

Processo C-391/20

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

29 de julho de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia)

Data da decisão de reenvio:

14 de julho de 2020

Demandantes:

Boriss Cilevičs e o.

Instituição de que emana o ato impugnado:

Saeima (Parlamento, Letónia)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DA LETÓNIA, LETÓNIA)**

DESPACHO

**RELATIVO À SUBMISSÃO DE QUESTÕES AO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA**

PARA QUE SE PRONUNCIE, A TÍTULO PREJUDICIAL,

NO PROCESSO n.º 2020-33-01

Riga, 14 de julho de 2020

O Latvijas Republikas Satversmes tiesa [Tribunal constitucional da República da Letónia] [*omissis*] [composição do órgão jurisdicional de reenvio],

a pedido de 20 deputados da décima terceira legislatura do Saeima (Parlamento, Letónia) — Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs

Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova e Ivars Zariņš — [omissis] [referências processuais] apresentado na fase escrita do processo, após examinar na audiência de 14 de julho de 2020 o processo «Sobre a conformidade dos artigos 5.º, n.º 1, terceiro período, e 56.º, n.º 3, da Augstskolu likums (Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior), e do ponto 49 das disposições transitórias desta lei, com os artigos 1.º e 105.º da Latvijas Republikas Satversme (Constituição da República da Letónia; a seguir “Constituição”)),

expõe o seguinte:

I. Legislação letã

1. O artigo 1.º da Constituição estabelece:

«A Letónia é uma república democrática independente.»

Nos termos do artigo 4.º da Constituição:

«O letão é a língua oficial da República da Letónia. A bandeira da Letónia é vermelha com uma faixa branca.»

O artigo 68.º da Constituição dispõe:

«Qualquer acordo internacional que regule questões a tratar por via legislativa requer a aprovação do Parlamento.

Através da celebração de acordos internacionais, a Letónia pode, com vista a reforçar a democracia, delegar em instituições internacionais uma parte das competências das instituições do Estado. O Parlamento pode aprovar acordos internacionais que deleguem em instituições internacionais uma parte das competências das instituições do Estado em sessões a que assistam, pelo menos, dois terços dos membros do Parlamento; a aprovação exige uma maioria de dois terços dos votos dos deputados presentes.

A pertença da Letónia à União Europeia é decidida por referendo organizado sob proposta do Parlamento.

As alterações significativas nas condições em que a Letónia pertence à União Europeia serão sujeitas a referendo se tal for solicitado pelo menos metade dos membros do Parlamento.»

O artigo 105.º da Constituição dispõe:

«Todas as pessoas têm direito de propriedade. Os bens objeto do direito de propriedade não devem ser utilizados de modo que contrarie o interesse público. O direito de propriedade só pode ser limitado por lei. Uma expropriação forçada por razões de utilidade pública só é permitida em casos excepcionais, com base numa lei específica e mediante o pagamento de uma indemnização justa.»

O artigo 112.º da Constituição estabelece:

«Todas as pessoas têm direito à educação. O Estado garante o acesso gratuito ao ensino básico e aos restantes níveis do ensino secundário. O ensino básico é obrigatório.»

Por seu turno, o artigo 113.º da Constituição dispõe o seguinte:

«O Estado reconhece a liberdade de criação científica, artística ou outra e assegura a proteção dos direitos de autor e do direito das patentes.»

2. Em 2 de novembro de 1995, o Parlamento adotou a Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, que entrou em vigor em 1 de dezembro do mesmo ano.

2.1. O artigo 5.º da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior previa inicialmente que estes estabelecimentos tinham por missão cultivar e desenvolver as ciências e as artes. A likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (Lei que altera a Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior), de 21 de junho de 2018, alterou o terceiro período do artigo 5.º dessa lei, que passou a ter o seguinte teor: «No âmbito das suas atividades, cultivam e desenvolvem as ciências, as artes e a língua oficial».

