

A obrigatoriedade da utilização da língua portuguesa no procedimento administrativo

Artur Flamínio da Silva ⁽¹⁾

Resumo: o presente texto tem como função primordial analisar as dificuldades interpretativas que resultam do artigo 54.º do Código do Procedimento Administrativo, no qual se consagra a regra da língua portuguesa como a língua do procedimento administrativo. Procura-se, assim, perceber se é possível conceber exceções a esta regra e, em caso de a resposta ser positiva, em que condições deve ser admitido o uso de um idioma estrangeiro no procedimento administrativo.

Sumário: I. Introdução; II. A comunicação da (e com a) Administração como elemento essencial da participação dos particulares no procedimento administrativo: a importância da língua; III. A língua portuguesa como língua estadual: uma imposição constitucional; IV. A língua portuguesa como língua do procedimento administrativo; V. Conclusão.

¹ Doutor e Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do CEDIS/FDUNL. Árbitro. O estudo que se apresenta assume-se como parte de uma investigação que se desenvolveu para o Curso sobre o Procedimento Administrativo que o autor leccionou na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Tem, assim, um cariz destinado a ser uma primeira abordagem sobre a importância e, em especial, da valorização da utilização da língua portuguesa no procedimento administrativo. Integra-se, contudo, num estudo mais abrangente que agora se começa a desenvolver com a publicação deste texto.

I. Introdução

1.1. O presente texto visa avaliar em que condições se pode concluir que a língua portuguesa se assume como meio comunicativo entre a Administração Pública e o cidadão. A temática de que nos ocupamos neste trabalho foi anunciada, em 2015, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 1 de Julho, que alterou o Código do Procedimento Administrativo (CPA), como uma inovação relevante. Neste contexto, note-se que aí se destacou que as alterações promovidas por este último instrumento legislativo à parte III do CPA eram merecedoras de uma “referência especial”, uma vez que neste último se passaria consagrar a “prescrição da língua portuguesa como língua do procedimento”².

Com efeito, deve referir-se que a solução legal que se encontra prevista no artigo 54.º do CPA, desde 2015, se reconduz a afirmar, de um modo aparentemente simples, que: “[a] língua do procedimento é a língua portuguesa”. A norma prevista no CPA, apresentando como antecedente legal mais directo e recente³ neste domínio as normas da contratação pública⁴, visa colmatar, na sua essência, uma omissão do CPA de 1991, onde nada estabelecia – até aí – no que concerne ao idioma a utilizar na comunicação entre Administração e os particulares no procedimento administrativo⁵.

² Fazem-se também referências no preâmbulo do mesmo diploma à “consagração de um novo princípio da adequação procedimental, [à] previsão de acordos endoprocedimentais e a introdução de preceitos de âmbito genérico respeitantes à instrução por meios eletrónicos, às comunicações por telefax ou meios eletrónicos e ao balcão único eletrónico”.

³ Sem prejuízo da solução em causa ter, como se verá, como inspiração a solução das normas processuais civis.

⁴ Cfr., a este respeito, os artigos 58.º, 86.º, n.º 1, alínea c), 115.º, n.º 1, alínea e), 132.º, n.º 1, alínea h), 164.º, n.º 1, alínea l), 170.º, n.º 4, 184.º, n.º 2, alínea g), 189.º, n.º 2, alínea d), 209.º, n.º 2, alínea d) e 211.º, n.ºs. 1 e 2 do Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na redacção do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de Maio). Sobre os problemas que se colocam em sede de contratação pública, v., por todos, JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Temas de Contratação Pública*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 239 e ss.

⁵ Admitindo precisamente que o CPA nada referia a este respeito, ainda que concluíssem que “[s]ão, é claro, obrigatoriamente escritos em português todos os termos, despachos e demais diligências de carácter procedimental lavrados ou realizados pelas autoridades administrativas que superintendem no processo – mesmo aqueles que se destinam a solicitar a colaboração de autoridades ou a participação de interessados estrangeiros, que serão traduzidos depois”, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1997, p. 56.

