autoridades nacionais podem impor restrições à prática de jogos de dinheiro e atividades associadas, tendo em conta as “considerações de ordem moral, religiosa ou cultural que envolvem as lotarias e os outros jogos de dinheiro em todos os Estados-Membros”, desde que estas sejam justificadas pelo interesse geral, se limitem ao necessário para atingir o seu objetivo e não sejam aplicadas de forma discriminatória.

8. No que respeita à *diversidade religiosa*, importa referir que, segundo a nota explicativa da Carta, este artigo 22º foi inspirado pela Declaração nº 11 para a Acta Final do Tratado de Amesterdão, relativa ao estatuto das Igrejas e das organizações não confessionais. O texto da Declaração foi, entretanto, integrado, pelo Tratado de Lisboa, no artigo 17º do TFUE, nos termos do qual a União respeita e não interfere no estatuto de que gozam, ao abrigo do direito nacional, as Igrejas e associações ou comunidades religiosas nos Estados-Membros, bem como as organizações filosóficas e não confessionais, mantendo com umas e outras um diálogo aberto, transparente e regular, assente no reconhecimento da sua identidade e do seu contributo específico. Mais do que o texto da Declaração nº 11, que muito claramente protegia apenas a diversidade entre Estados, o artigo 17º do TFUE reflete a ambiguidade de que demos conta *supra*, ao afirmar, por um lado, que a União não interfere no estatuto que as Igrejas e as organizações não confessionais têm ao abrigo do direito nacional, mas ao acrescentar, por outro lado, que a União mantém um diálogo direto com as Igrejas e organizações existentes no território dos Estados-Membros. Seja como for, tudo indica que a inclusão da referência à diversidade religiosa neste artigo 22º visa sobretudo salvaguardar a autonomia dos Estados na definição do lugar a ocupar pela religião nas respetivas sociedades. A dimensão individual da diversidade religiosa está já protegida por outras disposições da Carta – o artigo 10º (liberdade de pensamento, de consciência e de religião), o artigo 14º, 3º § (direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas e filosóficas) e o artigo 21º (proibição da discriminação em razão da religião ou convicções). Foi em nome da diversidade religiosa, nas suas dimensões nacional e individual, que os redatores da Carta optaram por omitir do Preâmbulo a referência a Deus. Não foi sequer possível o acordo sobre a fórmula, menos comprometedora, “património religioso da Europa”, que agora figura no texto preambular do Tratado da União Europeia, depois de acesos debates em torno de uma *invocatio Dei* no preâmbulo do malogrado Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. No texto dos Tratados, as referências à religião resumem-se à sua inclusão entre os fatores de discriminação a combater pela União Europeia (artigos 10º e 19º, nº 1, do TFUE) e à afirmação do dever de respeito pelos costumes dos Estados-

-Membros em matéria de ritos religiosos, a propósito do tratamento dos animais no quadro das políticas da agricultura, da pesca, dos transportes, etc. (artigo 13º do TFUE), para além do já referido artigo 17º do TFUE. A jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria resume-se praticamente ao acórdão *Prais*²⁹, em que o Tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre a decisão do Conselho de indeferir um pedido de marcação de nova data para provas escritas de concurso público, com fundamento em motivos religiosos. Vivien Prais havia informado o Conselho de que, sendo de religião judaica, não poderia prestar provas no dia marcado, por este coincidir com o primeiro dia da festa judaica de *Chavouoth* (Pentecostes), durante o qual os judeus estão impedidos de viajar e de escrever. Perante o Tribunal, o Conselho argumentou que a atenção pretendida à identidade religiosa dos candidatos exigiria o estabelecimento de uma organização administrativa complexa, dado que se tornaria necessário conhecer as práticas de todos os cultos professados nos Estados-Membros, para evitar marcar as provas dos concursos para datas incompatíveis com qualquer desses cultos. O Tribunal reconheceu que, se um candidato informa a autoridade organizadora do concurso, sobre os imperativos de ordem religiosa que o impedem de se apresentar às provas em certas datas, esta deve tomar em conta esses imperativos e esforçar-se para evitar marcar as provas para essas datas. No caso concreto, como a requerente apenas invocara os impedimentos de ordem religiosa depois de marcada a data para a prova escrita e depois de convocados os demais candidatos, o Tribunal entendeu que o Conselho podia recusar-se a marcar nova data, em atenção ao princípio da igualdade. Para além deste acórdão, podemos encontrar expressões da relevância atribuída pelo Tribunal a fatores religiosos nos acórdãos *Torfaen*, sobre o exercício de atividades comerciais ao domingo, e *Schindler et al.*, sobre a regulação do setor dos jogos de fortuna e azar.

