



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 25 de julho de 2018¹

Processo C-621/16 P

**Comissão Europeia
contra**

República Italiana

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Regime linguístico das instituições da União Europeia — Anúncios de concursos gerais — Limitação da segunda língua do concurso e da língua de comunicação entre os candidatos e o EPSO ao inglês, ao francês e ao alemão — Regulamento n.º 1 — Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Recrutamento de funcionários — Discriminação em razão da língua — Justificações»

I. Introdução

1. Em 2014, o Serviço Europeu de Seleção do Pessoal («EPSO») publicou dois anúncios de concursos gerais. Estes anúncios autorizavam os candidatos a escolher apenas o inglês, o francês ou o alemão como segunda língua para esses concursos. Além disso, os anúncios permitiam a utilização apenas destas três línguas para toda a comunicação entre os candidatos e o EPSO.
2. Por recurso interposto no Tribunal Geral, a República Italiana contestou a legalidade desta dupla limitação a estas três línguas. Através do seu Acórdão de 15 de setembro de 2016, Itália/Comissão (T-353/14 e T-17/15, EU:T:2016:495), o Tribunal Geral anulou ambos os anúncios.
3. Com o presente recurso, a Comissão impugna o acórdão do Tribunal Geral, convidando assim, novamente², o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre os limites legais das restrições linguísticas que o EPSO pode impor aos candidatos que pretendem participar em concursos gerais.

¹ Língua original: inglês.

² V. Acórdão de 27 de novembro de 2012, Itália/Comissão (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

II. Quadro jurídico

A. Direito primário

1. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

4. Nos termos do quarto parágrafo do artigo 24.º TFUE: «Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições ou órgãos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13.º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no n.º 1 do artigo 55.º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua».

5. O artigo 342.º TFUE prevê: «Sem prejuízo das disposições previstas no Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o regime linguístico das instituições da União é fixado pelo Conselho, deliberando por unanimidade, por meio de regulamentos».

2. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»)

6. Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, da Carta: «É proibida a discriminação em razão, designadamente, d[a] [...] língua [...]».

7. O artigo 41.º, n.º 4, da Carta tem o seguinte teor: «Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua».

B. Direito secundário

1. Regulamento n.º 1

8. Os artigos 1.º, 2.º, 5.º e 6.º do Regulamento n.º 1 do Conselho, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia³, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 517/2013 do Conselho, de 13 de maio de 2013⁴ (a seguir «Regulamento n.º 1»), determinam:

«Artigo 1.º

As línguas oficiais e as línguas de trabalho das instituições da União são 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 irlandês, o inglês, o italiano, o letão, o lituano, o maltês, o neerlandês, o polaco, o português, o romeno e o sueco.

Artigo 2.º

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.

3 JO 1958, 17, p. 385; EE 01 F1 p. 8.

4 Regulamento que adapta determinados regulamentos e decisões nos domínios da livre circulação de mercadorias, livre circulação de pessoas, direito das sociedades, política da concorrência, agricultura, segurança alimentar, legislação veterinária e fitossanitária, política de transportes, energia, fiscalidade, estatísticas, redes transeuropeias, sistema judiciário e direitos fundamentais, justiça, liberdade e segurança, ambiente, união aduaneira, relações externas, política externa, de segurança e de defesa e instituições, devido à adesão da República da Croácia (JO 2013, L 158, p. 1).

[...]

Artigo 5.º

O *Jornal Oficial da União Europeia* é publicado nas línguas oficiais.

Artigo 6.º

As instituições podem determinar as modalidades de aplicação deste regime linguístico nos seus regulamentos internos.»

2. Estatuto dos Funcionários

9. O artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários [da União]⁵, conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013⁶ (a seguir «Estatuto dos Funcionários») tem o seguinte teor:

«1. Na aplicação do presente Estatuto, é proibida qualquer discriminação em razão, designadamente, d[a] [...] língua [...].

[...]

6. No respeito dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade, qualquer limitação da sua aplicação deve ser justificada em fundamentos objetivos e razoáveis e destinada a prosseguir os objetivos legítimos de interesse geral no quadro da política de pessoal. [...]

10. O título III do Estatuto dos Funcionários tem a epígrafe «Carreira do funcionário». O capítulo I deste título tem a epígrafe «Recrutamento» e é composto pelos artigos 27.º a 34.º.

11. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários: «O recrutamento deve ter em vista assegurar à instituição o serviço de funcionários que possuam as mais elevadas qualidades de competência, rendimento e integridade, recrutados numa base geográfica tão alargada quanto possível dentre os nacionais dos Estados-Membros da União. Nenhum lugar pode ser reservado para os nacionais de um determinado Estado-Membro.»

12. O artigo 28.º do Estatuto dos Funcionários dispõe:

«Não pode ser nomeado funcionário quem:

- a) Não for nacional de um Estado-Membro da União, salvo derrogação consentida pela entidade competente para proceder a nomeações, e não se encontrar no gozo dos seus direitos civis;
- b) Não se encontrar em situação regular face às leis de recrutamento que lhe forem aplicáveis em matéria militar;
- c) Não oferecer as garantias de moralidade requeridas para o exercício das suas funções;

⁵ Regulamento n.º 31 (CEE) 11.º (CEEA), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime Aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 1962, 45, p. 1385; EE 01 F 1, p. 19)

⁶ JO 2013, L 287, p. 15.

- d) Não tiver sido selecionado, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 29.º, em concurso documental, por prestação de provas, ou documental e por prestação de provas, de acordo com o disposto no anexo III;
- e) Não preencher as condições de aptidão física requeridas para o exercício das suas funções;
- f) Não provar que possui um conhecimento aprofundado de uma das línguas [da União] e um conhecimento satisfatório de outra língua [da União], na medida necessária às funções que for chamado a exercer.»

13. Nos termos do artigo 30.º do Estatuto dos Funcionários:

«A entidade competente para proceder a nomeações constituirá um júri para cada concurso. O júri elaborará a lista dos candidatos aprovados.

A entidade competente para proceder a nomeações escolhe desta lista o ou os candidatos que nomeia para os lugares vagos.

[...]»

14. O anexo III do Estatuto dos Funcionários tem a epígrafe «Processo do concurso». O seu artigo 1.º, n.º 1 prevê:

«O aviso de concurso é elaborado pela entidade competente para proceder a nomeações, após consulta da Comissão Paritária [...].

O aviso deve especificar:

[...]

- f) Eventualmente, os conhecimentos linguísticos requeridos pela natureza específica dos lugares a prover;

[...]»

15. O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do anexo III do Estatuto dos Funcionários prevê:

«1. Após consulta do Comité do Estatuto, as instituições confiarão ao Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (a seguir designado “Serviço de Seleção”) a responsabilidade de adotar as medidas necessárias para garantir a aplicação de normas uniformes nos processos de seleção de funcionários da União e nos processos de avaliação e nas provas referidas nos artigos 45.º e 45.º-A do Estatuto.

2. As funções deste Serviço de Seleção consistirão em:

- a) Organizar, a pedido de uma instituição, concursos gerais;

[...]»

3. Decisão 2002/620

16. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2002/620/CE, que institui o EPSO⁷:

«O Serviço exerce os poderes de seleção atribuídos pelo primeiro parágrafo do artigo 30.º do Estatuto e pelo [A]nexo 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. O artigo 4.º da Decisão 2002/620 estabelece:

«Em aplicação do artigo 91.º-A do Estatuto, os pedidos e reclamações relativos ao exercício dos poderes atribuídos em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da presente decisão serão apresentados ao Serviço. Quaisquer recursos nos domínios em causa serão interpostos contra a Comissão.»

III. Matéria de facto e tramitação processual

18. Em 13 de março de 2014, o EPSO publicou o anúncio de concurso geral EPSO/AD/276/14 para a constituição de uma lista de reserva de administradores (AD 5)⁸ (a seguir «anúncio de concurso geral»).

19. Em 6 de novembro de 2014, o EPSO publicou o anúncio de concurso geral EPSO/AD/294/14 para a constituição de uma lista de reserva de administradores (AD 6) no domínio da proteção de dados para os quadros da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados⁹ (a seguir «anúncio de concurso no domínio da proteção de dados»).

20. Nas suas partes introdutórias, o anúncio de concurso geral e o anúncio de concurso no domínio da proteção de dados (a seguir, em conjunto, «anúncios impugnados») referem ambos que as Disposições Gerais aplicáveis aos concursos gerais (a seguir «Disposições Gerais»¹⁰) fazem «parte integrante» de cada anúncio de concurso.

21. As Disposições Gerais foram publicadas pelo EPSO no *Jornal Oficial da União Europeia*. A parte introdutória das Disposições Gerais refere que «as disposições gerais aplicáveis aos concursos fazem parte integrante do anúncio de concurso e juntamente com este constituem o quadro vinculativo do procedimento de concurso».

22. Na parte intitulada «Conhecimentos linguísticos», após salientar que «salvo indicação em contrário no anúncio de concurso, a escolha da segunda língua está normalmente limitada ao alemão, francês ou inglês», as Disposições Gerais indicam os motivos da limitação da segunda língua. Esta parte das Disposições Gerais faz ainda referência às «Orientações gerais sobre a utilização das línguas nos concursos do EPSO» adotadas pelo Colégio dos Chefes de Administração em 15 de maio de 2013 (a seguir «Orientações Gerais»). As Orientações Gerais estão anexas às Disposições Gerais e apresentam uma justificação mais específica para a limitação da escolha da segunda língua ao inglês, ao francês ou ao alemão.

⁷ 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 (JO 2002, L 197, p. 53).

⁸ JO 2014, C 74 A, p. 4.

⁹ JO 2014, C 391 A, p. 1.

¹⁰ JO 2014, C 60 A, p. 1.

23. Em cada um dos anúncios impugnados, a parte III relativa à «Elegibilidade» estabelece condições gerais e condições específicas. As condições específicas incluem o requisito relativo ao conhecimento de duas línguas: um profundo conhecimento de uma das línguas oficiais da União Europeia, definida como «língua principal» ou «língua 1», e um conhecimento satisfatório da língua inglesa, francesa ou alemã, definida como «segunda língua» ou «língua 2». Esta língua deve ser obrigatoriamente diferente da língua 1.

24. No que diz respeito à limitação da escolha das segundas línguas, o ponto 2.3 do anúncio de concurso geral refere:

«Em conformidade com o [Acórdão de 27 de novembro de 2012, Itália/Comissão (C-566/10 P, Colet., EU:C:2012:752)], as instituições da UE pretendem, no âmbito do presente concurso, indicar os motivos para limitar a escolha da segunda língua a um número restrito de línguas oficiais da UE.

Os candidatos são, por conseguinte, informados de que as opções para a segunda língua no presente concurso foram definidas de acordo com os interesses dos serviços, que determinam que os colegas recentemente recrutados devem estar imediatamente operacionais e ser capazes de comunicar eficientemente no âmbito do seu trabalho quotidiano. Caso contrário, o funcionamento eficaz das instituições ficaria gravemente comprometido.

Com base na prática habitual das instituições da UE relativamente às línguas utilizadas na comunicação interna e tendo igualmente em conta as necessidades dos serviços em matéria de comunicação externa e tratamento dos processos, o inglês, o francês e o alemão são as línguas mais amplamente utilizados. Além disso, o inglês, o francês e o alemão constituem as segundas línguas mais amplamente utilizadas na União Europeia e as mais estudadas como segundas línguas. Isto confirma as atuais normas académicas e profissionais, segundo as quais se considera que os candidatos a vagas na União Europeia dominam pelo menos uma dessas línguas. Por conseguinte, ao ponderar o interesse do serviço e as necessidades e as capacidades dos candidatos, ao ter também em conta o domínio especial do presente concurso, é legítimo organizar testes nestas três línguas, a fim de garantir que, independentemente da sua primeira língua oficial, todos os candidatos dominam, pelo menos, uma destas três línguas oficiais a nível profissional. A avaliação de competências específicas, segundo esta modalidade, permite às instituições avaliar a capacidade dos candidatos para desempenharem imediatamente as suas funções num ambiente rigorosamente equivalente à realidade que enfrentariam no local de trabalho.

Pelos mesmos motivos, deve limitar-se a língua de comunicação entre os candidatos e a instituição, incluindo a língua na qual as candidaturas devem ser redigidas. Além disso, esta exigência garante a homogeneidade da comparação e o controlo dos candidatos em relação às suas próprias candidaturas.

Além disso, no interesse de um tratamento equitativo de todos os candidatos, todos, inclusive aqueles cuja primeira língua oficial é uma destas três, devem realizar as provas na sua segunda língua selecionada de entre estas três.

Esta disposição aplica-se sem prejuízo de uma posterior formação linguística destinada a adquirir capacidade para trabalhar numa terceira língua, em conformidade com o artigo 45.º, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários.»

25. O ponto 2.3 do anúncio de concurso no domínio da proteção de dados está redigido em termos essencialmente idênticos.

26. Por conseguinte, os dois anúncios impugnados limitam a língua que os candidatos podem utilizar para comunicar com o EPSO e a língua em que as candidaturas devem ser redigidas à segunda língua escolhida por cada candidato: inglês, francês ou alemão.

27. Os anúncios impugnados preveem igualmente regras em relação à língua a utilizar — a língua principal ou a segunda língua — em cada um dos testes e exercícios dos concursos. Ambos os concursos consistiam em vários testes em computadores e vários exercícios que seriam avaliados num centro de avaliação. O anúncio de concurso geral determina que os candidatos deviam realizar um dos testes em computador (teste situacional) e todos os exercícios no centro de avaliação na segunda língua escolhida. O anúncio de concurso no domínio da proteção de dados estabelece, por sua vez, que os candidatos deviam realizar todos os exercícios não efetuados em computador na segunda língua escolhida.

IV. Acórdão recorrido e tramitação processual no Tribunal de Justiça

28. Em 23 de maio de 2014, a República Italiana apresentou no Tribunal Geral um pedido de anulação do anúncio de concurso geral (processo T-353/14).

29. Em 15 de janeiro de 2015, a República Italiana apresentou no Tribunal Geral outro pedido, que tinha por objeto a anulação do anúncio de concurso no domínio da proteção de dados (processo T-17/15). Foi admitida a intervenção da República da Lituânia em apoio dos pedidos da República Italiana.