1.2. Assumindo, recentemente, uma maior atenção por parte da doutrina⁶, ficou, porém, evidente que a norma em causa, de interpretação aparentemente fácil, suscita dificuldades em certos casos concretos, pelo que se explorarão e ensaiarão respostas com exemplos práticos que permitam determinar a operacionalidade da solução prevista no artigo 54.º do CPA⁷.

II. A comunicação da (e com a) Administração como elemento essencial da participação dos particulares no procedimento administrativo: a importância da língua

2.1. A importância da língua da Administração – e, em geral, de qualquer processo comunicativo daquela com os particulares – reflecte-se, designadamente, (i) *no esclarecimento e na compreensão dos fundamentos nos quais se alicerça a decisão administrativa*; (ii) *na garantia dos direitos subjectivos dos particulares*; (iii) *na compreensão das normas jurídico-administrativas*; (iv) *na aceitação “reforçada” da legitimidade do acto administrativo*⁸.

A função primordial da língua, e em geral da linguagem, enquanto processo de comunicação da Administração Pública com os cidadãos reside, essencialmente, numa dimensão participativa dos particulares no procedimento administrativo. De facto, é no âmbito do processo comunicativo entre a Administração Pública e os administrados que a importância e o relevo da língua no domínio da participação

⁶ V., entre a mais interessante abordagem, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 122 e ss. e PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 158 e 159.

⁷ Não se abordará no presente trabalho a necessidade ou não da utilização do acordo ortográfico de 1990 (e, eventual, inconstitucionalidade do novo acordo). Sobre este tema, v. IVO MIGUEL BARROSO, “Inconstitucionalidade orgânica e formal da Resolução do Conselho de Ministros nº/2011, que mandou aplicar o acordo ortográfico da língua portuguesa à administração pública e a todas as publicações no Diário da República, a partir de 1 de Janeiro de 2012, bem como ao sistema educativo (público, particular e cooperativo), a partir de Setembro de 2011: inconstitucionalidade e ilegalidades *sui generis* do conversor lince e do vocabulário ortográfico português”, in *O Direito*, n.ºs. 1-2 e 3 (2013) n.º 3 (2013), pp. 93 e ss. e pp. 439 e ss.

⁸ Com uma síntese parcialmente idêntica, v. BARBARA BREDEMEIER, *Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2007, pp. 228 e ss. Sobre a importância, em geral, da linguagem no Direito Administrativo, v., por todos, PAUL DALY, “The Language of Administrative Law, in *Canadian Bar Review*, n.º 94/3 (2016), pp. 519 e ss.

(e da intervenção) dos cidadãos no procedimento administrativo se manifesta com maior acuidade. A assimetria informativa (e, desde logo, a desigualdade daí decorrente) entre estes dois actores exige que a Administração tenha que, por imposição constitucional⁹ e legal¹⁰, transmitir informações aos particulares, mas também que permita que os mesmos possam aceder, em condições não dificultadas, a informações ou elementos que, caso seja necessário, permitam colocar em causa a actividade administrativa, efectuar petições e, eventualmente, obter tutela jurisdicional¹¹.

A impossibilidade de um particular poder “dialogar” com a Administração em condições axiologicamente igualitárias redundaria num procedimento administrativo que se poderia considerar não equitativo¹², pelo que a relevância de discutir os termos em que ocorre aquele processo comunicativo é evidente.

III. A língua portuguesa como língua estadual: uma imposição constitucional

3.1. A utilização da língua portuguesa é, geralmente, vista como uma parte integrante da “identidade cultural administrativa”, a qual, efectivamente, resulta de normas constitucionais¹³.

⁹ Cfr. o artigo 268.º, n.º 1, da CRP, nele se dispondo que “[o]s cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”.

¹⁰ V. o artigo 12.º, do CPA, aí se dispondo que “[o]s órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código”. Cfr., igualmente, os artigos 83.º e ss. do CPA ao direito de informação dos particulares.

¹¹ Sobre esta questão, cfr. BARBARA BREDEMEIER, *Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2007, pp. 2 e ss.

¹² Entre nós, sobre a tónica da participação dos particulares como forma de promoção do procedimento equitativo, cfr., por todos, SÉRVULO CORREIA, “Procedimento equitativo e direito de participação procedimental”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 41 e ss. V., igualmente, sobre as várias dimensões do procedimento equitativo, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 73 e ss.