2.2. A Lei de 21 de junho de 2018 que altera a Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, alterou também o artigo 56.º desta lei. No início do n.º 3 desse artigo, a expressão «estabelecimentos de ensino superior de natureza estatal» foi substituída pela expressão «estabelecimentos de ensino superior e nos estabelecimentos de grau médio e de formação técnica». Assim, desde 1 de janeiro de 2019, data de entrada em vigor dessas alterações, o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, tem a seguinte redação:

«Nos estabelecimentos de ensino superior e nos estabelecimentos de grau médio e de formação técnica, os programas de estudos serão ministrados na língua oficial. Só é possível realizar programas de estudos numa língua estrangeira nos seguintes casos:

- 1) Programas de estudos realizados na Letónia por estudantes estrangeiros e programas de estudos organizados no âmbito da cooperação prevista nos programas da União Europeia e nos acordos internacionais podem ser ministrados nas línguas oficiais da União Europeia. Quando os estudos que se prevê serem realizados na Letónia tiverem uma duração superior a seis meses ou representarem mais de 20 créditos, a aprendizagem da língua oficial deve ser incluída no número de horas de ensino obrigatório a seguir pelos estudantes estrangeiros.
- 2) Não podem ser ministrados nas línguas oficiais da União Europeia mais de um quinto do número de créditos do programa de estudos, entendendo-se que os exames finais e estatais e a redação dos trabalhos de qualificação, de fim de grau ou de fim de mestrado não são tomados em consideração para esse efeito.

3) Programas de estudos que devam ser realizados numa língua estrangeira, a fim de alcançarem os seus objetivos em conformidade com a classificação educativa da República da Letónia para as seguintes categorias de programas educativos: estudos linguísticos e culturais ou programas relativos ao estudo de línguas. A comissão de autorização decide sobre a pertença do programa de estudos em causa a esta categoria de programas educativos.

4) Os programas de estudo conjuntos podem ser ministrados nas línguas oficiais da União Europeia.»

Assim, o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior dispõe que, os programas de estudos são ministrados na língua oficial em todos os estabelecimentos de ensino superior, incluindo os privados, situados na Letónia. A utilização de línguas estrangeiras para ministrar esses programas só é possível nos casos previstos na disposição referida.

2.3. A Lei de 21 de junho de 2018 que altera a Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, aditou às suas disposições transitórias um ponto 49 com a seguinte redação:

«As alterações introduzidas no artigo 56.º, n.º 3, da presente lei relativamente à língua em que os programas de estudos são ministrados entram em vigor em 1 de janeiro de 2019. Os estabelecimentos de ensino superior e estabelecimentos de grau médio e de formação técnica em que os programas de estudo são ministrados numa língua que não esteja em conformidade com o artigo 56.º, n.º 3, da presente lei, podem continuar a ministrar esses programas na língua em causa até 31 de dezembro de 2022. A partir de 1 de janeiro de 2019, não é autorizada a admissão de estudantes nos programas de estudos ministrados numa língua que não esteja em conformidade com o artigo 56.º, n.º 3, da presente lei.»

3. Na Letónia existem dois estabelecimentos de ensino superior privados —a Rīgas Ekonomikas augstskola (Escola Superior de Ciências Económicas de Riga) e a Rīgas Juridiskā augstskola (Escola Superior de Direito de Riga)— cujo funcionamento é regulado por leis especiais. Estas contêm, entre outras, disposições relativas à língua em que são ministrados os cursos nos referidos estabelecimentos.

O artigo 19.º, n.º 1, da Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (Lei relativa à Escola Superior de Ciências Económicas de Riga) dispõe:

«Neste estabelecimento, os cursos são ministrados em inglês. A redação e a defesa dos trabalhos necessários à obtenção do título de Licenciado, do título de Mestre ou do título de Doutor e os exames de qualificação profissional são efetuados em inglês.»

Por seu turno, o artigo 21.º da Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Lei relativa à Escola Superior de Direito de Riga) estabelece o seguinte:

«Este estabelecimento disponibiliza programas de estudos que tenham obtido a licença correspondente e que tenham sido acreditados em conformidade com o legalmente previsto. Os cursos são ministrados em inglês ou noutra língua oficial da União Europeia.»

II. Legislação da União Europeia

4. O artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reconhece o direito de estabelecimento e o seu artigo 56.º, a livre prestação de serviços. A liberdade de estabelecimento relaciona-se, também, com a liberdade de empresa reconhecida no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

III. Matéria de facto na origem do litígio e tramitação do processo no Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia)

5. Foi instaurado no Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) o processo n.º 2019-12-01 «Sobre a conformidade dos artigos 5.º, n.º 1, terceiro período, e 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, e do ponto 49 das disposições transitórias desta lei, com os artigos 1.º e 105.º da Constituição da República da Letónia».