30. No Tribunal Geral, os processos T-353/14 e T-17/15 foram apensados para efeitos tanto da fase oral do processo como da decisão final.

31. No essencial, os recursos interpostos pela República Italiana contestaram a legalidade de duas componentes do regime linguístico constante dos anúncios impugnados. A primeira componente está relacionada com o facto de os candidatos poderem escolher apenas o inglês, o francês ou o alemão como segunda língua dos concursos. A segunda componente contestada referia-se à limitação, a estas três línguas, da língua de comunicação entre os candidatos e o EPSO.

32. No Acórdão de 15 de setembro de 2016, Itália/Comissão (a seguir «acórdão recorrido»)¹¹, o Tribunal Geral anulou os anúncios impugnados.

33. Através do presente recurso, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão do Tribunal Geral. No caso de o Tribunal de Justiça considerar que o estado do litígio o permite, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso interposto na primeira instância, condenar a República Italiana nas despesas efetuadas em primeira instância e em sede de recurso e condenar a República da Lituânia no pagamento das suas próprias despesas.

34. A Comissão invoca quatro fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro fundamento contesta a admissibilidade dos recursos interpostos no Tribunal Geral. O segundo e terceiro fundamentos dizem respeito à legalidade da limitação, nos anúncios impugnados, da escolha da segunda língua ao inglês, ao francês e ao alemão. O quarto fundamento do recurso refere-se à limitação da escolha da língua de comunicação entre os candidatos e o EPSO a estas três línguas.

35. A República Italiana pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas.

36. Por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de 30 de março de 2017, foi admitida a intervenção do Reino da Espanha em apoio dos pedidos da República Italiana.

37. O Reino da Espanha, a República Italiana e a Comissão apresentaram observações escritas. Todas estas partes interessadas apresentaram alegações orais na audiência realizada em 25 de abril de 2018.

¹¹ T-353/14 e T-17/15, EU:T:2016:495.

V. Apreciação

38. Nas presentes conclusões, analisarei separadamente cada um dos fundamentos do recurso invocados pela Comissão (respetivamente, partes A, B, C e D). Isto levar-me-á a propor que o Tribunal de Justiça negue provimento ao presente recurso. Não concordo necessariamente com todas as teses jurídicas avançadas pelo Tribunal Geral, em particular com as relativas ao quarto fundamento do recurso. Todavia, concordo com a anulação dos anúncios impugnados efetuada pelo Tribunal Geral e, deste modo, com o desfecho do processo em geral.

39. O minimalismo judicial é uma virtude. No entanto, questiono-me até que ponto esta afirmação permanece válida numa situação em que a Grande Secção é novamente chamada, em apenas alguns anos, a abordar a questão das limitações impostas à escolha da segunda língua nos anúncios de concurso. Existem igualmente pelo menos uma dúzia de processos semelhantes que se encontram pendentes ou foram recentemente decididos no Tribunal Geral¹², que têm como tema recorrente a questão mais alargada do regime linguístico das instituições¹³. Nestas circunstâncias, tendo também em conta que estão em jogo as vidas, as expectativas e as carreiras de indivíduos, talvez fosse aconselhável fornecer algumas orientações sobre aquilo que é permitido às instituições quando estabelecem limitações à utilização de línguas de trabalho com base nos interesses do serviço (E).

A. Primeiro fundamento do recurso: admissibilidade dos recursos interpostos no Tribunal Geral

40. O primeiro fundamento do recurso interposto pela Comissão está dividido em quatro partes. Na primeira parte deste fundamento, a Comissão alega que, nos n.ºs 45 a 52 do acórdão recorrido, existe um erro de direito na interpretação da natureza jurídica das Disposições Gerais, visto que o Tribunal Geral não reconheceu o seu carácter vinculativo.

41. Do mesmo modo, com a terceira parte do primeiro fundamento do seu recurso, a Comissão alega que, nos n.ºs 58 e 59 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro do direito quando concluiu que «as Disposições Gerais e [as Orientações Gerais] devem ser interpretadas no sentido de que constituem, quando muito, comunicações, na aceção do n.º 91 do Acórdão de 27 de novembro de 2012, Itália/Comissão (C-566/10 P, EU:C:2012:752), que anunciam critérios segundo os quais o EPSO tenciona proceder à escolha do regime linguístico dos concursos que esteja encarregado de organizar».

42. Na quarta parte do primeiro fundamento do seu recurso, a Comissão afirma que existe um erro de direito nos n.ºs 65 a 71 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral analisou a natureza jurídica dos anúncios impugnados. A Comissão sustenta que o Tribunal Geral violou o seu dever de fundamentação, uma vez que não se pronunciou sobre a questão de saber se os anúncios impugnados constituíam atos confirmativos.

43. Por último, com a segunda parte do primeiro fundamento do recurso, a Comissão alega um erro de direito na interpretação do artigo 7.º, n.º 1, do anexo III do Estatuto dos Funcionários. A Comissão contesta as conclusões do Tribunal Geral, constantes dos n.ºs 53 a 57 do acórdão recorrido, segundo as quais o referido artigo «confia ao EPSO a responsabilidade de tomar medidas para tomar normas uniformes e não responsabilidade de adotar normas vinculativas gerais e abstratas».

¹² Referidos nas notas 58 e 59, *infra*.

¹³ Para além dos processos mencionados nas partes subsequentes das presentes conclusões, refiro-me ao processo paralelo pendente igualmente na Grande Secção, nomeadamente o processo Reino de Espanha/Parlamento Europeu (C-377/16), que aborda questões muito semelhantes. As conclusões esclarecedoras da minha ilustre colega advogada-geral E. Sharpston, nesse processo, que tive o privilégio de ler durante a fase da respetiva redação, são apresentadas em simultâneo com as presentes conclusões.

44. Em meu entender, as diferentes partes do primeiro fundamento do recurso conduzem essencialmente a duas questões. A primeira diz respeito à natureza jurídica das Disposições Gerais (primeira e terceira partes) e dos anúncios impugnados (quarta parte). A segunda questão consiste em saber se o EPSO tinha competência para adotar as Disposições Gerais (segunda parte).

45. No entanto, para decidir sobre o primeiro fundamento do recurso, considero que não é necessário que o Tribunal de Justiça aborde todas estas partes. A questão-chave encontra-se na quarta parte deste fundamento do recurso, que se refere à natureza jurídica dos anúncios impugnados. Estes anúncios são, em minha opinião, claramente vinculativos em si mesmos, independentemente da natureza jurídica das Disposições Gerais (1). Contanto que o Tribunal de Justiça chegue à mesma conclusão quanto à natureza jurídica destes anúncios, os restantes argumentos aduzidos pela Comissão no primeiro fundamento do recurso tornam-se simplesmente inoperantes (2 e 3).

1. Quarta parte do primeiro fundamento do recurso: natureza jurídica dos anúncios impugnados

46. No seu recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral violou o seu dever de fundamentar a sua decisão, visto que o Tribunal Geral não analisou se os anúncios impugnados constituíam atos confirmativos. A Comissão critica o Tribunal Geral por não ter comparado o conteúdo dos anúncios impugnados com o conteúdo das Disposições Gerais, que, no que diz respeito ao regime linguístico, eram idênticos. Se tivesse procedido deste modo, o Tribunal Geral teria concluído que os anúncios impugnados constituíam atos meramente confirmativos de medidas com caráter vinculativo, nomeadamente as Disposições Gerais.

47. A meu ver, os anúncios impugnados são claramente vinculativos em si mesmos.

48. Em primeiro lugar, numa perspetiva literal, o argumento da Comissão segundo o qual os anúncios impugnados não produzem efeitos vinculativos parece ser contrariado pelas próprias Disposições Gerais, cuja parte introdutória refere que «as disposições gerais aplicáveis aos concursos fazem parte integrante do anúncio de concurso e *juntamente com este constituem o quadro vinculativo* do procedimento de concurso» (o sublinhado é meu).

49. Em segundo lugar, atendendo ao funcionamento do sistema, o regime linguístico de cada concurso era composto por dois níveis: um nível *geral* constituído pelas Disposições Gerais, e um nível *individual* constituído por cada um dos anúncios de concurso. Por conseguinte, o que determinou o regime linguístico em cada caso individual foi (i) o respetivo anúncio de concurso, ou (ii) o respetivo anúncio de concurso considerado em conjunto com as Disposições Gerais.

50. Assim, independentemente da leitura ou do entendimento que se faça do sistema, os anúncios estariam *sempre incluídos* na elaboração do regime linguístico de um concurso individual. Um potencial recorrente¹⁴ que pretenda contestar a legalidade da escolha linguística estabelecida num anúncio de concurso teria de impugnar, como ato vinculativo, o anúncio ou o anúncio juntamente com as Disposições Gerais. Por outras palavras, se pretendesse impugnar os parâmetros de um concurso *individual*, o recorrente não poderia impugnar unicamente as Disposições Gerais. Com efeito, as Disposições Gerais estabelecem expressamente que *salvo indicação em contrário no anúncio de concurso*, a escolha da segunda língua está *normalmente* limitada ao alemão, ao francês ou ao inglês (o sublinhado é meu).

¹⁴ Note-se que com isto me refiro a *qualquer* recorrente, independentemente de se tratar de um indivíduo ou de um Estado-Membro. Poderá parecer que na argumentação apresentada pela Comissão esta pressupõe implicitamente que uma vez que a República Italiana é um Estado-Membro, o qual seria um recorrente privilegiado ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 263.º TFUE, e poderia ter legitimidade para impugnar diretamente as Disposição Gerais, a República Italiana devia tê-lo feito e não devia ter «esperado» que as mesmas fossem «postas em prática» num anúncio de concurso individual. Mais uma vez, basta dizer que a República Italiana não escolheu impugnar as Disposições Gerais, mas sim os concursos individuais conforme definidos nos anúncios individuais.

51. Por conseguinte, uma vez que é possível que cada anúncio de concurso derogue as segundas línguas que por defeito estão previstas nas Disposições Gerais¹⁵, afigura-se-me evidente que não se pode considerar que os requisitos linguísticos de cada concurso individual estão completamente definidos até que o anúncio de concurso seja publicado. Esta situação é ainda confirmada pelo artigo 1.º, n.º 1, do anexo III do Estatuto dos Funcionários, que enumera as menções que devem constar dos anúncios de concurso. De acordo com a alínea f) do referido artigo, os anúncios de concurso devem especificar «eventualmente os conhecimentos linguísticos requeridos pela natureza específica dos lugares a prover».

52. Por último, gostaria de acrescentar que a posição da Comissão, segundo a qual os anúncios impugnados são atos meramente confirmativos das Disposições Gerais, conduziria, se levada às suas últimas consequências lógicas, a uma série de resultados absurdos.

53. Em primeiro lugar, na prática, os recorrentes individuais (não privilegiados) não teriam legitimidade para impugnar um concurso. Por um lado, ser-lhes-ia bastante difícil ou quase impossível fazer prova de que as Disposições Gerais lhes «[dizem] direta e individualmente respeito», conforme exigido pelo quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Por outro lado, os referidos recorrentes não poderiam tão-pouco impugnar o anúncio individual, visto que se trataria de um ato meramente «confirmativo». Consequentemente, a proteção dos indivíduos situar-se-ia na realidade numa zona cinzenta, uma vez que o indivíduo não poderia impugnar nenhum ato.

54. Em segundo lugar, o prazo de dois meses para interpor um recurso de anulação, previsto no sexto parágrafo do artigo 263.º TFUE, seria na maioria dos casos impossível de respeitar, visto que é seguro afirmar que a maior parte dos anúncios de concurso teria sido publicada depois de decorrido este prazo. Os problemas tanto em termos de legitimidade como de prazos são ainda mais agravados pelo facto de que, no momento em que as Disposições Gerais são publicadas, um indivíduo dificilmente pode saber se estará interessado em participar num concurso que será organizado daí a vários meses, ou inclusivamente vários anos.

55. Em terceiro lugar, a abordagem proposta pela Comissão seria completamente imprevisível. A possibilidade de impugnar as Disposições Gerais seria condicionada pela escolha linguística oferecida pelo EPSO em cada um dos anúncios de concurso posteriores. Com efeito, esta abordagem significaria, na prática, que se um determinado anúncio de concurso limitasse a segunda língua ao inglês, ao francês ou ao alemão, este anúncio não poderia ser impugnado uma vez que se trataria apenas de um ato confirmativo de uma regra geral das Disposições Gerais. Todavia, se um anúncio de concurso tivesse estipulado uma escolha diferente de segundas línguas, este poderia ser impugnado, dado que não seria considerado um ato confirmativo¹⁶.

15 É o que sucede não apenas com os concursos com requisitos linguísticos específicos, como os concursos para juristas-linguistas, mas também, por exemplo, com os concursos para agências específicas da União que têm um número limitado de línguas de trabalho. Poderia ser igualmente o caso de concursos para agências ou outros organismos localizados num Estado-Membro cuja língua oficial é diferente das três línguas que por defeito estão definidas, em que o conhecimento dessa língua é necessário para executar as tarefas da agência ou organismo.

16 Neste sentido, sem retirar quaisquer conclusões desse facto para o caso em apreço, pode notar-se que o EPSO parece ter abandonado a prática da publicação em separado das Disposições Gerais e a referência às mesmas em cada anúncio de concurso. As Disposições Gerais parecem agora ser sistematicamente integradas como um anexo em cada anúncio de concurso. V., por exemplo, o anúncio de concurso geral EPSO/AD/338/17 para a constituição de uma lista de reserva de administradores (AD 5) (JO 2017, C 99 A, p. 1), o anúncio dos concursos gerais EPSO/AD/354/17 para a constituição de uma lista de juristas-linguistas de língua letã (AD 7) e EPSO/AD/355/17 para a constituição de uma lista de juristas-linguistas de língua maltesa (AD 7) (JO 2017, C 418 A, p. 1), ou o anúncio de concurso geral EPSO/AD/356/18 para a constituição de uma lista de reserva de administradores (AD 5) (JO 2018, C 88 A, p. 1) (a seguir «anúncio de concurso geral de 2018»).