¹³ V. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2013, p. 158. Assumindo, de um modo elucidativo, que a língua se assume como “a concentração da história

Do ponto de vista constitucional são várias as normas que permitem fundar este entendimento. Desde logo, assume-se como tarefa fundamental do Estado, de acordo com o previsto no artigo 9.º, alínea f) da Constituição da República Portuguesa (CRP), promover o ensino e a difusão, valorizar e defender a língua portuguesa. Por outro lado, numa leitura integrada desta última norma conjugando-a com o disposto do artigo 11.º, n.º 3, da CRP, ao se estabelecer o português como a “língua oficial” não pode deixar de se reconhecer a sua obrigatoriedade de utilização por todos os poderes (políticos, legislativos, administrativos e jurisdicionais)¹⁴. Por conseguinte, não se pode, assim, ignorar que a língua portuguesa é, acima de tudo, a “língua oficial do Estado”¹⁵. Logo, a utilização da língua portuguesa pela Administração é, portanto, uma imposição constitucional¹⁶.

Neste sentido, uma das conclusões relevantes a extrair da obrigação constitucional de utilização da língua portuguesa é que não estamos perante um mero dever estadual, mas, também, perante um direito fundamental dos cidadãos (portugueses e estrangeiros) à utilização da língua portuguesa.

cultural, política e jurídica da respectiva comunidade linguística”, admite KIRCHHOF, igualmente, que “a língua promove a continuidade entre o passado, o presente e o futuro”. V. PAUL KIRCHHOF, *Die Bestimmtheit und Offenheit der Rechtssprache*, Berlim, Walter De Gruyter, 1987, pp. 8 e ss. Sobre a relevância cultural da língua no Direito Administrativo, v. RUDOLF FISCH e BURKHARD MAGIES, “Einfluss der Verwaltungskultur auf die Sprache der legalistischen Verwaltung”, in *Grundmuster der Verwaltungskultur*, Baden-Baden, Nomos, 2014, pp. 67 e ss.

¹⁴ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 153.

¹⁵ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 292. Sobre a relevância da língua enquanto elemento comunicativo do Estado, v., por todos, PAUL KIRCHHOF, *Die Bestimmtheit und Offenheit der Rechtssprache*, Berlim, Walter de Gruyter, 1987, pp. 9 e ss.

¹⁶ Não se devendo, por hipótese, considerar, em sentido contrário, que a solução da língua portuguesa como língua do procedimento administrativo viola, desde logo, os preceitos constitucionais ao se manifestar numa imposição da língua até aos cidadãos estrangeiros que não a dominem. V., por exemplo, assumindo, na doutrina alemã, que o estabelecimento de uma língua para o procedimento administrativo não suscita nenhum “embaraço” constitucional, sendo antes uma manifestação de uma certa língua como a língua do Estado. V. ULRICH RAMSAUER e PETER WYSK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 17ª. Edição, Munique, C. H. Beck, 2016, p. 467.

O direito fundamental ao uso da língua portuguesa, quer se veja nele um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias¹⁷ ou uma parte integrante do conteúdo, por se incluir na identidade cultural e linguística, do direito à identidade pessoal (artigo 26.º, n.º 1, da CRP) e também do direito à criação e fruição cultural (previsto nos artigos 42.º, n.º 1 e 78.º, n.º 1, da CRP)¹⁸, segue, indubitavelmente, o regime dos direitos, liberdades e garantias¹⁹.

3.2. No que respeita ao seu conteúdo e no que mais imediatamente nos importa, o direito em causa manifesta-se, imediatamente, em dois planos: em primeiro lugar, no direito a exteriorizar a comunicação escrita ou oral na língua portuguesa e, em segundo lugar, no direito à leitura, audição ou, em geral, numa qualquer comunicação nessa mesma língua²⁰.

De outro modo, também se deve retirar do texto constitucional que a imposição da língua portuguesa no procedimento administrativo é a regra, e ainda que o texto constitucional não se refira expressamente a esta hipótese, podem ser ponderadas as situações que a permitam excepcionar.

