



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 11 de julho de 2019¹

Processo C-380/18

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça)
contra
E. P.**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Código da União relativo ao regime de passagem nas fronteiras — Passagem nas fronteiras externas e condições de entrada — Decisão que declara a cessação da permanência regular devido a uma ameaça para a ordem pública — Decisão de regresso de um nacional de um país terceiro em situação irregular — Conceito de “ameaça para a ordem pública” — Margem de apreciação dos Estados-Membros»

1. Quando adotam uma decisão em que declaram que a condição de entrada no território da União, tal como definida no artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen, a seguir «CFS»)², não está, ou deixou de estar, preenchida, as autoridades nacionais são obrigadas a apreciar o comportamento pessoal do nacional de um país terceiro em causa e concluir pela existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade ou podem basear-se apenas na suspeita de que esse nacional cometeu uma infração penal grave? Este é, em substância, o desafio do presente reenvio prejudicial.

I. Quadro jurídico

A. *Convenção de aplicação do acordo de Schengen*

2. A Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990 (a seguir «CAAS»)³, conforme alterada pelo Regulamento n.º 610/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013⁴, prevê, nos termos do seu artigo 20.º,

1 Língua original: francês.

2 JO 2016, L 77, p. 1.

3 JO 2000, L 239, p. 19.

4 Que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95 e (CE) n.º 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.ºs 767/2008 e (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2013, L 182, p. 1).

n.º 1, que «[o]s estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios das partes contratantes por um período máximo de 90 dias num período de 180 dias, desde que preencham as condições de entrada a que se referem as alíneas a), c), d) e e) do n.º 1 do artigo 5.º [da CAAS]».

B. Código das Fronteiras Schengen

3. Nos termos do considerando 6 do CFS, «[o] controlo nas fronteiras não existe no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas. O controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros».

4. O considerando 27 do CFS prevê que, «[e]m conformidade com a jurisprudência do [Tribunal de Justiça], qualquer derrogação ao princípio fundamental da livre circulação das pessoas deve ser interpretada de forma restritiva e o conceito de ordem pública pressupõe a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um dos interesses fundamentais da sociedade».

5. O artigo 6.º, n.º 1, do CFS dispõe:

«Para uma estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias em qualquer período de 180 dias, o que implica ter em conta o período de 180 dias anterior a cada dia de estada, as condições de entrada para os nacionais de países terceiros são as seguintes:

[...]

- d) Não estar indicado no SIS [Sistema de Informação de Schengen] para efeitos de não admissão;
- e) Não ser considerado suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro, e em especial não estar indicado para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros.»

II. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

6. E. P. é um nacional albanês que entrou no território dos Países Baixos como turista, depois de ter passado pela Dinamarca e pela Suécia, de acordo com as suas afirmações, em 22 de abril de 2016. Em 18 de maio de 2016, foi apanhado em flagrante numa casa onde havia uma plantação de canábis, detido e, seguidamente, colocado em prisão preventiva, antes de ser entregue às autoridades da polícia de estrangeiros. Na medida em que foram encontradas grandes quantidades de droga no local, E. P. foi considerado suspeito de ter cometido uma infração qualificada de grave pelo direito penal neerlandês.

7. Em 19 de maio de 2016, por entender que E. P. já não preenchia as condições do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS e que constituía uma ameaça para a ordem pública, o staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça, Países Baixos, a seguir «Secretário de Estado») adotou uma decisão em que lhe ordenava que abandonasse o território da União no prazo de 28 dias. E. P. Interpôs recurso dessa decisão no rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia), sediado em Amesterdão, Países Baixos), que, por sentença de 13 de setembro de 2016, anulou a decisão de regresso e ordenou ao Secretário de Estado que adotasse uma nova decisão. O rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância

de Haia, sediado em Amesterdão) declarou, especificamente, que o Secretário de Estado não tinha fundamentado devidamente a sua posição segundo a qual a situação de permanência regular de E. P. nos Países Baixos, ao abrigo de uma isenção de visto⁵, tinha cessado por força do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS devido ao facto de E.P. ter passado a ser considerado uma ameaça para a ordem pública neerlandesa porque era suspeito de uma infração à legislação sobre estupefacientes. De acordo com esse tribunal, que se apoia nos Acórdãos Zh. e O.⁶ e N.⁷, o Secretário de Estado devia ter baseado a sua decisão numa apreciação caso a caso para verificar se o comportamento pessoal de E. P. era constitutivo de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, e não apenas na existência de uma suspeita.