56. Em meu entender, estes argumentos indicam muito claramente que cada anúncio individual de concurso constitui um ato suscetível de ser impugnado por direito próprio, independentemente de os requisitos relativos à segunda língua derogarem ou não o regime que por defeito está previsto nas Disposições Gerais. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando concluiu, no n.º 70 do acórdão recorrido, que «os anúncios impugnados constituem atos que produzem efeitos jurídicos obrigatórios quanto ao regime linguístico dos concursos em causa, assim constituindo atos recorríveis».

57. A quarta parte do primeiro fundamento do recurso é, por conseguinte, improcedente.

58. Conforme já indiquei no n.º 45 das presentes conclusões, os argumentos apresentados pela Comissão nas outras partes do primeiro fundamento do recurso tornam-se, assim, inoperantes: uma vez que os anúncios individuais de concurso podiam, em todo o caso, ser impugnados de forma independente, a natureza jurídica das Disposições Gerais e a questão de saber se estas podiam ou não ter sido impugnadas separadamente são questões irrelevantes para os efeitos do presente recurso.

59. Por conseguinte, sugiro que não é necessário que o Tribunal de Justiça analise nenhuma das outras partes do primeiro fundamento do recurso. Contudo, por uma questão de exaustividade e para prestar toda a assistência possível ao Tribunal de Justiça caso chegue a uma conclusão diferente quanto à natureza jurídica dos anúncios, abordarei agora de forma sucinta as restantes três partes do primeiro fundamento do recurso.

2. Primeira e terceira partes do primeiro fundamento do recurso: natureza jurídica das Disposições Gerais

60. Na primeira e terceira partes do primeiro fundamento do recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na interpretação que fez da natureza jurídica das Disposições Gerais. A Comissão considera que as Disposições Gerais produziam efeitos vinculativos na medida em que estabeleceram o quadro linguístico legal aplicável aos concursos, o qual mais não é do que confirmado pelos anúncios de concurso.

61. Sou forçado a concordar com a primeira parte da tese da Comissão, nomeadamente com o facto de que as Disposições Gerais são um ato jurídico impugnável por direito próprio. Porém, ao contrário da segunda parte da tese da Comissão, e pelas razões acima expostas na parte precedente destas conclusões, tal afirmação, em meu entender, não invalida de modo nenhum o facto de os anúncios individuais de concurso também poderem ser impugnados.

62. Poderá parecer, tendo em conta a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, que se pode considerar que as Disposições Gerais produzem efetivamente *efeitos jurídicos vinculativos*. O Tribunal de Justiça tem declarado de forma reiterada que se consideram «atos impugnáveis», na aceção do artigo 263.º TFUE, todas as disposições adotadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos¹⁷. Para determinar se o ato impugnado produz efeitos jurídicos vinculativos, importa atender à substância desse ato e apreciar os referidos efeitos em função de critérios objetivos, tais como o conteúdo desse mesmo ato, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da adoção deste último, bem como os poderes da instituição que dele é autora¹⁸.

¹⁷ Mais recentemente, v. Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 31 e jurisprudência referida).

¹⁸ Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 32 e jurisprudência referida).

63. Em primeiro lugar, quanto à sua formulação, as Disposições Gerais são chamadas «disposições», e não «princípios» ou «quadro» ou qualquer outro termo que indique uma mera recomendação. As Disposições Gerais estão igualmente redigidas em termos bastante imperativos¹⁹, indo assim claramente além de quaisquer simples convites ou sugestões. Em segundo lugar, no que respeita ao seu conteúdo, a parte introdutória das Disposições Gerais prevê expressamente que estas constituem (juntamente com o anúncio de concurso) «o quadro vinculativo do procedimento de concurso».

64. Em terceiro lugar, a nível sistemático, o carácter vinculativo das Disposições Gerais pode deduzir-se igualmente do facto de que, na prática e no mínimo, criam obrigações que incumbem ao próprio EPSO. Com efeito, as Disposições Gerais impõem ao EPSO — ou, eventualmente, a uma instituição específica que proceda à organização de um concurso geral — um *dever de fundamentar* a derrogação das regras do regime que por defeito está previsto nestas Disposições para a escolha da segunda língua. Este dever de derrogar ou «excluir» expressamente as Disposições Gerais num anúncio específico de concurso para estabelecer uma escolha linguística diferente implica necessariamente que as Disposições Gerais tenham carácter vinculativo. Se estas Disposições não fossem vinculativas, o dever de fundamentar uma derrogação às Disposições Gerais não poderia existir.

65. Além disso, é inegável que esta dimensão institucional, em que o carácter vinculativo das Disposições Gerais estabelece o dever de fundamentar qualquer derrogação a estas Disposições, tem repercussões mais vastas. Ao instituir este regime por defeito nas Disposições Gerais, o EPSO criou expectativas legítimas nos candidatos no que se refere às regras que devem ser respeitadas não apenas pelos candidatos, mas também pelo próprio EPSO. Qualquer instrumento desta natureza adotado pelas instituições ou organismos da União pode, assim, ser razoavelmente entendido como uma (auto) limitação ao exercício do seu próprio poder discricionário no futuro²⁰, reforçando assim claramente a relevância normativa de qualquer documento deste tipo.

66. Em suma, a formulação e o conteúdo das Disposições Gerais, bem como o seu contexto e a intenção do EPSO aquando da sua redação, apontam todos no sentido do reconhecimento dos seus efeitos jurídicos vinculativos como regime por defeito a aplicar a todos os concursos, exceto se o EPSO o excluir de forma clara e específica, o que terá de ser fundamentado de forma casuística.

67. Tal conclusão não é de forma nenhuma posta em causa pelo facto de, como referi anteriormente nos n.ºs 53 e 54 das presentes conclusões, a interposição de um recurso de anulação direta e unicamente contra as Disposições Gerais ser provavelmente problemático em termos de legitimidade e de prazos. Com efeito, a nível individual, seria muito difícil para um futuro recorrente num futuro concurso provar que as Disposições Gerais lhe dizem direta e individualmente respeito para fundamentar esse recurso, conforme exigido pelo quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Contudo, um Estado-Membro — como a recorrente no presente caso — ou outro recorrente privilegiado não tem de fazer prova da existência de semelhante interesse²¹.

19 As Disposições Gerais dispõem que «[s]alvo indicação em contrário no anúncio de concurso, a escolha da segunda língua *está normalmente* limitada ao alemão, francês ou inglês», informando, em seguida, todos os candidatos que «*é exigido* [...] que realizem certas provas na sua segunda língua, selecionada de entre estas três» (o sublinhado é meu). As Orientações Gerais começam por referir que «confirma-se que, regra geral, a utilização das línguas nos concursos organizados pelo EPSO *segue* as seguintes regras», acrescentando depois que «[a] fase do centro de avaliação *terá* lugar apenas na segunda língua dos candidatos, escolhida de entre o francês, o inglês e o alemão» (o sublinhado é meu).

20 V., em especial, Acórdão de 13 de dezembro de 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, n.º 28 e jurisprudência referida).

21 V., por exemplo, Acórdão de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho (C-355/10, EU:C:2012:516, n.º 37 e jurisprudência referida). Como já foi acima referido na nota 14, este facto não pode, não obstante, ser invertido de forma a parecer que, uma vez que um Estado-Membro já podia potencialmente ter impugnado as Disposições Gerais, esta situação torna os anúncios em simples «atos confirmativos» (mas presumivelmente apenas em relação a esse Estado-Membro específico).

68. No entanto, ainda que o Tribunal Geral tivesse cometido um erro de direito ao não reconhecer os efeitos vinculativos das Disposições Gerais, a primeira e terceira partes do primeiro fundamento do recurso são inoperantes. Com efeito, uma vez que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando concluiu que os anúncios impugnados produziam efeitos vinculativos e assim permitiu corretamente o seu exame judicial, o facto de o Tribunal Geral não ter reconhecido o carácter jurídico vinculativo das Disposições Gerais não teve incidência na parte decisória do seu acórdão.

3. Segunda parte do primeiro fundamento do recurso: competências do EPSO

69. Por último, com a segunda parte do primeiro fundamento do recurso, a Comissão invoca um erro de direito na interpretação do artigo 7.º, n.º 1, do Anexo III do Estatuto dos Funcionários, que determina as competências do EPSO, na medida em que o Tribunal Geral negou a competência do EPSO para adotar «normas vinculativas gerais e abstratas».

70. Uma vez mais, considero que não é necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre esta parte do primeiro fundamento do recurso. Com efeito, uma vez que os argumentos-chave aduzidos pelo Tribunal Geral para anular os anúncios impugnados revestiam uma natureza diferente, não compreendo de que forma a contestação de uma observação incidental feita pelo Tribunal Geral poderia conduzir à anulação do acórdão recorrido. Assim, esta parte do primeiro fundamento do recurso é inoperante.

71. No entanto, gostaria de salientar que, no caso de algum destes argumentos dever ser apreciado, seria necessário um debate muito mais profundo para interpretar corretamente o artigo 7.º, n.º 1, do anexo III do Estatuto dos Funcionários e para avaliar o papel desempenhado pelas Disposições Gerais à luz das competências atribuídas ao EPSO por esta disposição.

72. O artigo 7.º, n.º 1 prevê que é atribuída ao EPSO a responsabilidade para adotar as medidas necessárias para garantir a aplicação de *normas uniformes* nos processos de seleção de funcionários da União.

73. Atendendo à redação e ao seu contexto e lógica, não concordo, por um lado, com a conclusão assaz radical e categórica do Tribunal Geral, constante do n.º 56 do acórdão recorrido, de que o artigo 7.º, n.º 1 nunca pode autorizar o EPSO a adotar «normas vinculativas gerais e abstratas». Devendo o EPSO assegurar a aplicação de normas uniformes nos *processos* de seleção, ou seja, em todos os concursos, isto implica necessariamente que o EPSO deve ter competência para adotar disposições gerais suscetíveis de serem aplicadas a concursos futuros, como a Comissão salientou com razão nas suas observações escritas.

74. No entanto, por outro lado, e ao contrário da Comissão, julgo que o âmbito de aplicação *material* das competências atribuídas ao EPSO pela referida disposição é muito menos claro. O EPSO pode indubitavelmente adotar «normas vinculativas gerais e abstratas» — ou, na redação do artigo 7.º, n.º 1, «normas uniformes» — no que diz respeito à organização técnica dos concursos, como, por exemplo, uma decisão de carácter prospetivo e geral quanto ao tipo de testes ou questões a utilizar, à (não) utilização de computadores, ao tempo autorizado para a realização dos testes, etc.

75. Todavia, poderá o EPSO, seguindo esta mesma lógica, decidir efetivamente sobre o futuro do regime linguístico dentro das instituições? É realmente possível afirmar que a escolha das línguas dos concursos, que terá inegavelmente um impacto nas línguas posteriormente utilizadas nas instituições, consiste simplesmente numa disposição técnica ou organizacional para efeitos do processo de seleção de funcionários, abrangida pelo conceito de «norma uniforme», na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do anexo III do Estatuto dos Funcionários?

76. Sem pretender sugerir que existe a intenção de o fazer, admitir esta possibilidade pode aproximar-se perigosamente da violação do Regulamento n.º 1 e do artigo 342.º TUE, que estabelece que, sem prejuízo das disposições previstas no Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia²², o regime linguístico das instituições é determinado pelo Conselho, deliberando por unanimidade. Esta questão tem igualmente uma dimensão temporal muito forte. Mesmo uma derrogação temporária ao regime linguístico que deva ser (corretamente) aplicada aos concursos terá provavelmente efeitos duradouros sobre o equilíbrio linguístico futuro nas instituições. O presente molda o futuro, e o futuro assim moldado começará em breve a definir as atuais necessidades objetivas das instituições em termos linguísticos.

77. Assim sendo, ainda que a Comissão tivesse impugnado a observação incidental do Tribunal Geral, surpreender-me-ia bastante que a Comissão pretendesse realmente abordar no contexto do presente recurso essa relevante questão (constitucional). Seja como for, proponho ao Tribunal de Justiça que relativamente a esta parte do primeiro fundamento do recurso declare simplesmente que, atendendo ao pedido formulado pela Comissão no presente recurso, esta parte do primeiro fundamento é inoperante.

B. Segundo fundamento do recurso

78. Através da *primeira parte* do segundo fundamento do recurso, a Comissão alega que, nos n.ºs 91 e 92 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando interpretou o artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários. Segundo a Comissão, o Tribunal Geral errou quando afirmou, com base n.º 102 do Acórdão de 27 de novembro de 2012, Itália/Comissão (a seguir «Acórdão Itália/Comissão I»)²³, que a limitação da escolha da segunda língua constituía, em si mesma, uma discriminação em razão da língua. A Comissão defende que este número do acórdão se referia à obrigatoriedade de publicação de anúncios de concurso no Jornal Oficial em todas as línguas oficiais. A Comissão afirma ainda que o Tribunal Geral cometeu um erro quando declarou, no n.º 92 do acórdão recorrido, que o artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários proíbe a discriminação em razão da língua. A Comissão argumenta que a referida disposição autoriza diferenças de tratamento em certas condições.

79. Em meu entender, esta parte do segundo fundamento do recurso é inoperante.

80. Em primeiro lugar, a referência que o Tribunal Geral fez, no n.º 91 do acórdão recorrido, ao Acórdão Itália/Comissão I, foi uma referência adicional feita a título de conclusão de um argumento e introduzida por «ver neste sentido». Esta citação não serviu claramente de base para a conclusão do Tribunal Geral, nesse número, segundo a qual a limitação da escolha das segundas línguas constituía uma discriminação em razão da língua. As razões que conduziram a essa conclusão são invocadas nos números que antecedem a referência contestada no n.º 91. Através deste argumento, a Comissão parece contestar novamente uma observação incidental e não as razões substantivas subjacentes a uma declaração do Tribunal Geral.

81. Em segundo lugar, ao afirmar no n.º 92 do acórdão recorrido que o artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários proíbe a discriminação em razão da língua, isso não significa que o Tribunal Geral pretendia excluir a possibilidade de justificar essa discriminação em determinadas condições. Com efeito, no n.º 88 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral referiu expressamente que o artigo 1.º-D autoriza restrições ao princípio da não discriminação.

²² Artigo 64.º do Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

²³ C-566/10 P, EU:C:2012:752.