Em primeiro lugar, deve admitir-se que nada impede que, contanto que inexista uma obrigatoriedade de usar a língua estrangeira no âmbito do exercício da função administrativa por parte da Administração, os cidadãos estrangeiros (com ou sem residência em Portugal) possam comunicar noutra língua também com as entidades públicas²¹.

¹⁷ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 292.

¹⁸ Neste sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 153.

¹⁹ Sobre este regime, v., por todos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 184 e ss.

²⁰ Neste sentido, anunciando outras hipóteses que integram esse direito, designadamente o direito à tutela jurisdicional efectiva, v. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 153 e 154.

²¹ Não está aqui em causa a hipótese em que a Administração Pública portuguesa comunica com uma Administração estrangeira e que envolve procedimentos administrativos nacionais, mas que, nesta hipótese, também se deverá admitir que a língua procedimental possa não ser o português. V., neste sentido, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016, p. 124.

Pense-se, a título de exemplo, na situação académica em que cidadãos europeus não dominam adequadamente a língua portuguesa, mas que, ainda assim, tenham que comunicar com a Administração Pública portuguesa, desde que o façam numa língua compreensível para os seus trabalhadores, para fazer valer um certo direito legalmente previsto.

No mesmo sentido, pode ponderar-se a situação, ainda que de resolução mais problemática, em que a Administração se vê confrontada com um pedido de informação ou uma participação (por exemplo, no domínio do Direito sancionatório administrativo) numa língua diversa da portuguesa e se coloca, assim, perante a eventualidade de a Administração ponderar uma resposta numa língua que não a nacional. A este respeito, não pode deixar de reconhecer-se que as normas constitucionais que fundam a existência de uma obrigatoriedade da língua portuguesa não deixem ser forçosamente lidas de um modo integrado que abranja outras normas constitucionais que impedem a existência, designadamente, de discriminações aos cidadãos estrangeiros (cfr. os artigos 13.º e 15.º da CRP)²².

Em segundo lugar, nada impede, no nosso entendimento, que, tendo em conta as coordenadas constitucionais, os cidadãos portugueses (investigadores), em ambiente académico, possam optar – e que, efectivamente, a isso não sejam obrigados –, por comunicar, no âmbito da sua liberdade científica (v. o artigo 42.º, n.º 1, da CRP), com outros cidadãos em conferências internacionais em outras línguas que não se reconduzam à língua portuguesa numa instituição do ensino superior portuguesa²³.

²² A questão é particularmente sensível no direito sancionatório administrativo, devendo ser de ponderar a hipótese de existirem mecanismos de defesa adequados à situação de desigualdade “comunicativa” que se pode gerar pela obrigatoriedade do uso da língua portuguesa. Admitindo precisamente que o artigo 13.º, n.º 2, da CRP “não infirma a regra da língua oficial”, mas, pelo contrário, pressupõe “certas garantias dos não falantes do português que se encontrem no país”, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 154.

²³ Interpretando as normas constitucionais no sentido de admitirem a possibilidade do “uso de outras línguas em cerimónias oficiais estrangeiras (por exemplo, visitas de personalidades oficiais estrangeiras)”, bem como “na actividade de instituições públicas (por exemplo na leção universitária ou na redacção de trabalhos de investigação)”. Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra

IV. A língua portuguesa como língua do procedimento administrativo

4.1. De acordo com já exposto, pode facilmente concluir-se que a consagração da solução prevista no artigo 54.º do CPA mais não é do que a concretização de um imperativo constitucionalmente determinado pela circunstância da língua portuguesa se assumir como a língua do Estado Português.

São, a este respeito, várias as consequências decorrentes da imposição constitucional da língua portuguesa como língua procedimental. Pense-se, por exemplo e sem querer esgotar todas hipóteses, nas situações em que se exige o uso da língua portuguesa: (i) na comunicação escrita ou oral entre os particulares e a Administração, bem como nas relações inter-administrativas e intra-administrativas; (ii) na publicação de todos os actos jurídicos estaduais no jornal oficial; (iii) nas reuniões de órgãos colegiais de entidades públicas ou entidades que exercem poderes públicos; (iv) em cerimónias oficiais de titulares de órgãos públicos portugueses em território nacional²⁴.