Este processo foi instaurado a pedido de vinte deputados ao Parlamento letão (a seguir «demandantes»). Este tipo de pedido dá lugar a uma fiscalização abstrata das normas. Estes recursos, interpostos no Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) pelos titulares [da faculdade] de [requerer a] fiscalização abstrata das normas jurídicas, entre os quais os membros do Parlamento letão, têm por objeto a defesa dos interesses públicos. Estes recursos constituem um instrumento essencial para a proteção de importantes interesses estatais e sociais. A fiscalização abstrata das normas jurídicas constitui um meio que serve para organizar o sistema jurídico. Por conseguinte, compete ao Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) apreciar a conformidade das disposições em causa com as normas jurídicas de nível superior em relação a todas as pessoas às quais o legislador tornou aplicável a regulamentação em causa [v. Acórdão do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) de 15 de novembro de 2016 no processo 2015-25-01, n.º 9].

6. No seu recurso interposto no Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia), os **demandantes** alegaram que os artigos 5.º, n.º 1, terceiro período, e 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, bem como o ponto 49 das disposições transitórias dessa lei (a seguir «disposições em causa») não eram conformes com os artigos 1.º, 105.º e 112.º da Constituição.

Os demandantes argumentaram que as disposições em causa restringem a autonomia dos estabelecimentos de ensino superior privados e a liberdade académica dos seus professores e dos seus estudantes, na medida em que impõem a esses estabelecimentos a obrigação de cultivarem e desenvolverem a língua oficial e limitam a possibilidade de esses estabelecimentos oferecerem programas

de estudos em línguas estrangeiras. Na sua opinião, o direito à educação, consagrado no artigo 112.º da Constituição é, deste modo, restringido.

Os demandantes alegaram, também, que as disposições em causa restringem o direito dos estabelecimentos de ensino superior ao exercício de uma atividade comercial e à prestação, a título oneroso, do serviço de ensino superior, em conformidade com a licença de que são titulares, embora o direito seja abrangido pelo âmbito do direito de propriedade reconhecido no artigo 105.º da Constituição. Os estabelecimentos de ensino superior privados não podem disponibilizar integralmente programas ministrados em inglês ou noutros idiomas que não sejam línguas oficiais da União Europeia e que já tenham sido objeto da correspondente acreditação.

Segundo os demandantes, as disposições em causa violam também o princípio da legalidade consagrado no artigo 1.º da Constituição, nos termos do qual os fundadores de estabelecimentos de ensino superior privados podiam ter uma confiança legítima no facto de poderem beneficiar da utilização da sua propriedade. Uma vez que estes estabelecimentos obtiveram as licenças correspondentes e os seus programas de estudos foram acreditados, confiavam na possibilidade de continuarem a exercer a atividade comercial em causa. Não foi prevista qualquer disposição que permita que a transição para a nova legislação não seja abrupta, nem um mecanismo de compensação.

Os demandantes alegaram, igualmente, que, ao criarem uma barreira à entrada no mercado do ensino superior e ao impedirem os nacionais e empresas de outros Estados-Membros da União Europeia de prestarem serviços de ensino superior em línguas estrangeiras, as disposições em causa violavam os direitos à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços garantidos pelo direito da União Europeia, reconhecidos nos artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como a liberdade de empresa, consagrada no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

7. A instituição que adotou o ato impugnado, o Parlamento, alega que as disposições em causa são conformes com os artigos 5.º, 105.º, e 112.º da Constituição.

7.1. Segundo o Parlamento, as disposições em causa não limitam os direitos dos estabelecimentos de ensino superior privados, uma vez que o direito à educação abrange apenas a proteção dos direitos dos estudantes. O Estado não é obrigado a assegurar o ensino superior numa língua diferente da língua oficial. O princípio da unidade do sistema educativo exige que sejam aplicadas exigências linguísticas básicas uniformes aos diferentes tipos e níveis de formação. Por conseguinte, não se pode considerar que os direitos conferidos pelo artigo 112.º da Constituição tenham sido limitados. Além disso, mesmo que se considerasse que esses direitos estão a ser limitados, essa limitação seria imposta por lei, prosseguiria um objetivo legítimo e seria proporcionada a esse objetivo.