82. Assim, considero que, no n.º 92 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou simplesmente que o princípio geral consagrado no artigo 1.º-D consiste na proibição de todas as formas de discriminação como, *inter alia*, em razão da língua. Todavia, lendo todos os números da fundamentação do Tribunal Geral, não é possível inferir com base nessa afirmação que o Tribunal Geral declarou que o artigo 1.º-D não permite que uma discriminação desse tipo seja justificada em determinadas condições.

83. Através da *segunda parte* do segundo fundamento do recurso, a Comissão alega que os n.ºs 98 a 104 do acórdão recorrido constituem um erro de fundamentação, uma vez que o Tribunal Geral não analisou a questão de saber se as Disposições Gerais constituíam «comunicações» ou «outros atos» na aceção do n.º 91 do Acórdão Itália/Comissão I. A Comissão sustenta ainda que a fundamentação do acórdão recorrido é insuficiente visto que o Tribunal Geral examinou apenas a justificação da escolha das segundas línguas contida nos anúncios impugnados, mas não a justificação a este respeito contida nas Disposições Gerais.

84. Em meu entender, esta parte do segundo fundamento do recurso é igualmente improcedente.

85. É verdade que, no n.º 91 do Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça observou, em primeiro lugar, que as instituições abrangidas pelos concursos em causa no referido processo nunca adotaram regras internas em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 1. Seguidamente, o Tribunal de Justiça acrescentou que a Comissão «também não invocou a existência de *outros atos*, como *comunicações* que estabeleçam os critérios para uma limitação da escolha de uma língua como segunda língua para participar nos concursos» (o sublinhado é meu). Por último, o Tribunal de Justiça salientou que os anúncios de concurso controvertidos naquele processo «não [continham] nenhuma fundamentação que justifique a escolha das três línguas em causa». Esta última frase estava, na realidade, no âmago da fundamentação do Tribunal de Justiça, na medida em que este declarou, no n.º 90 desse acórdão, que «regras que limitem a escolha da segunda língua devem prever critérios claros, objetivos e previsíveis para que os candidatos possam saber, com antecedência suficiente, quais as exigências linguísticas requeridas para se poderem preparar para os concursos nas melhores condições».

86. No entanto, não vislumbro de que forma esta fundamentação específica do Tribunal de Justiça teria as consequências que a Comissão lhe está aparentemente a atribuir. Não me parece que, no n.º 91 do Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça tenha consagrado quaisquer critérios com base nos quais se devesse apreciar a natureza jurídica dessas comunicações, e muito menos que tenha deste modo declarado que, na realidade, seria necessário realizar uma análise deste tipo para «desencadear» o que foi declarado no n.º 91. A referência a «outros atos, como comunicações» significava simplesmente, em meu entender, que a instituição deve adotar atos (genéricos) (independentemente de qual seja o seu tipo) de modo a que os candidatos possam saber com antecedência o que lhes será exigido. Por conseguinte, o facto de, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral não ter analisado se as Disposições Gerais constituíam semelhantes comunicações para efeitos da declaração do Tribunal de Justiça no n.º 91 não vicia, de forma nenhuma, a sua fundamentação.

87. A Comissão afirma também que o Tribunal Geral não analisou a justificação da escolha das segundas línguas prevista nas Disposições Gerais. Na medida em que este argumento, como a própria Comissão aparentemente reconhece, não se sobrepõe às questões relacionadas com e tratadas no seu primeiro fundamento do recurso²⁴, basta salientar que no acórdão recorrido o Tribunal Geral analisou a justificação contida não apenas nos anúncios impugnados, mas também nas Disposições Gerais (n.º 115) e nas Orientações Gerais (n.º 116).

²⁴ Acima abordadas nos n.ºs 46 a 68 das presentes conclusões.

88. Consequentemente, todos os argumentos apresentados pela Comissão no segundo fundamento do recurso são improcedentes.

C. Terceiro fundamento do recurso

89. O terceiro fundamento do recurso diz respeito à legalidade da limitação ao inglês, ao francês e ao alemão como escolhas para a segunda língua dos concursos. A primeira parte deste fundamento refere-se à interpretação do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários e à sua relação exata com o artigo 28.º, alínea f), do referido Estatuto (1). A segunda e terceira partes dizem respeito aos parâmetros escolhidos pelo Tribunal Geral para a fiscalização da legalidade dos anúncios de concurso e a intensidade da fiscalização realizada (2).

1. Primeira parte do terceiro fundamento do recurso: a relação entre o artigo 27.º e o artigo 28.º, alínea f), do Estatuto dos Funcionários — A língua é uma *ability*?

90. Através da primeira parte do terceiro fundamento do recurso, a Comissão defende que o acórdão recorrido está viciado por um erro na interpretação do artigo 28.º, alínea f), do Estatuto dos Funcionários, contido no n.º 106 do referido acórdão. Neste ponto, o Tribunal Geral declarou que só o objetivo que consiste em dispor de candidatos imediatamente operacionais pode justificar uma discriminação em razão da língua. Em contrapartida, o Tribunal Geral salientou que o objetivo de recrutar funcionários com as mais elevadas qualidades de *ability* [na versão inglesa do Estatuto], rendimento e integridade não pode justificar tal discriminação. Isto sucede porque semelhantes qualidades são manifestamente independentes do conhecimento de línguas.

91. A Comissão considera que, nos termos do artigo 28.º, alínea f), do Estatuto dos Funcionários, o conhecimento de línguas constitui um dos requisitos para recrutamento como funcionário das instituições. A Comissão considera, deste modo, que esse conhecimento se integra na exigência relativa à *ability* na aceção [da versão inglesa] do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários.

92. De resto, numa perspetiva literal, o conceito de *ability* utilizado [na versão inglesa] no artigo 27.º pode ser definido como «*possession of the mean or skill to do something*» [«capacidade ou aptidão para fazer algo»]²⁵ ou como «*competence in doing something*» [«competência para fazer algo»]²⁶. Esta ideia de *ability* [na versão inglesa] relacionada com «*competence*» ou ter aptidão «para fazer» algo é igualmente confirmada por outras versões linguísticas do Estatuto dos Funcionários, que utilizam os termos «*compétence*»²⁷ (em francês), «*Befähigung*»²⁸ (em alemão), «*competenza*»²⁹ (em italiano), «*competência*»³⁰ (em espanhol) ou «*způsobilost*»³¹ (em checo).

25 *Concise Oxford English Dictionary*, 11.ª ed., sob a direção de Soanes, C., e de Stevenson, A., Oxford University Press, Oxford, 2004.

26 *Merriam-Webster Dictionary* em linha (disponível no sítio internet <https://www.merriam-webster.com>).

27 «Capacité reconnue en telle ou telle matière en raison de connaissances possédées et qui donne le droit d'en juger»: *Le petit Larousse illustré*, Larousse, Paris, 2011.

28 «Das Befähigtsein; Eignung; Tauglichkeit; Begabung»: *Duden. Deutsches Universalwörterbuch*, 6.ª ed., Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Viena, Zúrique, 2006.

29 «L'essere competente», que, por sua vez, define «competente» como «che ha la capacità, le qualità, le conoscenze, l'esperienza necessarie a fare bene qualcosa, a ben valutare, giudicare e sim.; esperto»: *Dizionario italiano Garzanti*, Garzanti Linguistica, Milão, 2005.

30 «Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado»: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., Real Academia Española, Espasa Libros, Barcelona, 2014.

31 *Slovník spisovné češtiny*, 4.ª ed., Akademia, 2009, define «způsobilý» como «mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady».

93. O significado preciso do conceito de *ability* utilizado [na versão inglesa] do artigo 27.º pode igualmente ser apreciado de forma sistemática por referência ao artigo 28.º do Estatuto dos Funcionários. Este último artigo estabelece os «requisitos» para a nomeação de um funcionário, incluindo, na alínea f), o requisito de o candidato «provar que possui um conhecimento aprofundado de uma das línguas da União e um conhecimento satisfatório de outra língua da União, na medida necessária às funções que for chamado a exercer».

94. No entanto, o artigo 28.º contém uma combinação de diferentes elementos. Alguns desses elementos poderiam ser classificados como requisitos de «elegibilidade», como o requisito de ser nacional de um dos Estados-Membros da União Europeia e encontrar-se no gozo dos seus direitos civis [alínea a)], de se encontrar em situação regular face às leis de recrutamento que lhe forem aplicáveis em matéria militar [alínea b)], e de preencher os requisitos de aptidão física exigidos para o exercício das suas funções [alínea e)]. Por outro lado, outros elementos parecem ser requisitos relacionados com a «*competence*» do funcionário, como o requisito de oferecer as garantias de moralidade requeridas para o exercício das suas funções [alínea c)], ou a de ter sido selecionado, em concurso documental, por prestação de provas, ou documental e por prestação de provas [alínea d)].

95. À luz da combinação de diferentes elementos, considero que de um tal argumento sistemático e da relação entre os artigos 27.º e 28.º do Estatuto dos Funcionários é possível retirar uma conclusão muito pouco clara, senão mesmo nenhuma conclusão, quanto à questão de saber se a língua deve ser qualificada de «*knowledge*» [«conhecimento»] ou de «*ability*» na aceção [da versão inglesa] do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários.

96. Além disso, o n.º 94 do Acórdão Itália/Comissão I não fornece orientações claras nesta matéria, tendo o Tribunal de Justiça concluído neste ponto que cabe às instituições «*to weigh the legitimate objective justifying the limitation of the number of languages of the competition against the objective of identifying the most competent candidates.*» [«efetuar uma ponderação entre o objetivo legítimo que justifica a limitação do número de línguas dos concursos e o objetivo de identificar os candidatos que têm as mais elevadas qualidades de competência.»]³².

97. Por último, é também evidente que o entendimento do conceito de «*ability*» [na versão inglesa do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários] no que diz respeito ao conhecimento de línguas pode, em certa medida, ser dependente do contexto, em particular à luz do lugar em concurso. Por exemplo, no caso de um lugar de tradutor, de intérprete ou de jurista-linguista, o conhecimento de línguas poderá encaixar-se mais facilmente no conceito de «*ability*» ou de «*competence*» do que no caso de outros lugares menos dependentes do conhecimento de línguas³³.

98. Pessoalmente, não teria grande dificuldade, com base no significado natural dos termos utilizados, em incluir o conhecimento de línguas no conceito de «*ability*» na aceção [da versão inglesa] do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários³⁴. Todavia, tenho uma dificuldade ligeiramente maior em entender por que razão este aspeto complementar da fundamentação do Tribunal Geral, constante do

32 [NdT: A interpretação que o advogado-geral M. Bobek faz deste número do acórdão não é evidente se lida na versão em língua portuguesa do acórdão citado, devido à redação do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários em língua portuguesa]. Creio que a formulação «*the most competent candidates*» deve, no que respeita ao conteúdo da declaração, significar «*the candidates having the highest standard of ability*», uma vez que noutras versões linguísticas do acórdão do Tribunal de Justiça se utilizou a mesma formulação da respetiva versão linguística do artigo 27.º do Estatuto (por exemplo, «*ayant les plus hautes qualités de compétence*» na versão francesa do acórdão, ou «*dotati delle più alte qualità di competenza*» na versão italiana, que era a língua do processo).

33 V., a este respeito, Acórdão de 17 de dezembro de 2015, Itália/Comissão (T-510/13, não publicado, EU:T:2015:1001, n.º 102).

34 No entanto, ainda que o conhecimento linguístico possa ser considerado uma *ability* a avaliar no momento da nomeação do funcionário, não é, evidentemente, uma *ability* que deva ser *exclusivamente* avaliada nesse momento. Isto é demonstrado pelo artigo 45.º, n.º 2, do Estatuto, segundo o qual, antes da sua primeira promoção após o recrutamento, os funcionários terão de demonstrar a sua capacidade de trabalhar numa terceira língua. O conhecimento de línguas é, assim, uma *ability* que pode ser adquirida. Contudo, por si só, esta situação não exclui a possibilidade de avaliar as línguas no âmbito de um concurso: com efeito, como o Tribunal de Justiça sublinhou no n.º 97 do Acórdão Itália/Comissão I, «cabe [...] às instituições efetuar uma ponderação entre o *objetivo legítimo que justifica a limitação do número de línguas dos concursos* e as possibilidades de aprendizagem pelos funcionários recrutados, nas instituições, das línguas necessárias ao interesse do serviço» (o sublinhado é meu).

n.º 106 do acórdão recorrido, deve revestir uma grande importância no contexto do presente recurso. Em minha opinião, ainda que o Tribunal de Justiça venha a concluir que o conhecimento de uma língua, conforme exigido pelo artigo 28.º, alínea f), pode ser classificado como uma «*ability*» na aceção [da versão inglesa] do artigo 27.º do Estatuto dos Funcionários, esta situação continuaria a não conduzir, de modo nenhum, à anulação do acórdão recorrido³⁵.

99. Com efeito, os anúncios impugnados foram objeto de anulação essencialmente por não ter sido apresentada uma justificação suficiente quanto à limitação da escolha da segunda língua. Porém, o n.º 106 do acórdão recorrido não se refere a esta questão. Assim, a primeira parte do terceiro fundamento do recurso é inoperante.

2. Segunda e terceira partes do terceiro fundamento do recurso: âmbito e intensidade da fiscalização da legalidade dos anúncios de concurso

100. Na segunda parte do terceiro fundamento do recurso, a Comissão contesta os parâmetros ou critérios utilizados pelo Tribunal Geral, nos n.ºs 107 a 117 do acórdão recorrido, para fiscalizar a legalidade dos anúncios de concurso. A Comissão defende que o acórdão se baseia numa interpretação errada da margem de apreciação de que o EPSO dispõe para determinar os critérios em matéria de competência que os candidatos devem preencher. A Comissão precisa que, no n.º 90 do Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça só exigiu que «regras que limitem a escolha da segunda língua devem prever *critérios claros, objetivos e previsíveis* para que os candidatos possam saber, com antecedência suficiente, quais as exigências linguísticas requeridas para se poderem preparar para os concursos nas melhores condições» (o sublinhado é meu). No entanto, isto não é suscetível de justificar a conclusão do Tribunal Geral, constante do n.º 152 do acórdão recorrido, no sentido de que o EPSO deveria ter fornecido elementos «concretos e verificáveis».