4.2. No sistema jurídico português, a solução do artigo 54.º CPA não causa estranheza, especialmente, se retivermos que, além das regras do Código dos Contratos Públicos, a norma em apreço tem como inspiração última as soluções do Direito Processual Civil, actualmente, previstas no artigo 133.º, n.º 1, do Código do Processo Civil, no qual se dispõe que: “[n]os actos judiciais usa-se a língua portuguesa”. O artigo 54.º do CPA parte, efectivamente, deste postulado histórico do processo civil²⁵ e estabelece a obrigatoriedade da utilização da língua portuguesa no procedimento administrativo²⁶.

Editora, 2014, p. 292. Contra este entendimento, v. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2013, p. 159.

²⁴ Dando estes e outros exemplos, v. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 159 e, igualmente, PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2013, p. 158 e 159.

²⁵ Sobre importância e influência das normas processuais civis nas soluções do procedimento administrativo, cfr. CURT LUTZ LÄSSIG, *Deutsch als Gerichts- und Amtssprache*, Berlim, Duncker & Humblot, 1980, pp. 11 e ss., bem como ULRICH RAMSAUER e PETER WYSK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 17ª. Edição, Munique, C. H. Beck, 2016, p. 466.

²⁶ A aplicação desta norma fica, no entanto, excluída no caso de se encontrarem em causa “procedimentos administrativos transnacionais”, sendo que, aí, haverá que concluir pela possibilidade ou, em razão do caso concreto, a imposição da utilização outra língua que não a

A função desta norma visa, portanto, garantir e prosseguir critérios de eficiência da actividade administrativa, permitindo evitar demoras no procedimento administrativo causadas pela utilização de diversas línguas²⁷. Não se pode, porém, concluir que o uso ou a documentação de uma língua estrangeira nunca tem relevância no procedimento administrativo português. Ainda que não exista uma norma expressa que o consagre²⁸, a primeira consequência a retirar da norma do artigo 54.º do CPA, ao impor o uso da língua portuguesa no procedimento administrativo, é de que, como regra, a Administração deve exigir uma tradução dos documentos redigidos numa língua estrangeira²⁹.

Este “dever da tradução” cabe, na maioria dos casos, aos particulares, mas também pode caber à Administração Pública, quer nos procedimentos administrativos comuns quer quando estejamos perante procedimentos administrativos especiais, como sucede com os procedimentos administrativos de tipo sancionatório, oficiosamente ao abrigo do princípio do inquisitório³⁰.

No entanto, não parece ser possível fazer uma leitura literal desta norma, visto que nada impede que a Administração Pública possa, em certas situações, admitir a junção ao processo de um dado documento apresentado pelos particulares que esteja redigido numa língua compreendida por alguns ou todos os

portuguesa no respectivo procedimento administrativo. Neste sentido, v. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016, p. 124. Sobre o tema, v., ainda, MARTIN KMET, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2010, pp. 355 e ss. Em geral, sobre o Direito Administrativo Transnacional, v., por todos, MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2014, *passim*.

²⁷ Cfr. BARBARA BREDEMEIER, *Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2007, pp. 275 e ss. e, igualmente, CURT LUTZ LÄSSIG, *Deutsch als Gerichts- und Amtssprache*, Berlim, Duncker & Humblot, 1980, p. 33.

²⁸ Ao contrário do que sucede no § 23, parágrafo 2.º, do CPA alemão, v., sobre esta disposição, ULRICH RAMSAUER e PETER WYSK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 17ª. Edição, Munique, C. H. Beck, 2016, p. 470. Não se pode, contudo, ignorar que 88.º, n.º 4, do CPA parece admitir esta possibilidade ao estabelecer que “sempre que a notificação não se encontre traduzida na língua do interessado estrangeiro ou numa outra língua que este possa entender sem constrangimentos excessivos, há lugar a uma dilação de 30 dias”.

²⁹ Neste sentido também, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016, p. 123.