9. No que respeita, finalmente, à *diversidade linguística*, importa começar por notar que o multilinguismo foi, desde o início, uma característica estruturante do edifício comunitário. O Tratado de Roma foi redigido em língua alemã, francesa, italiana e neerlandesa, sendo expressamente estabelecido que qualquer das versões tinha idêntico valor. Em cumprimento do disposto no artigo 217º do mesmo Tratado, o Conselho adotou, em 1958, o Regulamento nº 1, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia, reconhecendo, aos Estados-Membros e a qualquer pessoa sujeita à jurisdição de um Estado-Membro, o direito de comunicar (dirigir e receber textos) com as instituições europeias numa das línguas oficiais, à escolha do expedidor, e impondo a redação dos regulamentos e outros textos de carácter geral, bem como a publicação do *Jornal Oficial*, em todas as línguas oficiais.

²⁹ Acórdão *Vivien Prais contra Conseil des Communautés Européennes*, de 27 de outubro de 1976, proc. C-130/75.

O direito de comunicar com as instituições e os órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados foi elevado à condição de *direito de cidadania* pelo Tratado de Amesterdão e posteriormente reconhecido, pela Carta, também aos nacionais de países terceiros (artigo 41º, nº 4). Os sucessivos alargamentos, conjugados com a crescente reivindicação de tutela para as línguas minoritárias, contribuíram para que o regime linguístico da União se tornasse cada vez mais complexo, assistindo-se, por um lado, a um alargamento dos idiomas protegidos e, por outro, a uma redução dos idiomas efetivamente utilizados pelas instituições europeias no seu funcionamento, o que tem suscitado frequentes intervenções do Tribunal de Justiça. Ao abrigo do disposto no artigo 55º, nº 2, do Tratado da União Europeia, os Estados-Membros podem hoje decidir a tradução do texto do Tratado em qualquer outra língua, de entre aquelas que, de acordo com o seu ordenamento constitucional, gozam de estatuto oficial na totalidade ou em parte do seu território. A decisão continua a caber aos Estados-Membros, que podem simplesmente optar por silenciar as línguas minoritárias existentes sob a sua jurisdição, mas o reconhecimento desta faculdade não deixa de constituir um avanço na tutela dos idiomas menos falados na Europa. É, pelo menos, nesses termos que esta inovação é explicada na Declaração nº 16, junta à Acta Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa. A defesa e a promoção da diversidade linguística constituem, como vimos, um objetivo da União e tem justificado, ao longo dos anos, uma multiplicidade de resoluções, programas, planos de ação e iniciativas, entre os quais avultam a criação, em 1982, do Gabinete Europeu para as Línguas de Menor Difusão (EBLUL), o lançamento, em 1989, do Programa *LINGUA* e a celebração de 2001 como Ano Europeu das Línguas. Esta profusão de medidas não obsta, no entanto, a que a União seja acusada de não estar a levar a cabo uma genuína política em prol da diversidade linguística na Europa. Censuram-lhe, sobretudo, o facto de o seu compromisso com a diversidade linguística ser seletivo e não ir até às últimas consequências, já que as línguas protegidas são unicamente as línguas nacionais ou oficiais dos Estados-Membros, com exclusão das línguas regionais tradicionais, bem como das línguas faladas pelos nacionais de países terceiros. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relacionada com a diversidade linguística no espaço europeu versa fundamentalmente sobre dois tipos de questões – o respeito pelo igual estatuto das línguas dos Tratados, na interpretação das disposições de direito comunitário (*EMU Tabac*³⁰) e no funcionamento das instituições europeias (*Lassalle*³¹,

³⁰ Acórdão *The Queen contra Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac SARL, The Man in Black Ltd, John Cunningham*, de 2 de abril de 1998, proc. C-296/95.

³¹ Acórdão *Claude Lassalle contra Parlamento Europeu*, de 4 de março de 1964, proc. 15/63.