101. Com a terceira parte do terceiro fundamento do recurso, a Comissão critica igualmente a intensidade da fiscalização efetuada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 120 a 144 do acórdão recorrido. A Comissão considera que o Tribunal Geral excedeu os limites do seu poder de fiscalização jurisdicional e se substituiu à Administração quando analisou os dados apresentados pela Comissão e concluiu que esses dados não eram suscetíveis de fundamentar os argumentos apresentados para justificar a limitação da segunda língua.

102. Através da segunda e da terceira partes do terceiro fundamento do recurso, a Comissão sugere essencialmente que o Tribunal Geral ultrapassou os limites do seu poder de fiscalização jurisdicional e, do mesmo modo, desrespeitou a ampla margem de apreciação de que o EPSO dispõe para definir, em nome das instituições, os critérios em matéria de competência (linguística) que os candidatos devem preencher.

103. Não concordo.

104. Há que começar por recordar que a fiscalização efetuada em primeira instância nos órgãos jurisdicionais da União é uma fiscalização jurisdicional *completa*. Com efeito, segundo jurisprudência constante, a fiscalização da legalidade prevista no artigo 263.º TFUE implica uma fiscalização tanto de direito como de facto, o que significa que a jurisdição competente da União pode, designadamente, apreciar provas³⁶. Por conseguinte, todos os factos alegados por uma instituição em apoio da sua decisão podem ser apreciados pelo Tribunal Geral.

³⁵ Em minha opinião, a questão crucial relacionada com o n.º 106 do acórdão do Tribunal Geral consistiria antes em saber que (tipo de) razões (objetivas e razoáveis) podem efetivamente ser invocadas para impor limitações às línguas no processo de recrutamento, bem como na relação sistemática entre o artigo 27.º e o artigo 1.º-D, n.º 6, do Estatuto. Porém, tais questões não são suscitadas no presente recurso.

³⁶ V., por exemplo, Acórdão de 10 de julho de 2014, Telefónica e Telefónica de España/Comissão (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, n.º 53 e jurisprudência referida); v., igualmente, Acórdãos de 8 de dezembro de 2011, Chalkor/Comissão (C-386/10 P, EU:C:2011:815, n.º 67), e de 6 de novembro de 2012, Otis e o. (C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 63).

105. Importa também sublinhar que a maioria das razões relacionadas com a limitação da segunda língua contida nos anúncios impugnados e nas Disposições Gerais, designadamente os elementos de justificação escolhidos e fornecidos pelo EPSO em apoio da sua decisão, são *considerações de facto*.

106. Entre outros elementos, os anúncios impugnados invocam³⁷ a existência de uma prática habitual «das instituições da [União Europeia], [...] o inglês, o francês e o alemão são as línguas mais utilizad[a]s na comunicação interna» e afirmam que estas são «igualmente as [línguas] mais frequentemente utilizadas na comunicação externa e no tratamento dos processos». Os referidos anúncios acrescentam que «o inglês, o francês e o alemão constituem as segundas línguas mais amplamente utilizadas na União Europeia e as mais estudadas como segundas línguas». Segundo os anúncios, a limitação das línguas a utilizar nos centros de avaliação, onde são avaliadas competências específicas, «permite às instituições avaliar a capacidade dos candidatos para desempenharem imediatamente as suas funções num ambiente rigorosamente equivalente à realidade que enfrentariam no local de trabalho».

107. As Disposições Gerais, bem como as Orientações Gerais anexas às primeiras, fornecem, no essencial, justificações muito semelhantes, que revestem igualmente natureza factual. Além disso, as Orientações Gerais apresentam outros elementos, afirmando, por exemplo, que tradicionalmente o inglês, o francês e o alemão são as línguas utilizadas «nas reuniões dos membros das instituições». As Orientações Gerais sustentam que o facto de estas línguas «[serem] também as línguas mais frequentemente utilizadas na comunicação tanto a nível interno como com o mundo exterior [...] é confirmado pelas estatísticas sobre as línguas de partida dos textos traduzidos pelos serviços de tradução das instituições». Esta escolha das línguas é também «justificada pela natureza dos testes em causa», que são «métodos de avaliação baseados nas competências». As Orientações Gerais referem igualmente que estas três línguas, para além de serem as línguas mais frequentemente aprendidas como línguas estrangeiras, são também «as línguas cuja aprendizagem é considerada mais útil». Por último, as Orientações Gerais invocam ainda estatísticas de acordo com as quais estas línguas foram a segunda língua mais frequentemente escolhida pelos candidatos em concursos realizados em 2005 e também em 2010.

108. Pela sua natureza, todas estas afirmações são elementos de facto que podem evidentemente, e se forem invocados como razões para a tomada de uma determinada decisão administrativa devem, ser passíveis de fiscalização jurisdicional caso sejam impugnados nos órgãos jurisdicionais da União. Considero assim que o Tribunal Geral não cometeu seguramente um erro de direito quando apreciou estes elementos de facto contidos nos anúncios impugnados, nas Disposições Gerais e nas Orientações Gerais.

109. Da mesma forma, o Tribunal Geral não cometeu tão-pouco um erro de direito quando fiscalizou os novos elementos de prova apresentados pela Comissão durante o processo que correu em primeira instância, uma vez mais sob a forma de elementos de facto. Nestas declarações adicionais, a Comissão sugeriu que o inglês, o francês, e o alemão são: i) as três línguas principais de deliberação das instituições da União; ii) as línguas em que quase todos os documentos são traduzidos pela sua Direção-Geral de Tradução; iii) as línguas mais faladas pelos seus funcionários e os agentes; e iv) as línguas aprendidas e mais faladas como línguas estrangeiras nos Estados-Membros. Apreciar estes elementos de facto à luz da prova apresentada pelas partes é, mais uma vez, exatamente aquilo que os órgãos jurisdicionais da União, em processos em primeira instância, devem fazer³⁸.

37 Para o texto completo da justificação apresentada no anúncio de concurso geral, v. n.º 24 das presentes conclusões. A parte correspondente do anúncio de concurso no domínio da proteção de dados está redigida em termos essencialmente idênticos.

38 Conforme o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão de 10 de julho de 2014, Telefónica e Telefónica de España/Comissão (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, n.º 56 e jurisprudência referida), «compete ao juiz da União efetuar a fiscalização da legalidade com base nos elementos apresentados pelo recorrente em apoio dos fundamentos invocados, e não se pode apoiar na margem de apreciação de que dispõe a Comissão relativamente à avaliação destes elementos, renunciando ao exercício de uma fiscalização aprofundada, tanto de direito como de facto».

110. Em minha opinião, a Comissão, no entendimento que faz do conceito de «margem de apreciação», mistura duas questões distintas: o facto de uma instituição ser livre, dentro dos limites da legalidade, de escolher o que pretende fazer, como pretende fazê-lo, e que razões pretende em seguida invocar e afirmar publicamente para essa decisão, não significa de modo nenhum que, depois de essas escolhas terem sido feitas, as razões apresentadas se tornem imunes à fiscalização.

111. Uma margem de apreciação (ampla) implica, em linha com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma certa margem de manobra na apreciação e nas conclusões a retirar dos factos, em particular daqueles que revestem uma natureza altamente técnica ou política³⁹. No entanto, como o Tribunal de Justiça confirmou no que se refere a diversas áreas essenciais do direito, como o direito da concorrência⁴⁰, os auxílios de Estado⁴¹, ou a Política Externa e de Segurança Comum⁴², o facto de a Administração dispor de uma margem de apreciação não significa que os elementos de facto e as declarações feitas para se tomar uma decisão nessas áreas fiquem isentos de uma eventual fiscalização jurisdicional, em particular da apreciação da questão de saber se os factos em que a decisão impugnada se baseou são demonstrados com precisão e permitem que se chegue a tal conclusão. Por último, existem outros domínios como os transportes⁴³ ou a agricultura⁴⁴, nos quais a margem de apreciação reconhecida mais ampla poderia efetivamente significar que a intensidade da fiscalização pode eventualmente ser mais baixa. Nestes domínios, o juiz da União verifica apenas se o exercício dessa apreciação contém um erro manifesto ou constitui um abuso de poder ou se a instituição excedeu claramente os limites do seu poder discricionário. Todavia, mesmo nesses casos, a fiscalização não está, novamente, de forma nenhuma excluída.

112. Resumidamente, a margem de apreciação de que a Administração dispunha no presente caso incluía seguramente a escolha de saber se havia que limitar e saber como limitar potencialmente a utilização da segunda língua nos concursos. Também incluía a escolha do tipo de argumento a invocar no que se refere a esse tipo de potencial limitação⁴⁵. No entanto, um vez que o EPSO decidiu justificar uma determinada escolha de segundas línguas com base numa série de elementos de facto sobre a forma como essas línguas têm sido e são utilizadas na Europa, tanto nas instituições como no exterior, esses tipos de declaração invocados nos anúncios, nas Disposições Gerais e nas Orientações Gerais tornam-se completamente passíveis de fiscalização pelas jurisdições da União. Ao proceder a essa fiscalização, o Tribunal Geral não substituiu a sua própria apreciação pela da Administração: o Tribunal Geral mais não fez do que fiscalizar os argumentos que a Administração apresentou para essa apreciação.

113. Gostaria de sublinhar que isto não significa necessariamente que concordo com todas as conclusões a que o Tribunal Geral chegou no decurso da sua apreciação sólida e exaustiva dos argumentos apresentados pela Comissão. Aliás, tal não é sequer necessário, uma vez que a apreciação dos factos compete, de facto, ao tribunal de primeira instância⁴⁶. Porém, concordo seguramente com o desfecho global do processo no sentido da anulação dos anúncios impugnados.

39 V., por exemplo, Conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Rica Foods/Comissão (C-40/03 P, EU:C:2005:93, n.º 45 a 49).

40 V. Acórdão de 15 de fevereiro de 2005, Comissão/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, n.º 39); v., igualmente, Acórdãos de 8 de dezembro de 2011, Chalkor/Comissão (C-386/10 P, EU:C:2011:815, n.º 54), e de 10 de julho de 2014, Telefónica e Telefónica de España/Comissão (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, n.º 54).

41 Por exemplo, Acórdão de 8 de maio de 2003, Itália e SIM 2 Multimedia/Comissão (C-328/99 e C-399/00, EU:C:2003:252, n.º 39).

42 Por exemplo, Acórdão de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho (C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 41 e 45).

43 Por exemplo, Acórdão de 16 de abril de 1991, Schiocchet/Comissão (C-354/89, EU:C:1991:149, n.º 14).

44 V., por exemplo, Acórdão de 22 de novembro de 2001, Países Baixos/Conselho (C-301/97, EU:C:2001:621, n.º 74 e jurisprudência referida).

45 Importa recordar novamente que o requisito imposto pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Itália/Comissão I (n.º 85, *supra*) consistia no facto de terem de existir critérios claros, objetivos e previsíveis que os candidatos devem conhecer antecipadamente. Nada foi mencionado a respeito dos tipos de argumentos suscetíveis de serem invocados para definir esses critérios.

46 O Tribunal de Justiça tem repetidamente declarado que, uma vez que o recurso é limitado às questões de direito, o Tribunal Geral é exclusivamente competente para apurar e apreciar os factos relevantes, bem como para apreciar os elementos de prova. A apreciação desses factos e desses elementos de prova não constitui, portanto, exceto em caso de desvirtuação dos mesmos, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral: v., por exemplo, Acórdãos de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 177), e de 28 de fevereiro de 2018, mobile.de/EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128, n.º 65).

114. Poderá acrescentar-se, a título subsidiário, que o mesmo resultado também seria, na realidade, alcançado se se devesse proceder a uma fiscalização de menor intensidade, conforme sugerido pela Comissão (*quod non*). A verdade é que, quando considerados em conjunto, os argumentos aduzidos a título individual pelo EPSO são contraditórios. Estes argumentos são, conseqüentemente, incoerentes no que se refere à limitação exata da segunda língua do concurso ao inglês, ao francês e ao alemão, uma vez mais ao nível das declarações de facto que indicam precisamente e sempre estas três línguas. Alguns destes argumentos justificam a escolha de uma destas línguas (inglês), ao passo que outros justificam a escolha de mais do que uma língua, mas nem sempre as mesmas.

115. Por conseguinte, considero que o Tribunal Geral não excedeu os limites do seu poder de fiscalização jurisdicional quando apreciou os elementos de facto com base na prova apresentada em apoio dos mesmos. Assim, a segunda e terceira partes do terceiro fundamento do recurso são improcedentes.

D. Quarto fundamento do recurso: limitação das línguas de comunicação entre os candidatos e o EPSO — relação entre o Regulamento n.º 1 e o Estatuto dos Funcionários

116. Com o quarto fundamento do recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando interpretou o artigo 2.º do Regulamento n.º 1, no que se refere à questão de saber se a limitação das línguas de comunicação entre os candidatos e o EPSO constituía uma discriminação. A Comissão critica a interpretação, nos n.ºs 183 a 185 do acórdão recorrido, do Acórdão Itália/Comissão I. Mais especificamente, a Comissão considera que o Tribunal Geral não devia ter concluído com base nos n.ºs 68 e 69 do Acórdão Itália/Comissão I que o Regulamento n.º 1 é aplicável aos candidatos. Segundo a Comissão, os números referidos diziam respeito à obrigação de publicar os anúncios de concurso no Jornal Oficial em todas as línguas oficiais. No caso em apreço, o artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários é aplicável e serve, assim, como base legal para a limitação das línguas de comunicação entre os candidatos e o EPSO.

117. Por conseguinte, este fundamento do recurso suscita essencialmente a questão de saber se o Estatuto dos Funcionários é aplicável aos candidatos de um concurso e, se assim for, a partir de que momento. Para responder a esta questão é, todavia, necessário abordar em primeiro lugar uma questão de carácter mais geral: qual a relação entre o Regulamento n.º 1 e o Estatuto dos Funcionários?