7.2. Na sua contestação, o Parlamento alegou que as disposições em causa não violam os direitos reconhecidos no artigo 105.º da Constituição, na medida em que estes não conferem proteção legal ao direito de as pessoas obterem lucros. Além disso, há que ter em conta o facto de os estabelecimentos de ensino superior privados operarem num setor de atividade regulamentado de modo específico, subordinado à realização dos objetivos fixados pelo legislador e que só podem prosseguir fins lucrativos no âmbito da prossecução desses objetivos. Mesmo que se considerasse que as disposições em causa limitam os direitos reconhecidos no artigo 105.º da Constituição, essa limitação seria proporcionada, na medida em que os estabelecimentos de ensino superior privados continuam a poder ministrar programas de estudos conformes com as exigências da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, a disponibilizar cursos informais e a realizar atividades de investigação. Além disso, o ponto 49 das disposições transitórias da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior prevê um período transitório suficientemente longo.

Na audiência, Sandis Bērtaitis, representante do Parlamento, alegou que o direito da União não limita a faculdade de que dispõem os Estados-Membros de adotarem, no domínio da educação, regras necessárias à proteção dos valores constitucionais. Alegou, também, que o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior estabelece disposições específicas para a realização de programas de estudos nas línguas da União Europeia, pelo que não está dissociado do espaço educativo da União Europeia.

8. Em 11 de junho de 2020, o **Satversmes tiesa** (Tribunal Constitucional, Letónia) proferiu um acórdão no processo n.º 2019-12-01 (a seguir «Acórdão»).

8.1. No seu Acórdão, o **Satversmes tiesa** (Tribunal Constitucional, Letónia) concluiu que o direito de propriedade consagrado no artigo 105.º da Constituição devia ser interpretado à luz da liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por conseguinte, considerou que era necessário clarificar o conteúdo da liberdade de estabelecimento, prevendo a possibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. O **Satversmes tiesa** (Tribunal Constitucional, Letónia) observou, igualmente, que não era desejável uma situação em que, ao submeter ao Tribunal de Justiça um eventual reenvio prejudicial, a questão da conformidade das disposições em causa com a Constituição ficasse pendente de decisão, pelo menos em parte, durante um longo período tempo. Consequentemente, o **Satversmes tiesa** (Tribunal Constitucional, Letónia) decidiu dividir o processo *sub judice* em dois: o processo relativo à conformidade das disposições em causa com o artigo 112.º da Constituição e o processo relativo à conformidade das disposições em causa com os artigos 1.º e 105.º da Constituição. Quanto ao primeiro processo, havia que proferir a sua decisão, uma vez que, neste contexto, as disposições em causa regulam um domínio que, nos termos do artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é da competência dos Estados-Membros da União Europeia. Em contrapartida, no que respeita ao segundo processo, há que retomar o seu exame quanto ao mérito.

8.2. Tendo em conta a estreita relação existente entre o ensino superior e a liberdade de criação científica, artística ou outra, no processo relativo à conformidade das disposições em causa com o artigo 112.º da Constituição, além da questão da conformidade das referidas normas com o direito à educação, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) avaliou a sua conformidade com o artigo 113.º da Constituição, que consagra a liberdade de criação científica.

No Acórdão, afirma que, através da obrigação de cultivar e desenvolver a língua oficial prevista no artigo 5.º da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, o legislador concretizou a obrigação positiva do Estado de instituir um quadro regulamentar para o ensino superior que garanta que a atividade desses estabelecimentos é exercida no interesse geral. Além disso, há que ter em conta o facto de a disposição em causa conferir aos estabelecimentos de ensino superior um amplo poder de apreciação quanto ao cumprimento dessa missão. Consequentemente, o artigo 5.º, n.º 1, terceiro período, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior é conforme com o artigo 112.º da Constituição, em conjugação com o artigo 113.º desta.

O Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) salientou que o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, deve ser interpretado em conjugação com o ponto 49 das disposições transitórias dessa lei, uma vez que essas normas constituem um quadro regulamentar único. Esta regulamentação restringe a liberdade académica dos professores e dos estudantes dos estabelecimentos de ensino superior, bem como a autonomia desses estabelecimentos, na medida em que prevê restrições à utilização de línguas estrangeiras na realização de programas de estudos nesses estabelecimentos. Esta limitação é imposta por lei, prossegue um objetivo legítimo e é apta a atingir esse objetivo. No entanto, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) concluiu que o legislador não tinha examinado se este objetivo legítimo podia ser alcançado por meios menos restritivos. Um destes meios poderia consistir numa avaliação global da qualidade de todos os estabelecimentos de ensino superior privados, com base na qual poderia ser concedida a autorização para se disponibilizar programas de estudos numa língua estrangeira. Do mesmo modo, uma regulamentação que previsse derrogações ao artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior relativas a determinadas áreas científicas ou para determinado nível de estudos, restringiria menos a liberdade académica dos professores e dos estudantes dos estabelecimentos de ensino superior privados e a autonomia desses estabelecimentos. Por conseguinte, o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior e o ponto 49 das disposições transitórias desta não são conformes com o artigo 112.º da Constituição, em conjugação com o artigo 113.º desta, uma vez que tais disposições controvertidas são aplicáveis aos estabelecimentos de ensino superior privados.