*Rudolph*³², *Rasmussen*³³, *Kik*³⁴, *República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias*³⁵ e *CESE*³⁶); e a compatibilidade com o direito comunitário das disposições legislativas dos Estados-Membros dirigidas à proteção dos idiomas nacionais ou oficiais (*Mutsch*, *Groener*, *Bickel/Franz*, *Angonese*³⁷, *UTECA* e *Wardyn*). Em *EMU Tabac*, o Tribunal rejeitou o argumento segundo o qual as versões grega e dinamarquesa do texto de uma diretiva não podiam ser decisivas na interpretação do alcance das disposições da diretiva, por as populações dos dois países corresponderem a uma percentagem diminuta da população da CEE, tendo sublinhado que todas as versões linguísticas devem, em princípio, ser reconhecidas como tendo o mesmo valor, independentemente da dimensão dos Estados-Membros que usam a língua em questão. Em *Lassalle*, o Tribunal entendeu ser inadmissível a exigência de um “perfeito conhecimento de italiano” como condição para a seleção para uma posição administrativa no Parlamento Europeu, por esta não se justificar por razões relacionadas com o funcionamento dos serviços e dar automática prioridade aos nacionais de um específico Estado-Membro, independentemente do mérito dos funcionários elegíveis. Nos acórdãos *Rudolph* e *Rasmussen*, o Tribunal esclareceu que as disposições do Regulamento nº 1 sobre as comunicações entre as instituições europeias e as pessoas sujeitas à jurisdição dos Estados-Membros não são aplicáveis ao relacionamento entre as instituições europeias e os seus funcionários ou agentes, ainda que a Administração deva garantir que estes podem facilmente e de forma efetiva tomar conhecimento dos atos administrativos que lhes digam respeito. Em *Kik*, o Tribunal afirmou que as disposições dos Tratados sobre a utilização das línguas na União Europeia não podem ser invocadas em apoio de um possível princípio da igualdade das línguas, nem como prova de um princípio geral de direito comunitário que confira, a cada cidadão, o direito a que tudo o que seja suscetível de afetar os seus interesses seja redigido na sua língua em todas as circunstâncias. Segundo o Tribunal, o direito dos cidadãos a comunicarem com as instituições e órgãos comunitários numa das línguas dos Tratados não tem aplicação geral a todos os órgãos da União e as decisões individuais não têm necessariamente de ser redigi-

das em todas as línguas oficiais, mesmo quando possam afetar os direitos de outros cidadãos que não os seus destinatários. Em causa estava a aplicação do Regulamento sobre a marca comunitária, nos termos do qual o requerimento de uma marca registada deve ser apresentado numa das línguas oficiais da Comunidade Europeia e o requerente deve escolher, entre as línguas de trabalho do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (alemão, castelhano, francês, inglês e italiano), uma segunda língua, aceitando-a como língua possível dos procedimentos para oposição, anulação ou invalidade. Segundo o Tribunal, esta exigência de indicação de uma segunda língua justifica-se pelas necessidades operacionais do Instituto e não constitui uma violação do princípio da não discriminação. O Tribunal chamou a atenção para o facto de a marca registada comunitária ter sido criada para benefício, não de todos os cidadãos, mas dos operadores económicos e de estes não estarem obrigados a usá-la, uma vez que podem bastar-se com a marca registada nacional, concluindo que o legislador é livre para exigir que estes operadores económicos suportem, pelo menos em parte, os custos operacionais do funcionamento do órgão criado para registar as marcas. Nos processos que opuseram a Itália à Comissão Europeia e ao Comité Económico e Social Europeu (CESE), o Tribunal retomou a linha argumentativa adotada em *Kik*, notando que, nos termos do artigo 6º do Regulamento nº 1, as instituições europeias têm liberdade para determinar as modalidades de aplicação do regime linguístico nos seus regimentos internos – tanto no seu relacionamento com os seus funcionários e agentes, como com os candidatos a esses lugares –, pelo que podem decidir publicar os avisos de vagas num número de línguas inferior ao das línguas oficiais. O Tribunal sublinhou que “nenhuma disposição nem nenhum princípio de Direito Comunitário impõe que avisos de vaga [sejam] sistematicamente publicados no *Jornal Oficial* em todas as línguas oficiais”, ainda que esses lugares possam interessar potencialmente a candidatos oriundos de todos os Estados-Membros. O Tribunal acrescentou, todavia, que, embora a Administração tenha o direito de definir as disposições que lhe pareçam apropriadas para regular o procedimento de recrutamento do pessoal, estas disposições não podem levar a uma discriminação em razão da língua entre os candidatos a determinado lugar, pelo que a Administração que decida publicar um anúncio de abertura de vaga unicamente em certas línguas deve adotar as medidas adequadas a fim de informar todos os potenciais candidatos da existência do anúncio de abertura de vaga e das edições em que foi integralmente publicado. Em *Mutsch*, o Tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se um cidadão luxemburguês, residente na Bélgica, num município de fala alemã, podia valer-se da prerrogativa, atribuída pela lei belga aos nacionais belgas residentes numa zona de fala alemã, de requererem que a ação penal contra eles instaurada tenha lugar em alemão. O Tribunal começou por observar que, no contexto de uma

³² Acórdão *Charlotte Rudolph contra Comissão das Comunidades Europeias*, de 23 de março de 2000, proc. T-197/98.