118. Nesta parte, começarei por analisar os argumentos das partes no que se refere à aplicabilidade de cada um destes regulamentos aos candidatos num concurso (1), antes de esclarecer a forma como, em minha opinião, devem ser interpretados os n.ºs 68 e 69 do Acórdão Itália/Comissão I (2). Passarei em seguida à análise do âmbito de aplicação do Estatuto dos Funcionários (3) e sugerirei que o mesmo é aplicável aos candidatos a partir do momento em que apresentam uma candidatura a um concurso específico (4). Não obstante, o Regulamento n.º 1, como quadro legislativo geral em matéria de línguas, mantém algumas funções no âmbito dos concursos e também posteriormente (5). Tais constatações levam à conclusão de que o quarto fundamento do recurso interposto pela Comissão é procedente. Contudo, uma vez que este facto não altera o desfecho do processo que correu no Tribunal Geral, gostaria de sugerir ao Tribunal de Justiça que proceda (dentro do âmbito do quarto fundamento do recurso) a uma substituição da fundamentação do Tribunal Geral (6).

1. Argumentos das partes quanto às regras aplicáveis aos candidatos

119. Na audiência, a Comissão alegou que no momento em que os anúncios de concurso são publicados no Jornal Oficial, o Regulamento n.º 1 e o Estatuto dos Funcionários são aplicáveis *concomitantemente*. Isto justifica-se pelo facto de, por um lado, o Estatuto dos Funcionários estabelecer que os anúncios de concursos gerais devem ser publicados no Jornal Oficial e de, por outro

lado, o Regulamento n.º 1 prever que o Jornal Oficial deve ser publicado nas (em todas) as línguas oficiais. No entanto, a Comissão sugeriu ainda que a partir do momento que um candidato apresenta uma candidatura, o Regulamento n.º 1 deixa de ser aplicável ao candidato, o qual passa a estar sujeito apenas ao Estatuto dos Funcionários.

120. Pelo contrário, a República Italiana e o Reino de Espanha sustentam que os concursos se regem unicamente pelo Regulamento n.º 1. O Estatuto dos Funcionários será aplicável num momento posterior que estas duas partes não identificam, sendo, porém, que não se aplica em momento nenhum a candidatos, que assim estão apenas sujeitos ao Regulamento n.º 1. Por conseguinte, assumo de forma lógica que, de acordo com esta posição, todo o processo de seleção teria então de se reger pelo Regulamento n.º 1 e o Estatuto dos Funcionários só se tornaria aplicável a partir do momento em que um funcionário entrar em funções.

2. Acórdão Itália/Comissão I

121. Antes de mais, à luz de todos os argumentos apresentados pela Comissão em apoio deste fundamento, é importante esclarecer o significado e o alcance das conclusões a que o Tribunal de Justiça chegou nos n.ºs 68 e 69 do Acórdão Itália/Comissão I. No n.º 68, o Tribunal de Justiça declarou que na falta de regras específicas adotadas, em particular, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento n.º 1, «nenhum texto permite concluir que as relações entre [as] instituições e os seus funcionários e agentes estão totalmente excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1». No n.º 69, o Tribunal de Justiça acrescentou: «[s]ucedo o mesmo *a fortiori* no que respeita às relações entre instituições e candidatos a um concurso externo que, em princípio, não são funcionários nem agentes».

122. Para analisar o significado e o alcance destas declarações, e em especial do n.º 69, é importante situá-las no contexto da parte adequada da fundamentação do Tribunal de Justiça em que essas declarações foram feitas. No Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça analisou a obrigação relativa à *publicação* dos anúncios de concurso, no contexto de um processo no qual os anúncios de concurso impugnados tinham sido publicados na íntegra apenas nas versões inglesa, francesa e alemã do Jornal Oficial. A declaração do Tribunal de Justiça quanto à aplicabilidade do Regulamento n.º 1 a candidatos a um concurso externo foi, assim, feita em relação à obrigação de publicar os anúncios de concurso, e não no que respeita à escolha da segunda língua, que foi abordada numa parte distinta do acórdão (n.º 79 e segs.).

123. Além disso, o argumento-chave no que diz respeito a essa questão jurídica nem sequer foi, a meu ver, apresentado no n.º 69 do acórdão, relativo à inclusão dos candidatos a concursos externos no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1. Pelo contrário, o argumento decisivo para a conclusão a que o Tribunal de Justiça chegou no que se refere à obrigação de publicar os anúncios de concurso no Jornal Oficial (em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, do anexo III do Estatuto dos Funcionários) em todas as línguas oficiais (como exigido pelo artigo 5.º do Regulamento n.º 1) constava dos n.ºs 70 e 71 do acórdão.

124. Consequentemente, o que resulta do Acórdão Itália/Comissão I é que os anúncios de concurso devem ser publicados em todas as línguas oficiais. É também bastante claro que naquele preciso momento e em relação à publicação no Jornal Oficial, o Regulamento n.º 1 é aplicável. No entanto, em minha opinião, este acórdão não respondeu à questão de saber se os candidatos a um concurso estão ou não sujeitos ao Estatuto dos Funcionários.

3. O Estatuto dos Funcionários aplica-se aos candidatos?

125. Para compreender a relação entre o Regulamento n.º 1 e o Estatuto dos Funcionários, é necessário começar por analisar o âmbito de aplicação dos dois diplomas.

126. É bastante evidente que o Regulamento n.º 1 é o regime geral, que contém regras gerais que regem as línguas das instituições da União Europeia. Exceto se e até ser expressamente derogado, este regime permanece aplicável.

127. No entanto, o âmbito de aplicação do Estatuto dos Funcionários é um pouco menos claro.

128. Por um lado, temos o artigo 1.º do Estatuto dos Funcionários, que, lido isoladamente, poderia fornecer uma resposta bastante simples. Este artigo prevê que o Estatuto dos Funcionários «é aplicável aos funcionários da União». Por sua vez, o artigo 1.º-A, n.º 1 define o conceito de «funcionário da União» como «qualquer pessoa que tenha sido nomeada, [...], para um lugar permanente de uma das instituições da União».

129. Por outro lado, outras disposições do Estatuto dos Funcionários, bem como diversas outras considerações de ordem sistemática, parecem conduzir a uma conclusão diferente, possivelmente mais complexa.

130. Em primeiro lugar, existe um vasto apoio textual e sistemático para a tese de que o Estatuto dos Funcionários é aplicável *ratione materiae* ao processo de recrutamento. O Estatuto dos Funcionários contém um capítulo (inteiro) intitulado «Recrutamento», designadamente o capítulo 1 do título III, composto pelos artigos 27.º a 34.º. Este capítulo aborda não apenas a fase final do processo de recrutamento, isto é, o processo administrativo de *nomeação* de um funcionário para um lugar específico numa instituição, como também prevê, no artigo 30.º, que a entidade competente para proceder a nomeações deve constituir um *júri* para cada concurso. Além disso, o anexo III do Estatuto dos Funcionários intitula-se «Processo de Concursos» e contém um conjunto bastante abrangente de regras nesta matéria. Estas regras incluem a designação da entidade encarregada da redação do anúncio de concurso, do conteúdo do anúncio de concurso ou da obrigação de publicar os anúncios de concurso no Jornal Oficial (artigo 1.º); as obrigações que incumbem aos candidatos para a apresentação de uma candidatura (artigo 2.º); a composição do júri (artigo 3.º); o procedimento a seguir pelo júri para elaborar a lista de candidatos aprovados (artigo 5.º); e por aí em diante.

131. Em segundo lugar, afigura-se que o Estatuto dos Funcionários é aplicável aos candidatos no contexto dos recursos judiciais. Para todos os efeitos úteis (consoante a própria perceção), os candidatos têm o direito de apresentar ao diretor do EPSO, na qualidade de entidade competente para proceder a nomeações, uma reclamação administrativa ao abrigo do Estatuto dos Funcionários⁴⁷. Além disso, os candidatos têm igualmente o direito de apresentar um recurso nas jurisdições da União ao abrigo do artigo 270.º TFUE (que prevê a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia «para decidir sobre todo e qualquer litígio entre a União e os seus agentes, dentro dos limites e condições estabelecidas pelo Estatuto dos Funcionários da União») e do artigo 91.º do Estatuto dos Funcionários⁴⁸. Na medida em que o Estatuto dos Funcionários autoriza a apresentação destas reclamações e recursos por «qualquer pessoa a que se aplica o presente Estatuto», afigura-se razoável deduzir que os candidatos são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Estatuto dos Funcionários.

132. Em terceiro lugar, e talvez mais importante, a jurisprudência do Tribunal de Justiça confirma que o Estatuto dos Funcionários não se aplica exclusivamente aos funcionários da União Europeia, nem exclusivamente ao pessoal das instituições e de outros organismos. A título de exemplo, no que se refere ao conceito de «qualquer pessoa referida neste Estatuto» na aceção dos artigos 90.º e 91.º do referido Estatuto, o Tribunal de Justiça declarou que estas disposições «não permitem, enquanto tais,

47 V. ponto 3.4.4.1 das Disposições Gerais, que remete para o artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, embora pareça que deveria ser lido em conjunto com o artigo 90.º-C, na medida em que o EPSO é um organismo interinstitucional a que várias instituições confiaram o exercício de alguns dos poderes atribuídos pela entidade competente para proceder a nomeações, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto. V., igualmente, artigo 4.º da Decisão 2002/620, que prevê que os pedidos e reclamações relativos ao exercício dos poderes atribuídos ao EPSO ser-lhe-ão apresentados em aplicação do artigo 91.º-A do Estatuto. Creio que a remissão correta deveria ser feita para o artigo 90.º-C e não para o artigo 91.º-A, na medida em que o primeiro se refere a «requerimentos e reclamações» e o último a «recursos» (para as jurisdições da União).

48 V. ponto 3.4.4.2 das Disposições Gerais. Para um concurso mais recente, v. ponto 4.3.2 do anexo II do anúncio de concurso geral de 2018.

estabelecer uma distinção consoante se trate de um recurso interposto por um funcionário ou por qualquer outra pessoa referida neste Estatuto» e concluiu que «o Tribunal da Função Pública [era] competente *ratione personae* para conhecer não só dos recursos interpostos por funcionários mas também dos recursos interpostos por qualquer outra pessoa referida no mesmo Estatuto»⁴⁹.

133. No mesmo sentido, se bem que agora institucionalmente obsoleta⁵⁰, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à competência *ratione personae* do Tribunal de Função Pública continua a ser pertinente, na medida em que confirma que os candidatos a um concurso podem interpor os seus recursos no Tribunal Geral com base nas disposições combinadas do artigo 270.º TFUE e dos artigos 90.º e 91.º do Estatuto dos Funcionários⁵¹, em vez de outras disposições, de carácter mais geral, como o artigo 263.º TFUE ou o artigo 268.º TFUE.

134. Em suma, por um lado, está a afirmação bastante isolada constante do artigo 1.º do Estatuto dos Funcionários, e, por outro, encontram-se argumentos importantes de sistemática interna relativos a outras disposições do mesmo Estatuto dos Funcionários que contêm afirmações um pouco diferentes, conjugadas com considerações sistemáticas mais amplas.

135. Atendendo a este contexto, sou forçado a concluir que o Estatuto dos Funcionários é aplicável aos candidatos a um concurso, contanto evidentemente que este contenha disposições que possam ser aplicadas materialmente à situação desses candidatos.

4. A partir de que momento?

136. Esta situação suscita, naturalmente, a questão de saber exatamente a partir de que momento é que o Estatuto dos Funcionários se torna aplicável aos candidatos a um concurso. Existem dois momentos que constituem os «pontos externos» lógicos: por um lado, dificilmente pode ser aplicável antes da publicação do anúncio de concurso. Por outro lado, deve sê-lo o mais tardar a partir do momento em que ocorre a nomeação do funcionário, em conformidade com o previsto no Estatuto dos Funcionários.

137. Em meu entender, para efeitos da eventual aplicabilidade das disposições pertinentes do Estatuto dos Funcionários, o momento-chave ocorre quando o candidato a título individual se destaca, através das suas próprias ações, do público em geral e dá início ao processo de candidatura. Ao fazê-lo, este candidato acede igualmente ao âmbito de aplicação do Estatuto dos Funcionários. Metaforicamente falando, uma pessoa torna-se candidato porque se destaca do público em geral e entra no «túnel» do concurso por uma extremidade, esperando emergir pela outra extremidade na qualidade de funcionário nomeado. Como explicado na parte anterior, o Estatuto dos Funcionários bem como outras disposições do direito da União indicam claramente que também são aplicáveis a esse, e dentro desse, «túnel» chamado «processo de recrutamento».

49 Acórdão de 10 de setembro de 2015, Reapreciação Missir Mamachi di Lusignano/Comissão (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, n.º 33). Neste processo, o Tribunal de Justiça mencionou o artigo 73.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto dos Funcionários, que identifica expressamente os «descendentes» e os «ascendentes» do funcionário, para justificar a competência *ratione personae* do Tribunal de Função Pública numa ação relativa à questão de saber se o pai e os filhos do funcionário falecido tinham direito às prestações garantidas pelo artigo 73.º do Estatuto. V. igualmente Acórdão de 16 de maio de 2013, de Pretis Cagnodo e Trampuz de Pretis Cagnodo/Comissão (F-104/10, EU:F:2013:64, n.º 51).

50 Regulamento (UE, Euratom) 2016/1192 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à transferência para o Tribunal Geral da União Europeia da competência para decidir, em primeira instância, dos litígios entre a União Europeia e os seus agentes (JO 2016, L 200, p. 137).

51 No Acórdão de 10 de setembro de 2015, Reapreciação Missir Mamachi di Lusignano/Comissão (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, n.º 30), o Tribunal de Justiça sublinhou que os artigos 90.º e 91.º do Estatuto dos Funcionários aplicam o artigo 270.º TFUE.

138. Um membro do público em geral torna-se candidato no momento em que apresenta uma candidatura a um concurso específico, declarando, desse modo de forma clara e inequívoca a sua intenção de participar nesse concurso e de ser tratado como candidato. Em princípio, considera-se que uma candidatura foi apresentada no momento em que o candidato a tiver validade, visto que a partir deste momento deixará de a poder alterar⁵².