IV. Motivos pelos quais o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia

9. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, na Letónia, estes estabelecimentos podem ser criados pelo Estado ou por outras pessoas coletivas ou singulares, incluindo pessoas coletivas ou singulares estrangeiras. O ensino superior é, por conseguinte, um serviço suscetível de ser prestado por empresas criadas por particulares.

O artigo 4.º do Tratado [da União Europeia] dispõe que a União Europeia respeita a identidade nacional dos Estados-Membros. Por outro lado, por força do artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União Europeia respeita as responsabilidades dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística. Assim, pode concluir-se que o conteúdo e a organização do ensino superior são da competência dos Estados-Membros da União Europeia. Por conseguinte, as disposições em causa, que regulam o funcionamento dos estabelecimentos de ensino a fim de promover o cultivo e o desenvolvimento da língua oficial, inscrevem-se num domínio que é da competência dos Estados-Membros da União Europeia. No entanto, o Tribunal de Justiça reconheceu que a liberdade de estabelecimento é igualmente aplicável em domínios cuja competência é deixada aos Estados-Membros da União Europeia (v., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2020, KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, n.º 20).

A liberdade de estabelecimento, na aceção do artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, implica tanto o acesso às atividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais. Esta liberdade estende-se, portanto, tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas. Como o Tribunal de Justiça já declarou, a liberdade de estabelecimento deve ser entendida em sentido amplo. Esta inclui o direito de os nacionais e as empresas dos Estados-Membros da União Europeia participarem, de modo permanente e ininterrupto, na vida económica de outro Estado-Membro com fins lucrativos (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de junho de 1974, *Reyners*, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, n.º 25). Por conseguinte, a organização, mediante remuneração, de cursos de formação superior está igualmente abrangida pelo âmbito de aplicação da liberdade de estabelecimento quando esta atividade é exercida pelo nacional de um Estado-Membro num Estado-Membro diferente, de forma estável e contínua, a partir de um estabelecimento principal ou secundário neste último Estado-Membro. Devem ser consideradas restrições a esta liberdade, na aceção do artigo 49.º, primeiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, todas as medidas que proíbem, perturbam ou tornam menos atrativo o exercício destas liberdades (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 2003, *Neri*, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, n.ºs 39 e 41).

9.1. Na audiência realizada no âmbito do processo n.º 2019-12-01, diversas pessoas chamadas a prestar declarações afirmaram no *Satversmes tiesa* (Tribunal Constitucional, Letónia) que as disposições em causa podiam constituir uma restrição à liberdade de estabelecimento reconhecida no artigo 49.º do Tratado

sobre o Funcionamento da União Europeia, dado que o artigo 56.º da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior cria uma barreira dificilmente ultrapassável à entrada de empresas estrangeiras no mercado letão do ensino superior.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «restrição», na aceção dos artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia diz respeito a todas as medidas que proíbem, perturbam ou tornam menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços. O artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia opõe-se à aplicação de qualquer regulamentação nacional que tenha por efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil do que a prestação de serviços puramente interna a um Estado-Membro (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de julho de 2007, Comissão/Bélgica C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, n.º 37). A Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (a seguir «Diretiva serviços») contém disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços. O artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva serviços dispõe que os Estados-Membros não podem condicionar a prestação de serviços a requisitos discriminatórios.

Do mesmo modo, o conceito de restrição abrange também as medidas não discriminatórias de um Estado-Membro que afetam o acesso ao mercado das empresas de outros Estados-Membros e entravam dessa forma o comércio na União Europeia (v., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, n.ºs 62 e 64). Entende-se por discriminação indireta qualquer medida nacional que, embora aplicável independentemente da nacionalidade, torne menos atrativo o exercício das liberdades garantidas pelo Tratado (v., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020, Vodafone Magyarq, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, n.ºs 42 e 43).

Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as medidas nacionais suscetíveis de perturbar ou tornar menos atrativo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado podem contudo admitir-se se prosseguirem um objetivo legítimo compatível com o Tratado, se se justificarem por razões imperiosas de interesse geral, forem adequadas a garantir a realização do objetivo que prosseguem e não ultrapassarem o que é necessário para alcançar esse objetivo (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de julho de 2007, Comissão/Bélgica, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, n.º 47). O Tribunal de Justiça examinou as restrições à liberdade de estabelecimento no domínio do ensino superior, mas, até agora, [apenas] o fez no que respeita às condições de acesso a uma profissão nos Estados-Membros e ao reconhecimento dos diplomas de ensino superior (v., por exemplo, Acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2008, Comissão/Portugal, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402; e de 29 de janeiro de 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). No entender do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional,

Letónia), o processo principal tem por objeto o acesso ao mercado dos serviços de ensino superior. O Tribunal de Justiça ainda não abordou a questão do desenvolvimento de uma atividade empresarial no domínio do ensino superior.

Até à data, o Tribunal de Justiça da União Europeia não examinou a questão de saber se uma regulamentação de um Estado-Membro que impõe a obrigação de cultivar uma língua nacional e de a utilizar no domínio do ensino superior, incluindo nos estabelecimentos de ensino superior privados, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento e, se for o caso, se é justificada, adequada e não vai além do que é necessário para atingir esse objetivo. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa a processos cujos elementos de facto e de direito são diferentes dos do caso em apreço pode também ser pertinente na presente situação. Assim, por exemplo, o Tribunal de Justiça declarou que a obrigação imposta por um Estado-Membro aos organismos de radiodifusão televisiva de afetar uma determinada percentagem das receitas a obras que tenham como língua original uma das línguas oficiais do Estado-Membro em causa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, à liberdade de estabelecimento, à livre circulação de capitais e à livre circulação de trabalhadores. Essa limitação foi considerada conforme com o direito da União (v., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2009, UTECA, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, n.º 24). O Tribunal de Justiça concluiu, igualmente, que uma regulamentação que impõe a celebração de contratos de trabalho na língua oficial de um Estado-Membro pode ter um efeito dissuasor nos trabalhadores e empregadores que não falem essa língua provenientes de outros Estados-Membros e, por conseguinte, constitui uma restrição à livre circulação dos trabalhadores. Esta restrição foi declarada incompatível com o artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de abril de 2013, Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, n.º 22).

Importa igualmente salientar que, nas suas Conclusões de 5 de março de 2020, a advogada-geral do Tribunal de Justiça Juliane Kokott procedeu à análise de determinadas disposições do direito húngaro que preveem que os estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que pretendam estabelecer-se na Hungria só podem fazê-lo se prestarem serviços de ensino superior no Estado em que se situa a sua sede social e se tiver sido celebrado um acordo internacional entre a Hungria e o país em causa. Embora o Governo húngaro tenha afirmado que essa regulamentação era necessária para a proteção da ordem pública e para assegurar a qualidade do ensino superior, a advogada-geral chegou à conclusão de que não era compatível com o artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em conjugação com o artigo 54.º do referido tratado, nem com o artigo 16.º da Diretiva serviços, nem com a liberdade de empresa consagrada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v. as Conclusões da advogada-geral Kokott apresentadas no processo C-66/18 Comissão/Hungria [omissis] EU:C:2020:172, n.ºs 130 a 140, 153 a 161 e 175).

9.2. O artigo 5.º da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior impõe a todos os estabelecimentos que pretendam emitir um diploma de ensino superior

reconhecido pela República da Letónia a obrigação de desenvolverem e cultivarem a língua oficial, ou seja, o letão. Por seu turno, o artigo 56.º, n.º 3, dessa lei restringe as possibilidades de os estabelecimentos de ensino superior privados oferecerem e ministrarem cursos em línguas estrangeiras, uma vez que isso só é possível nos casos especificados nesta disposição [v. Acórdão do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) de 11 de junho de 2020 no processo n.º 2019-12-01, n.º 29.4].

Estas duas disposições aplicam-se indistintamente aos estabelecimentos de ensino superior públicos e privados, e tanto às empresas estabelecidas na Letónia como às estabelecidas no estrangeiro. Ora, por força do artigo 21.º da Lei relativa à Escola Superior de Direito de Riga e do artigo 19.º, n.º 1, da Lei relativa à Escola Superior de Ciências Económicas de Riga, o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior, não é aplicável a esses dois estabelecimentos de ensino superior estabelecidos na Letónia.