³³ Acórdão *Lars Bo Rasmussen contra Comissão das Comunidades Europeias*, de 5 de outubro de 2005, proc. T-203/03.

³⁴ Acórdão *Christina Kik contra Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas, desenhos e modelos)(IHM)*, de 9 de setembro de 2003, proc. C-361/01 P.

³⁵ Acórdão *República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias*, de 20 de novembro de 2008, proc. T-185/05.

³⁶ Acórdão *República Italiana contra Comité Económico e Social Europeu (CESE)*, de 31 de março de 2011, proc. T-117/08.

³⁷ Acórdão *Roman Angonese contra Cassa di Risparmio di Bolzano*, de 6 de junho de 2000, proc. C-281/98.

comunidade baseada nos princípios da livre circulação de pessoas e do livre estabelecimento, “a protecção dos direitos e privilégios linguísticos dos indivíduos reveste especial importância”. Subsumindo a prerrogativa em causa à categoria “vantagens sociais”, usada no artigo 7º, nº 2, do Regulamento nº 1612/68, o Tribunal concluiu que o princípio da livre circulação dos trabalhadores requer que um trabalhador nacional de um Estado-Membro, a residir habitualmente no Estado-Membro onde decorre o processo judicial, tenha direito, nas mesmas condições em que um trabalhador que seja nacional desse Estado, a requerer que a ação penal contra si intentada seja conduzida numa língua diferente da língua normalmente usada nos procedimentos perante o tribunal que o vai julgar. O acórdão *Bickel/Franz* versou sobre uma questão semelhante à decidida em *Mutsch*, com a diferença de os arguidos não serem residentes no território do Estado-Membro onde decorria o processo judicial. Um cidadão austríaco e um cidadão alemão foram detidos pelas autoridades italianas quando viajavam na província de Bolzano e, levados perante o tribunal nacional, requereram que os processos instaurados contra si decorressem em língua alemã, invocando o regime instituído pela lei italiana em benefício da comunidade germanófona daquela província. O Tribunal de Justiça considerou-os abrangidos pelo direito comunitário, por serem nacionais de Estados-Membros e se terem deslocado a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de serviços. O Tribunal observou que a possibilidade de os cidadãos da União comunicarem numa determinada língua com as autoridades administrativas e judiciais de um Estado, em termos idênticos aos nacionais desse Estado, é suscetível de facilitar o exercício da liberdade de circulação e de permanência noutro Estado-Membro, pelo que as pessoas que exercem o direito de circular e de permanecer noutro Estado-Membro têm, em princípio, o direito de beneficiar de um tratamento não discriminatório em relação aos nacionais desse Estado no que diz respeito ao emprego das línguas que neste são utilizadas. O Tribunal não aceitou o argumento do Governo italiano, segundo o qual o objetivo das normas em litígio era reconhecer a identidade étnico-cultural das pessoas pertencentes à minoria protegida e seria prejudicado por um alargamento dessas normas aos nacionais de Estados-Membros que se encontrassem ocasional e temporariamente na região. Reconheceu, por certo, que a proteção de uma minoria como a que estava em causa podia constituir um objetivo legítimo, mas contrapôs que não resultava dos autos que a extensão da regulamentação em litígio aos nacionais de língua alemã de outros Estados-Membros a exercer o seu direito de livre circulação prejudicasse este objetivo, desde logo porque os órgãos jurisdicionais em causa estavam em condições de fazer tramitar os processos em língua alemã, sem que isso originasse complicações ou despesas suplementares. Em *Groener*, o Tribunal apreciou a compatibilidade com o direito comunitário das disposições da legislação irlandesa que faziam depender a nomeação como professor a tempo