139. Para além de ser o momento mais razoável, este entendimento é ainda apoiado por duas disposições do anexo III do Estatuto dos Funcionários. Em primeiro lugar, o artigo 2.º do anexo III do Estatuto dos Funcionários dispõe que «os candidatos devem preencher um formulário cujos termos são aprovados pela entidade competente para proceder a nomeações. Aos candidatos pode ser exigida a entrega de todos os documentos ou a prestação de informações complementares». Deste modo, esta disposição refere-se ao formulário que potenciais candidatos devem completar para apresentarem as suas candidaturas. Em segundo lugar, o artigo 4.º do anexo III do Estatuto dos Funcionários prevê que «a entidade competente para proceder a nomeações aprovará a lista dos candidatos que preenchem as condições previstas nos parágrafos a), b) e c) do artigo 28.º do Estatuto dos Funcionários e enviá-la-á ao presidente do júri, acompanhada dos processos de candidatura». Por conseguinte, um candidato a um concurso que já apresentou e validou uma candidatura (mas que ainda não foi avaliado por um júri) pode efetivamente ser considerado uma «pessoa referida [no] Estatuto» na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça e, consequentemente, uma pessoa à qual o Estatuto dos Funcionários se aplica.

140. A conclusão segundo a qual um candidato é abrangido pelo âmbito de aplicação do Estatuto dos Funcionários a partir do momento em que este apresenta e valida a sua candidatura a um concurso específico também se afigura razoável tendo em conta as fases subsequentes do processo de seleção e, ainda mais, as línguas que serão utilizadas depois de o candidato ser nomeado. Julgo que não faria muito sentido separar as línguas que podem ser utilizadas durante todo o processo de seleção das línguas que serão utilizadas posteriormente, depois de o candidato ter sido aprovado no concurso⁵³. Evidentemente, tal só se verificará se for possível, nos termos do artigo 1.º-D, n.º 6, do Estatuto dos Funcionários (ou, caso sejam utilizadas, através da aplicação de derrogações com base no artigo 6.º do Regulamento n.º 1), limitar a utilização das línguas. Partindo do princípio (mas sem querer fazer de forma alguma juízos prévios) de que tal é possível, como e quando deveriam, ou inclusivamente poderiam, então os conhecimentos linguísticos dos candidatos ser examinados?

5. Aplicabilidade do Regulamento n.º 1 aos candidatos (e aos funcionários)

141. Foi sugerido que o Estatuto dos Funcionários se torna aplicável aos candidatos a um concurso a partir do momento em que estes participam num determinado concurso. No entanto, o Regulamento n.º 1, como regime que por defeito está definido, também é aplicável a esses candidatos⁵⁴.

52 V. ponto 2.1.6 das Disposições Gerais. Para um concurso mais recente, v. a parte designada «Processo de seleção» do anúncio de concurso geral de 2018.

53 Poderia certamente sugerir-se, num nível bastante abstrato e normativo, que o regime linguístico de um processo de seleção é e deveria ser separado das exigências linguísticas para o exercício posterior das funções. Nesse caso, a escolha e a eventual justificação para essa escolha das línguas no processo de seleção seria, então, também separada das condições aplicáveis posteriormente no exercício das funções em questão.

54 Como o Tribunal de Justiça observou no n.º 68 do Acórdão Itália/Comissão I, a relação entre instituições e candidatos a um concurso externo não está «totalmente excluída do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1».

142. Por um lado, importa recordar⁵⁵ que o Regulamento n.º 1 estabelece o quadro linguístico geral aplicável às instituições e às suas relações com os Estados-Membros e as pessoas sujeitas à jurisdição de um Estado-Membro. O artigo 2.º do referido regulamento prevê que os textos dirigidos às instituições serão redigidos numa das línguas oficiais, à escolha do expedidor e que a resposta será redigida na mesma língua. O artigo 6.º do Regulamento n.º 1 autoriza uma possibilidade limitada de derrogar este princípio, declarando que as instituições podem determinar as modalidades de aplicação deste regime linguístico nos seus regulamentos internos⁵⁶.

143. Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º-D do Estatuto dos Funcionários, é proibida qualquer discriminação em razão, *designadamente*, d[a] [...] língua. Não obstante, o n.º 6 da referida disposição autoriza uma limitação da aplicação dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade caso 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».

144. De acordo com o princípio *lex specialis derogat legi generali*, as normas especiais prevalecem sobre as normas gerais nas situações que se destinam especificamente a reger⁵⁷. Quando duas normas conflituantes pretendem reger a mesma situação, o referido princípio permite escolher a norma que deve ser mantida atendendo ao âmbito de aplicação de cada norma. A norma especial prevalecerá, deste modo, sobre a norma geral.

145. No que diz respeito ao regime linguístico, o Regulamento n.º 1 é indubitavelmente o regime geral, ao passo que o Estatuto dos Funcionários tem um âmbito de aplicação mais específico. Assim, a partir do momento em que o Estatuto dos Funcionários se torna aplicável aos candidatos, este funcionará efetivamente como *lex specialis* prevalecendo sobre o Regulamento n.º 1.

146. Uma vez que o Estatuto dos Funcionários indica claramente que no Estatuto se encontram as regras que são aplicáveis ao processo de recrutamento, a partir do momento em que uma pessoa se insere no seu âmbito de aplicação ao escolher tornar-se candidato, será esse regime linguístico específico que passará a ser-lhe aplicável para efeitos do, e no âmbito desse, processo de recrutamento.

147. Dito isto, gostaria para concluir de acrescentar dois esclarecimentos quanto à relevância atual do Regulamento n.º 1 para os candidatos a um concurso, não obstante a aplicabilidade do Estatuto dos Funcionários na qualidade de *lex specialis*.

148. Em primeiro lugar, o facto de, a partir de um certo momento, o Estatuto dos Funcionários se tornar *lex specialis* no que se refere à língua de comunicação entre as instituições e os candidatos é válido em ambos os sentidos: por um lado, significa um desvio autorizado. Por outro, como sucede com qualquer outra exceção, desvio, ou derrogação, o Regulamento n.º 1 continua a ser relevante na qualidade de quadro global ou geral do qual se desvia. Deste modo, o referido regulamento funciona como bitola para a questão de saber se o desvio e a derrogação se limitaram àquilo que era efetivamente necessário, proporcionado, e razoável.

55 N.º 126, *supra*.

56 No n.º 67 do Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça salientou que as instituições não utilizaram este artigo. Esta situação foi igualmente confirmada pela Comissão na audiência do caso em apreço. Isto parece ser exato como regra geral, talvez com a exceção parcial do artigo 14.º do Regulamento Interno do Conselho (JO 2009, L 325, p. 36), que parece ter sido adotado com base no artigo 6.º do Regulamento n.º 1, conforme referido no *Comentário ao Regulamento Interno do Conselho* publicado pelo Secretário-Geral do Conselho, p. 48 (disponível no sítio internet <http://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf>). O Tribunal de Justiça debruçou-se sobre esta disposição do Regulamento Interno do Conselho no seu Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.ºs 200 a 204), mas não abordou a questão de saber se a mesma foi adotada nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 1.

57 V., por exemplo, Acórdãos de 19 de junho de 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, n.º 57); de 30 de abril de 2014, Barclays Bank (C-280/13, EU:C:2014:279, n.º 44), e Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Parlamento/Conselho (C-48/14, EU:C:2015:91, n.º 49).

149. Por outras palavras, o facto de o Estatuto dos Funcionários enquanto *lex specialis* permitir um desvio ao Regulamento n.º 1 não deve ser entendido no sentido de que implica uma escolha binária, na qual a aplicação da norma especial exclui completamente a aplicabilidade da norma geral. Deve ser um desvio razoável e proporcionado. Voltando à metáfora acima mencionada do «túnel de recrutamento», quando se entra num (seguramente aberto) túnel, o nível de luminosidade também não é binário e não muda abruptamente de totalmente iluminado para uma escuridão completa. Verifica-se, antes, um escurecer gradual, que se intensifica a cada novo passo dado no interior do túnel. Na mesma linha, qualquer eventual derrogação ao Regulamento n.º 1 deve igualmente ser aplicada de forma razoável e proporcionada. Se necessário, poderá procurar estabelecer-se uma redução sensata e gradual do número de línguas disponíveis, em vez de um salto bipolar, de 24 línguas oficiais para, por exemplo, uma só.

150. Em segundo lugar, é também óbvio que o artigo 2.º do Regulamento n.º 1 continua a aplicar-se a qualquer comunicação do candidato que não esteja relacionada com o concurso, e, nesse sentido, a qualquer comunicação feita por um funcionário ou outro agente de uma instituição fora do âmbito da sua relação de subordinação. A existência de semelhante relação e as regras em matéria de comunicação dentro desse quadro, ou, por extensão, as regras em matéria de comunicação aplicáveis dentro do «túnel» que conduz a esse estatuto, são, a final, os elementos caracterizadores do tipo de comunicação que permite acionar a regra da *lex specialis* (e que, assim, também delimita o seu âmbito de aplicação).

151. Por conseguinte, qualquer comunicação que ocorra antes desse momento (como uma pessoa que pondera candidatar-se depois de o anúncio de concurso ter sido publicado, mas antes de apresentar uma candidatura e/ou de solicitar informações adicionais) ou, ainda, qualquer situação que ocorra depois mas que não seja relativa à relação de subordinação (como, por exemplo, um funcionário que trabalha para o Parlamento Europeu que se dirige por escrito, em nome pessoal, na qualidade de cidadão da União Europeia à Comissão) continuará a ser integralmente abrangida pelas disposições do Regulamento n.º 1.

6. Conclusão provisória quanto ao quarto fundamento do recurso

152. Em meu entender, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando se concentrou exclusivamente nas obrigações decorrentes do artigo 2.º do Regulamento n.º 1, ignorando a relação sistemática existente entre o Estatuto dos Funcionários e o Regulamento n.º 1. No entanto, considero que os anúncios impugnados foram corretamente anulados por o EPSO não ter justificado corretamente a limitação da segunda língua. Por conseguinte, uma vez que este erro de direito cometido pelo Tribunal Geral em nada afeta o dispositivo do acórdão recorrido, proponho que, relativamente a este fundamento do recurso, o Tribunal de Justiça proceda à substituição parcial da fundamentação apresentada pelo Tribunal Geral.

E. Post-scriptum

153. O presente caso enquadra-se numa, agora, lista bastante comprida de processos pendentes ou findos que suscitam ou suscitaram (pelo menos parcialmente) as mesmas questões. O Tribunal Geral proferiu recentemente uma série de acórdãos que anularam anúncios de concurso em razão da língua⁵⁸. Além disso, estão atualmente pendentes no Tribunal Geral outros processos semelhantes⁵⁹. No que diz respeito ao Tribunal de Justiça, esta é a segunda vez desde o acórdão quase homónimo proferido no processo Itália/Comissão I⁶⁰ que a Grande Secção é chamada a pronunciar-se essencialmente sobre as mesmas questões⁶¹.

154. Infelizmente, não obstante todos estes processos, e mesmo depois de ter abordado as questões suscitadas pelo presente recurso, a questão fulcral do problema parece ainda estar longe de estar resolvida. No Acórdão Itália/Comissão I, o problema consistia (em síntese) no facto de não terem sido avançadas razões para limitar as línguas do concurso. O problema do caso em apreço consiste, novamente em termos simples, no facto de terem sido apresentadas demasiadas razões contraditórias a nível interno.

155. Um otimista que compreenda o processo judicial como um processo de dialética progressiva de tentativa e erro pode encontrar consolo no facto de que é provável que, em termos de quantidade de razões apresentadas, o próximo processo se virá a situar algures no meio destas duas situações. Um realista um pouco menos otimista poderá ficar algo preocupado pelo facto de as questões verdadeiramente cruciais, como qual o tipo de razões que devem ser apresentadas e, se tal limitação for de algum modo efetivamente admissível, não serem abordadas em nenhum dos processos, incluindo no presente recurso. Um grande cínico poderá tentar sugerir que não constitui um acaso o facto de nenhuma destas questões-chave ter efetivamente sido contestada nos dois processos.

156. Do meu ponto de vista, por muito interessantes que sejam o estudo do processo judicial, a sua psicologia, e a política interinstitucional, o verdadeiro problema que estes processos colocam são os custos humanos envolvidos: as expectativas, os sonhos e as carreiras dos indivíduos envolvidos em todos estes processos ao longo dos anos. Não havendo uma resposta clara à questão dos limites linguísticos no trabalho das instituições, juntamente com a forma como os concursos estão organizados e por serem objeto de contínuas alterações, pode ser bastante difícil planejar e preparar, se alguém assim o desejar, uma carreira numa instituição europeia.

157. É possível que brevemente o problema humano se agrave ainda mais se, em termos de vias de recurso previstas, a política jurisprudencial passar, para falar com toda a frontalidade, de «isto é errado, mas, por causa de expectativas legítimas, os resultados não serão anulados» a «isto é errado e tudo será anulado, incluindo listas individuais, nomeações ou contratos de trabalho». A este respeito, partilho absolutamente as preocupações expressas pela minha ilustre colega advogada-geral E. Sharpston nas suas conclusões apresentadas no processo (paralelo) Espanha/Parlamento, em que propõe ao Tribunal de Justiça a anulação não apenas do convite à manifestação de interesse impugnado, mas também da base de dados de potenciais candidatos elaborada com base nesse convite para a manifestação de interesse⁶². De facto, este ponto é pertinente: se uma instituição continuar a ignorar as decisões do Tribunal de Justiça, impõem-se medidas mais rigorosas. Pode acrescentar-se

58 Acórdãos de 24 de setembro de 2015, Itália e Espanha/Comissão (T-124/13 e T-191/13, EU:T:2015:690); de 17 de dezembro de 2015, Itália/Comissão (T-275/13, não publicado, EU:T:2015:1000); de 17 de dezembro de 2015, Itália/Comissão (T-295/13, não publicado, EU:T:2015:997); e de 17 de dezembro de 2015, Itália/Comissão (T-510/13, não publicado, EU:T:2015:1001).

59 São os processos Itália/Comissão (T-313/15), Itália/Comissão (T-317/15), Espanha/Comissão (T-401/16), Itália/Comissão (T-437/16), Itália/Comissão (T-443/16), Calhau Correia de Paiva/Comissão (T-202/17) e Espanha/Comissão (T-704/17).

60 Com efeito, embora o nome do presente processo seja Comissão/Itália, o processo submetido ao Tribunal Geral que deu origem ao acórdão recorrido chamava-se Itália/Comissão. Consequentemente, neste sentido, o presente processo poderia, com efeito, chamar-se «Itália/Comissão II».