Assim, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) conclui que: a jurisprudência do Tribunal de Justiça acima referida evidencia que a obrigação de utilizar a língua oficial de um Estado-Membro ou de promover o seu desenvolvimento num domínio da atividade empresarial pode ser considerada uma restrição à liberdade de estabelecimento. No entanto, tendo em conta a competência dos Estados-Membros no domínio da educação, é duvidoso se a obrigação imposta aos estabelecimentos de ensino superior privados de cultivarem e desenvolverem a língua oficial de um Estado-Membro e de a utilizarem nos programas de ensino superior constitui, também, uma restrição à liberdade de estabelecimento.

As disposições em causa aplicam-se indistintamente às empresas letãs e aos nacionais e empresas de outros Estados-Membros da União Europeia, circunstância que pode indicar que a alegada restrição não é discriminatória. No entanto, no entender do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia), não resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça se o facto de o artigo 56.º, n.º 3, da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior não se aplicar a dois estabelecimentos de ensino superior com sede na Letónia tem incidência sobre a natureza desta restrição. Com efeito, não é possível concluir, de modo inequívoco, se uma regulamentação que é indistintamente aplicável às empresas letãs e estrangeiras, mas que, em simultâneo, prevê derrogações para duas empresas estabelecidas na Letónia é discriminatória ou não.

O princípio da proporcionalidade foi analisado exaustivamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., por exemplo, Acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, n.º 50; e de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland e Seitlinger e o., C-293/12 e C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, n.º 46). No entanto, admitindo que as disposições em causa no presente processo restringem a liberdade de estabelecimento, é duvidoso que a interpretação do artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

permite concluir que essa restrição é justificada, adequada e não vai além do que é necessário para atingir o objetivo legítimo de proteção da língua oficial prosseguido por esta restrição. No entender do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia), a língua oficial é considerada uma das manifestações da identidade nacional.

10. O artigo 68.º da Constituição estabelece, e o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) declarou, que o direito da União se tornou parte integrante da ordem jurídica letã com a ratificação do Tratado relativo à adesão da Letónia à União Europeia. Como tal, para clarificar o conteúdo da regulamentação nacional e aplicá-la, há que ter em conta o direito da União Europeia e a interpretação que dele faz a jurisprudência do Tribunal de Justiça [v. Acórdão do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) de 6 de março de 2019 no processo n.º 2018-11-01, n.º 16.2].

Decorre das obrigações assumidas pela Letónia, devido à sua adesão à União Europeia, que o artigo 105.º da Constituição deve ser interpretado à luz da liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [v. Acórdão do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) de 11 de junho de 2020 no processo n.º 2019-12-01, n.º 23.1]. No presente processo, é, portanto, necessário clarificar o conteúdo do artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados da União Europeia e sobre a validade e a interpretação dos atos da União Europeia. O Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) é um órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial, na aceção do artigo 267.º, terceiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por conseguinte, deve cumprir a sua obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, a menos que o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) tenha constatado que a questão não é pertinente, ou que a disposição em causa já foi objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça, ou que a aplicação correta do direito se impõe com tal evidência que não suscita nenhuma dúvida razoável (v., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, n.º 21). Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça acima referida, na presente decisão, a interpretação e a aplicação correta do artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, não se impõem com uma evidência tal que não suscite nenhuma dúvida razoável. Embora o Tribunal de Justiça tenha interpretado diversas vezes esta disposição do Tratado, não procedeu a uma interpretação relativa à restrição da liberdade de estabelecimento no domínio do ensino superior.

Consequentemente, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) considera que, no processo n.º 2020-33-01, existem circunstâncias que justificam a decisão de submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

Tendo em conta as considerações precedentes e [omissis] em conformidade com o artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia)

decidiu:

1. Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

1.1. Uma regulamentação como a que está em causa no processo principal constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou, a título subsidiário, à livre prestação de serviços garantida no artigo 56.º [do referido Tratado], bem como à liberdade de empresa reconhecida no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

1.2. Que considerações devem ser tidas em conta na apreciação do carácter justificado, adequado e proporcionado dessa regulamentação relativamente ao seu objetivo legítimo de proteger a língua oficial como manifestação da identidade nacional?

2. Suspender a instância até à prolação da decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A presente decisão não é suscetível de recurso.

[Omissis] [assinaturas e questões formais]