inteiro em instituições públicas de educação vocacional da prova de adequados conhecimentos de língua irlandesa; disposições cuja aplicação determinara a recusa, por parte do Ministro da Educação, de nomear uma cidadã dos Países Baixos, apesar de esta ser proficiente em língua inglesa e de ser em língua inglesa que as funções associadas ao posto deveriam ser desempenhadas. Como vimos *supra*, o Tribunal aceitou que, atenta a situação linguística especial da Irlanda, o requisito linguístico se justificava pela natureza do emprego a preencher, na medida em que o dever imposto aos professores nas escolas públicas de educação vocacional de que tivessem um certo domínio da língua irlandesa constituía uma das medidas adotadas pelo Governo irlandês na condução da sua política de promoção do uso do irlandês enquanto meio de expressar a identidade e a cultura nacionais. O Tribunal chamou a atenção para o facto de o Tratado não proibir a adoção de uma política para a proteção e a promoção de uma língua de um Estado-Membro que seja tanto a sua língua nacional como a primeira língua oficial. Salvaguardou, no entanto, que a concretização de uma tal política não pode prejudicar a liberdade de movimento dos trabalhadores, pelo que os requisitos de proficiência linguística não podem, em nenhuma circunstância, ser desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido, nem aplicados de maneira que possa resultar em discriminação contra nacionais de outros Estados-Membros. Exemplificando, o Tribunal observou que o princípio da não discriminação impede a possibilidade de impor como requisito que o conhecimento linguístico tenha sido adquirido em território nacional. Em *Angonese*, o Tribunal voltou precisamente a este ponto e declarou incompatíveis com o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade as normas de recrutamento de uma entidade bancária italiana da província de Bolzano, que exigiam a prova de proficiência linguística em língua italiana e alemã mediante um certificado de bilinguismo que só podia ser obtido naquela província. O Tribunal notou que as pessoas não residentes na província de Bolzano tinham pouca probabilidade de obter o certificado exigido, o que, conjugado com a circunstância de a maioria dos residentes nesta província serem cidadãos italianos, resultava numa desvantagem para os nacionais de outros Estados-Membros. Concluiu afirmando que, apesar de o requisito de proficiência linguística poder ser legítimo, o facto de não ser admitida a prova dessa proficiência linguística por nenhum outro meio, nomeadamente por diploma obtido noutro Estado-Membro, é desproporcionado face ao objetivo prosseguido. No acórdão *UTECA*, o Tribunal considerou compatíveis com o direito comunitário as disposições da lei espanhola que impunham aos operadores de televisão a afetação, por um lado, de 5% das suas receitas de exploração do ano anterior ao financiamento da produção de longas e curtas metragens cinematográficas e de filmes de televisão europeus e, por outro, de 60% desse financiamento a produções que tivessem como língua original uma das línguas oficiais do Reino de Espanha.

O Tribunal entendeu que, tratando-se embora de uma medida restritiva de várias liberdades fundamentais, esta medida se justificava por razões imperiosas de interesse geral – a defesa do multilinguismo espanhol – e era adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido. Diversamente do que fez em *Fedecine*, o Tribunal considerou irrelevante a ausência de critérios legais para classificar as obras em causa como “produtos culturais”, observando que, “dado que a língua e a cultura estão intrinsecamente ligadas, [não] se pode considerar que o objectivo de um Estado-Membro de defender e promover uma ou mais das suas línguas oficiais tenha necessariamente que estar acompanhado de outros critérios culturais para poder justificar uma restrição a uma das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado”. Sobre a possibilidade de as disposições da lei espanhola implicarem uma discriminação em razão da nacionalidade, pelo facto de os beneficiários do financiamento serem maioritariamente empresas produtoras de cinema estabelecidas em Espanha, o Tribunal afirmou ser inerente ao objetivo linguístico prosseguido a possibilidade de beneficiar as empresas produtoras de cinema que trabalham na língua que preenche o critério e que serão maioritariamente originárias do Estado-Membro que tem essa língua como uma das línguas oficiais. Em *Wardyn*, o Tribunal entendeu que as disposições da lei lituana, nos termos das quais o apelido e os nomes próprios só podiam ser transcritos nos atos de registo civil numa forma que respeitasse as regras de grafia da língua oficial nacional, prosseguiram o interesse legítimo de proteger a língua oficial nacional e podiam justificar a imposição de restrições à liberdade de circulação e de residência conferidas aos cidadãos da União. Admitiu, no entanto, que a recusa, por parte das autoridades lituanas, de alteração do apelido comum de duas pessoas casadas podia provocar sérios inconvenientes de ordem administrativa, profissional e privada para estas pessoas, pelo que disse caber ao órgão jurisdicional de reenvio averiguar da existência de tais inconvenientes e, em caso afirmativo, determinar se a recusa das autoridades lituanas era necessária e proporcionada à realização do objetivo prosseguido, pesando, por um lado, o direito dos requerentes no processo principal ao respeito pela sua vida privada e familiar e, por outro lado, o interesse legítimo do Estado na proteção da sua língua oficial nacional e das suas tradições.

Patrícia Jerónimo