³⁰ Admitindo que a consagração da regra do artigo 54.º do CPA poderá, nos procedimentos administrativos sancionatórios, implicar a tradução de documentos, LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo. Anotado*, 3.ª Edição, Lisboa, Quid Juris, 2019, p. 209.

trabalhadores do serviço em causa (v.g. quando a documentação é escrita em inglês)³¹.

Não se pode, porém, admitir uma interpretação que permita que todo o procedimento administrativo se venha a desenvolver numa outra língua que não a que se encontra legalmente fixada: o português. Acresce ainda que a norma em causa impede, sem qualquer margem para dúvidas, que o procedimento administrativo de 2.º grau se desenvolva – em qualquer circunstância – numa língua diferente da portuguesa.

4.3. O artigo 54.º do CPA não é, todavia, apto a resolver muitos problemas que a prática pode colocar. Não sendo o propósito maioritário do presente texto esgotar todas as opções de se podem colocar no quotidiano, cumpre alinhar algumas ideias principais em torno das interrogações que se podem suscitar³².

Numa primeira linha, a insuficiência da regulação normativa da língua do procedimento no CPA manifesta-se, sobretudo, nas dúvidas que se colocam em saber a quem cabe ser responsável pelo pagamento da tradução de documentação ou, por exemplo, de um intérprete no âmbito da pronúncia dos cidadãos estrangeiros num procedimento administrativo sancionatório. Com efeito, não se pode deixar de considerar, a este respeito, que o procedimento administrativo se assume, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, do CPA, como “tendencialmente gratuito”.

Numa segunda linha, identificamos também algumas dúvidas em torno de saber se a Administração pode (ou se, porventura, se encontra obrigada a) promover oficiosamente a tradução de uma documentação em língua estrangeira

³¹ O que não é exigível é a que a documentação seja valorada no procedimento administrativo se nenhum dos funcionários dominar a língua em causa. Nestes casos, exige-se – sempre – uma tradução da documentação e não está aqui em causa nenhuma discriminação. V., a este respeito, ULRICH RAMSAUER e PETER WYSK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 17ª. Edição, Munique, C. H. Beck, 2016, p. 468. Na doutrina admite-se também que nas comunicações orais a Administração possa utilizar outras línguas que não a língua do procedimento legalmente fixada, desde que os trabalhadores da Administração dominem adequadamente a língua em causa. Cfr. PAUL STELKENS, HEINZ JOACHIM BONK e MICHAEL SACHS, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4.ª Edição, Munique, C. H. Beck, 1993, p. 463.

³² Para uma síntese das diversas dúvidas que se podem, a este respeito, suscitar no sistema jurídico alemão, cfr. CURT LUTZ LÄSSIG, *Deutsch als Gerichts- und Amtssprache*, Berlim, Duncker & Humblot, 1980, pp. 23 e ss.

ou se, noutro sentido, se deve limitar a ordenar ao particular a iniciativa da tradução. No que concerne a esta questão, devemos notar que, ao abrigo do princípio do inquisitório, previsto no artigo 58.º do CPA, se permite “proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, ainda que respeitantes a matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados”.

Num terceiro plano, mais problemática é a situação em que a Administração comunica ao particular – ou estabelece por via de regulamentos administrativos com eficácia externa – que todo o procedimento administrativo se desenrolará numa língua diferente da portuguesa.

Na verdade, é uma situação muito comum na *praxis* administrativa portuguesa, quer nos procedimentos de avaliação dos centros de investigação, quer nos procedimentos de avaliação dos concursos para investigadores doutorados da Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P. (FCT) e que não respeitam, a nosso ver, a disposição do artigo 54.º do CPA, através da imposição do uso da língua inglesa como regra³³. Nada disto sucederia se existissem excepções legalmente fixadas que permitissem, por exemplo, que os cidadãos portugueses pudessem comunicar com a FCT e, assim, apresentar os projectos e os elementos para avaliação em inglês só no caso de o quererem e, inversamente, que os outros cidadãos que não

³³ Nem se argumente, como se poderia apressadamente pensar, que a FCT não se encontra abrangida pelo âmbito subjectivo do CPA. Não nos podemos esquecer que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do CPA, “[a]s disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”. O conceito de Administração Pública – a quem se aplica todo o CPA – inclui, segundo o disposto no artigo 2.º, n.º 4, alínea d) também os institutos públicos como a FCT.