61 Juntamente com o processo paralelo Espanha/Parlamento (C-377/16), acima referido na nota 13.

62 Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo C-377/16, Espanha/Parlamento, n.ºs 156 a 161, 163 e 164.

que existirá uma necessidade ainda maior deste tipo de atuação se, em termos meramente hipotéticos, uma instituição tentar operar uma mudança no regime atual ignorando deliberadamente a lei no presente para provocar uma alteração material no futuro, que terá, então, de ser aceite como a nova norma. *Ex injuria ius non oritur*.

158. Todas estas considerações levam-me a convidar o Tribunal de Justiça a fornecer, pelo menos, algumas orientações quanto à verdadeira questão subjacente ao presente recurso: é possível limitar as línguas de trabalho internas das instituições? Em caso afirmativo, de que forma? As observações finais das presentes conclusões apresentam algumas sugestões a este respeito.

159. Como ponto de partida, creio ser importante distinguir a(s) língua(s) (de trabalho) externa(s) e a(s) língua(s) (de trabalho) interna(s) de uma instituição.

160. Por línguas de trabalho «internas», refiro-me às línguas que são utilizadas nas comunicações orais e escritas que não devem sair da esfera interna de uma instituição (ou, conforme o caso, de duas ou mais instituições, por exemplo no âmbito de reuniões interinstitucionais ou de debates escritos). Além disso, relativamente às reuniões internas ou interinstitucionais ou a outros tipos de eventos semelhantes, entendo que isto significa apenas aquelas reuniões em que nenhum membro do público em geral está presente. Isto exclui eventos como audiências ou sessões realizadas no Parlamento Europeu, bem como audiências públicas perante o Tribunal Geral ou perante o Tribunal de Justiça, que, por natureza, são «externas».

161. Por línguas de trabalho «externas», refiro-me às línguas que são utilizadas em qualquer tipo de comunicação oral e escrita com indivíduos que não estão ligados às instituições, incluindo funcionários e outros agentes das instituições na medida em que estes estejam envolvidos na comunicação oral ou escrita com uma instituição em nome pessoal⁶³.

162. Relativamente às comunicações *externas*, as regras atuais relativas ao multilinguismo devem permanecer plenamente aplicáveis sem concessões ou derrogações. Tal como o Tribunal de Justiça já salientou, a União Europeia tem como objetivo preservar o multilinguismo, cuja importância é recordada no artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE e no artigo 22.º da Carta⁶⁴. A obrigação da União Europeia de respeitar a diversidade linguística, que decorre destas disposições, demonstra o elevado valor do multilinguismo como um dos valores em que a União Europeia se baseia. É certo que a obrigação de respeitar o multilinguismo não é absoluta e incondicional, uma vez que não existe um princípio de direito da União que assegure «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»⁶⁵. Todavia, o núcleo de tal obrigação não pode, a meu ver, ser afetado. Este núcleo inclui, em particular, todos os atos vinculativos oponíveis às pessoas singulares e coletivas num Estado-Membro⁶⁶, bem como outros documentos não vinculativos na medida em que imponham, direta ou indiretamente, obrigações a particulares⁶⁷.

163. A obrigação de respeitar o multilinguismo aplica-se também de forma rigorosa, nos termos do artigo 41.º, n.º 4, da Carta, dos artigos 20.º, n.º 2, alínea d) e 24.º TFUE e do artigo 2.º do Regulamento n.º 1, sempre que um indivíduo se dirija por escrito ou de qualquer outro modo às instituições, o que, por sua vez, institui o direito de receber uma resposta na mesma língua que a utilizada por esse indivíduo.

63 Conforme acima debatido no n.º 151.

64 Acórdão de 5 de maio de 2015, Espanha/Conselho (C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 42).

65 Acórdão de 9 de setembro de 2003, Kik/IHMI (C-361/01 P, EU:C:2003:434, n.º 82).

66 V. Acórdão de 11 de dezembro de 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, n.ºs 37 e 38); v. igualmente Acórdão de 12 de julho de 2012, Pimix (C-146/11, EU:C:2012:450, n.º 33).

67 V. Acórdão de 12 de maio de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, n.º 34).

164. Pelo contrário, no que diz respeito às comunicações *internas*, a escolha das línguas disponíveis e, em termos mais gerais, o regime linguístico aplicável nas ou entre as instituições deve ser mais flexíveis. Esta flexibilidade e eventuais limitações não são necessariamente atribuídas a considerações de ordem orçamental⁶⁸, mas sim ao imperativo de uma operacionalidade institucional interna razoável. Esta é uma razão válida que, do meu ponto de vista, poderá ser invocada ao abrigo do artigo 1.º-D, n.º 6, do Estatuto dos Funcionários e que se poderá considerar ser objetivamente justificada se aplicada de forma razoável e proporcionada, conforme exigido pelo Tribunal de Justiça no n.º 88 do Acórdão Itália/Comissão I.

165. Com efeito, qualquer escolha neste sentido será intrinsecamente discricionária e política a dois níveis: seguramente a nível da questão de saber se e de que forma essa escolha deve ser efetuada, mas também, depois de efetuada essa escolha, a nível da questão de saber quais as razões precisas que devem ser utilizadas para a justificar. Por conseguinte, as instituições terão em ambos os níveis uma ampla margem de apreciação. Quanto a este ponto específico, pretendo, todavia, fazer um duplo esclarecimento.

166. Em primeiro lugar, deve a justificação do regime linguístico ser geral e apresentada em termos globais ou deve antes ser individual e casuística? A República Italiana e o Reino de Espanha insistiram na necessidade de justificar qualquer discriminação em razão da língua a nível individual, não apenas no âmbito de cada concurso, mas também, se necessário, no que diz respeito a cada lugar a prover.

167. No entanto, parece-me que essa previsibilidade e a possibilidade de os candidatos se prepararem antecipadamente para concursos militam, antes, a favor de uma política mais geral. Importa recordar novamente que, no n.º 90 do Acórdão Itália/Comissão I, o Tribunal de Justiça sublinhou que «regras que limitem a escolha da segunda língua devem prever critérios claros, objetivos e previsíveis para que os candidatos possam saber, com antecedência suficiente, quais as exigências linguísticas requeridas para se poderem preparar para os concursos nas melhores condições».

168. Não estou totalmente certo da forma através da qual essa exigência seria satisfeita, obrigando o EPSO — ou, conforme o caso, uma entidade competente para proceder a nomeações a título individual — a fundamentar de novo e a partir do zero cada caso específico. O referido acórdão exige, antes, que se dê uma resposta estruturada que permita aos candidatos prever o regime linguístico que provavelmente será aplicável no futuro — e não apenas num futuro próximo, mas também a médio prazo. Por último, em termos práticos, insistir numa nova fundamentação de cada caso específico (sem existirem verdadeiramente quaisquer fatores distintivos) daria apenas origem a uma repetição formalista da mesma justificação, que resultaria muito provavelmente num simples copiar/colar das Disposições Gerais em cada anúncio individual, sem qualquer justificação *individual*.

169. Assim, nesta perspetiva, devo reconhecer que uma abordagem combinada no sentido de ter um conjunto de orientações gerais às quais são autorizados desvios em casos concretos, quando tal se justifique nesse caso particular, parece-me uma forma muito sensata de definir o regime linguístico dos concursos⁶⁹.

⁶⁸ Com efeito, como a República Italiana salientou corretamente na audiência, considerações de índole orçamental não podem justificar uma discriminação: v., por exemplo, Acórdão de 1 de março de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 66 e jurisprudência referida).

⁶⁹ Embora, repito uma vez mais, sem prejudicar a questão de saber se o EPSO teria competência para adotar semelhantes Disposições Gerais, questão essa que acima foi deixada expressamente em aberto nos n.ºs 69 a 77 das presentes conclusões.

170. Em segundo lugar, deve a justificação do regime linguístico basear-se no passado e nos factos, ou deve antes ser prospetiva e normativa? A questão mais importante do caso em apreço parece ser precisamente esta: que tipo de justificação deve ser apresentada para limitar as (segundas) línguas disponíveis para os candidatos a um concurso? Esta questão-chave foi abordada apenas de forma muito indireta no contexto da segunda e terceira partes do terceiro fundamento do recurso, escondida por detrás da questão relativa aos limites e à intensidade da fiscalização realizada pelo Tribunal Geral: *o que* deve o Tribunal Geral fiscalizar e *como* deve o referido Tribunal exercer essa fiscalização?

171. Porém, é precisamente ao colocar-se esta questão relevante que a discrepância de ideias e de expectativas em relação ao que significa ter uma margem de apreciação se torna muito clara. Aquilo que o EPSO — ou, possivelmente, as instituições que estão representadas no conselho de administração do EPSO — pretendia aparentemente levar a cabo era uma determinada escolha (política) no que diz respeito às línguas que devem ser utilizadas no funcionamento interno das instituições, selecionando um conjunto de línguas que acreditam pode permitir razoavelmente o seu funcionamento interno. Esta é uma escolha normativa, prospetiva ou orientada para futuro. Contudo, porque, ao que parece, essa escolha não podia ser feita abertamente (ou, em todo o caso, as instituições não pretenderam afirmá-la abertamente, por uma qualquer razão), aquilo que foi efetivamente apresentado como argumentos foram elementos de facto (estatísticos e não só) baseados no passado e em certos costumes e práticas dentro das instituições.

172. Naturalmente, o resultado é uma discrepância entre as razões (baseadas no passado e nos factos) invocadas pelo EPSO para justificar a escolha linguística e as razões (normativas e orientadas para o futuro) que essa escolha revela. Esta discrepância manifestou-se claramente na audiência, quando alguns dos argumentos avançados pela Comissão foram imbuídos de uma certa lógica de circularidade, que recordava o «Regresso ao Futuro IV»: uma certa perceção do passado determinará para sempre o futuro, estes são o passado e o presente que têm de ser porque este é o futuro desejado porque o passado não pode ser alterado, nem o futuro o pode ser.

173. Por conseguinte, para evitar a repetição de tal fenómeno num processo Itália/Comissão III, o EPSO — e, implicitamente, as instituições que estão representadas no seu conselho de administração — deve decidir claramente como pretende proceder em termos de escolha linguística e de que forma pretende fundamentar qualquer potencial limitação: quer através de justificações baseadas nos factos e no passado, quer através de justificações normativas, orientadas para o futuro. É de esperar que afirmações de facto baseadas no passado e no presente sejam novamente sujeitas a uma fiscalização jurisdicional completa. Em contrapartida, escolhas normativas e orientadas para o futuro acerca do regime linguístico das instituições talvez estejam menos sujeitas a essa fiscalização, desde que permaneçam compatíveis com o quadro legal em vigor, visto que é, com efeito, provável que estas escolhas tenham uma natureza intrinsecamente política. Acima de tudo, depois de essa escolha ter sido feita, as instituições em causa deverão ser abertas e consistentes em relação às justificações subjacentes.

174. Por último, independentemente de qual seja a escolha linguística final, existem, em meu entender, mais dois limites quanto à forma como essa escolha deve ser realizada em termos práticos, aquando da sua transposição para um quadro procedimental.

175. Em primeiro lugar, a escolha das línguas disponíveis deve ser clara, objetiva e previsível para os candidatos, conforme exigido pelo Tribunal de Justiça no n.º 90 do Acórdão Itália/Comissão I. Se alguém estiver a ponderar a possibilidade de realizar uma carreira nas instituições europeias, essa pessoa deve poder preparar-se para concursos futuros. Isto implica necessariamente um certo nível de estabilidade: as línguas que esta pessoa poderá escolher não devem mudar anualmente. Assim, uma abordagem flexível, em que as línguas exigidas poderiam ser adaptadas de forma relativamente frequente para atender às solicitações dos candidatos, dificilmente satisfará a exigência relativa à previsibilidade, que permite — segundo o Tribunal de Justiça — que «os candidatos possam saber, com antecedência suficiente, quais as exigências linguísticas requeridas para se poderem preparar para os concursos nas melhores condições».

176. Em segundo lugar, independentemente da escolha que vier a ser feita, deve garantir-se um nível máximo de igualdade e de neutralidade na forma como os concursos são realizados. De maneira simples: se não for possível tratar todos igualmente bem (querendo isto dizer que todas as pessoas poderiam ser examinadas nas línguas da sua escolha), então devem tratar-se todos igualmente mal (todos devem concorrer com a mesma desvantagem). Na prática, posso pensar em pelo menos dois exemplos de aplicação desta regra.

177. Por um lado, se existir mais do que uma língua disponível como segunda língua, na qual, segundo parece, se realiza na prática a parte decisiva dos concursos, deve assegurar-se (tanto quanto possível) que todos os candidatos sejam obrigados a escolher a sua língua não-materna como segunda língua. Não se pode permitir que candidatos obtenham uma vantagem em relação a outros cuja língua materna não figura entre as línguas selecionadas por, estrategicamente, declararem como segunda língua a sua língua materna.

178. Por outro lado, aplicando a mesma lógica, todos os candidatos devem ser obrigados a comunicar com o EPSO, incluindo quando preenchem o formulário de candidatura e apresentem documentos relevantes, uma vez mais em pé de igualdade. Qualquer vantagem indireta deve também ser evitada a este respeito. Assim, por exemplo, se nenhuma das línguas oficiais estiver disponível para comunicação e apresentação de candidaturas ou de outros documentos ao EPSO, e para outras comunicações no processo de seleção subsequente, neste caso, os candidatos cuja língua materna é uma das línguas disponíveis não devem poder utilizá-la. Desta forma, uma vez mais, estes candidatos não obterão uma vantagem indireta por terem a oportunidade de apresentar documentação relevante e crucial para o processo de seleção na sua língua materna.

179. Em suma, independentemente de qual a escolha que virá a ser efetuada, o sistema deve ser concebido de modo que a disponibilização de uma determinada língua não possa conceder aos falantes nativos dessa língua (e assim, na grande maioria dos casos, aos nacionais de um determinado Estado-Membro) uma vantagem direta ou indireta no processo de seleção.

VI. Conclusão

180. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

- negue provimento ao recurso;
- condene a Comissão Europeia a suportar as suas próprias despesas e as despesas da República Italiana;
- condene o Reino da Espanha e a República da Lituânia a suportarem as suas próprias despesas.