Também não procede a argumentação de que estamos perante procedimentos administrativos especiais. De facto, a imposição da utilização do inglês encontra-se prevista em regulamentos administrativos – necessariamente com eficácia externa – e não em diploma legislativo. Não pode, assim, deixar de ser aplicável o CPA e, necessariamente, o artigo 2.º, n.º 5, do CPA, no qual se dispõe que: “[a]s disposições do presente Código, designadamente as garantias nele reconhecidas aos particulares, aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos administrativos especiais”. Logo, a aplicabilidade do artigo 54.º do CPA não gera dúvidas, a menos que existisse um procedimento administrativo regulado por diploma legislativo que admitisse a utilização como regra de outras línguas. Podia-se, no entanto, discutir a constitucionalidade da solução legal que o fizesse.

dominassem a língua portuguesa pudessem apresentar-se a concurso comunicando e apresentando a documentação em inglês³⁴.

Não concordamos, portanto, com quem defende a hipótese de uma interpretação restritiva³⁵ que pudesse, ainda, “salvar” estes procedimentos, uma vez que este caminho interpretativo defraudaria a *ratio* da norma do artigo 54.º, sendo que a solução prevista nestes procedimentos administrativos impõe precisamente um encargo ou dificulta a apresentação a concurso de investigadores portugueses através da imposição de uma língua que não a portuguesa³⁶.

V. Conclusão

5.1. Sem prejuízo de voltarmos ao tema, podemos, neste momento, alinhar algumas conclusões relativamente aos problemas que rodeiam a interpretação e aplicação prática do artigo 54.º do CPA.

Em primeiro lugar, a consagração do português como a língua do procedimento administrativo, enquanto concretização legislativa do constitucionalmente consagrado direito fundamental dos cidadãos à língua portuguesa, comporta algumas exceções que podem ser facilmente admitidas também na interpretação do CPA que o estabelece como princípio geral.

São razões de eficiência administrativa que justificam a existência desta regra. Nada impede, todavia, que, em certas circunstâncias excepcionais, sejam

³⁴ Com efeito, não se está a ignorar a importância de evitar uma dispersão linguística, designadamente, na investigação do Direito Administrativo no continente europeu, mas antes admitir que a regra do CPA promove que os procedimentos sejam ilegais por não se desenvolverem em inglês. Sobre a diversidade linguística como problema para a investigação no Direito Administrativo, v. MATTHIAS RUFFERT, “Remarks on the language of administrative scholarship in the EU”, in *Research Handbook on EU Administrative Law*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2017, pp. 69 e ss.

³⁵ Proposta, por exemplo, por JOÃO TIAGO SILVEIRA, “A simplificação administrativa no novo CPA”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 3.ª Edição, Lisboa, AAFDL, 2016, pp. 203 e 204, ainda que o autor reconheça que a solução “não será suficiente para resolver todos os tipos de questões suscitadas”.

³⁶ Neste contexto, importa reter que é complexa a imposição da utilização de língua estrangeira que exige a tradução de certa documentação, visto que implica um esforço económico que promove a assimetria informativa entre os cidadãos portugueses e a Administração ou, no limite, uma exigência que é desproporcional.

utilizadas outras línguas na comunicação da Administração com os particulares, designadamente no caso dos cidadãos estrangeiros que não dominem a língua portuguesa. Em todo o caso, o que a regra do artigo 54.º do CPA postula, concretizando no plano infraconstitucional os comandos constitucionais, é que o Estado se encontra obrigado a comunicar em português como regra, especialmente, sempre que os cidadãos o exijam.

Em segundo lugar, não se pode ignorar que a referida norma do CPA não resolve, em todo o caso, as dúvidas mais prementes, revelando insuficiências quando confrontada com exemplos práticos que desafiam a sua aplicação. É, especialmente, este ponto que irá, no futuro, merecer a nossa particular atenção noutra estudo.