8. O Secretário de Estado recorreu dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio. Contesta, em especial, que a exigência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade possa ser transposta para as decisões baseadas no artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS, que declarem que um indivíduo deixou de preencher as condições de entrada no território da União.

9. Foi nestas condições que o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e, por decisão de reenvio entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de junho de 2018, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do [CFS] ser interpretado no sentido de que, na determinação da cessação da permanência regular durante um máximo de 90 dias, dentro de um período de 180 dias, devido ao facto de um cidadão estrangeiro ser considerado uma ameaça para a ordem pública, tem de se fundamentar que os comportamentos pessoais do cidadão estrangeiro em questão constituem uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade?
- 2) Caso a primeira questão deva ser respondida negativamente, quais os requisitos que se aplicam, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do [CFS], à fundamentação de que um cidadão estrangeiro é considerado uma ameaça para a ordem pública? Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do [CFS] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional segundo a qual um cidadão estrangeiro é considerado uma ameaça para a ordem pública com base no simples facto de esse cidadão estrangeiro ser suspeito de ter cometido uma infração criminal?»

10. E. P., os Governos neerlandês, belga e alemão, a Comissão Europeia e a Confederação Suíça participaram na fase escrita do processo no Tribunal de Justiça.

11. Na audiência que teve lugar no Tribunal de Justiça em 2 de maio de 2019, foram ouvidas as alegações de E. P., dos Governos neerlandês, belga e alemão, bem como da Comissão.

5 Com efeito, resulta do Regulamento (UE) n.º 1091/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2010, L 329, p. 1), que os nacionais albaneses estão isentos de visto para transpor as fronteiras externas da União.

6 Acórdão de 11 de junho de 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

7 Acórdão de 15 de fevereiro de 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

III. Análise

12. Antes de mais, esclareço que tratarei em conjunto as duas questões prejudiciais que são agora submetidas ao Tribunal de Justiça, na medida em que resulta da minha leitura da segunda questão que esta não incide sobre o dever de fundamentação enquanto tal, mas convida antes o Tribunal de Justiça a esclarecer os critérios que devem orientar a apreciação das autoridades nacionais no momento de adotar uma decisão em que declaram que as condições de entrada e de permanência regulares no território da União deixaram de estar preenchidas pelo facto de a pessoa em causa ser considerada uma ameaça para a ordem pública.

13. Para responder às questões submetidas ao Tribunal de Justiça assim consideradas, há necessidade de clarificar, numa primeira fase, a articulação entre o CFS, a CAAS e a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular⁸. Numa segunda fase, será necessário interpretar o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS em função da sua redação, do seu contexto e dos objetivos que o CFS persegue. Por último, a conclusão intermédia que retirar deverá ser confrontada, numa terceira fase, com os ensinamentos que, sendo caso disso, devem ser retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à exigência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

A. Articulação entre o CFS, a CAAS e a Diretiva 2008/115

14. O CFS estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União, entendendo-se que, uma vez passadas essas fronteiras, a circulação entre os Estados-Membros será facilitada pela ausência de controlo nas fronteiras internas⁹. Quando achem ao abrigo do CFS, os Estados-Membros estão, obviamente, obrigados ao respeito dos direitos fundamentais conforme garantidos pelo direito da União e, conseqüentemente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

15. O artigo 6.º, n.º 1, do CFS enumera as condições de entrada no território da União para os nacionais de países terceiros, para uma estada com uma duração máxima de 90 dias, dentro de um período de 180 dias. Assim, os referidos nacionais devem estar na posse de um documento de viagem válido, e, se necessário, estar na posse de um visto válido¹⁰. Além disso, devem justificar o objetivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, não estarem indicados no SIS para efeitos de não admissão e, por último, não serem considerados suscetíveis de perturbar a ordem pública¹¹.

16. Embora as questões prejudiciais tenham por objeto o artigo 6.º, n.º 1, do CFS e a possibilidade de os Estados-Membros recusarem a *entrada* no seu território quando a pessoa em causa represente uma ameaça para a ordem pública, há que constatar que não se trata aqui de uma decisão que recuse a entrada a E. P., uma vez que este já se encontra em território neerlandês.

17. Ora, é antes o artigo 20.º, n.º 1, da CAAS, conforme alterada pelo Regulamento n.º 610/2013, que regula essa situação ao enunciar que «[o]s estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios das partes contratantes por um período máximo de 90 dias num período de 180 dias a contar da data da primeira entrada, desde que preencham as condições de entrada a que se referem as alíneas a), c), d) e e) do n.º 1, do artigo 5.º, [da CAAS]». Esta última alínea exige, por sua vez, que a pessoa não seja «considerad[a] como suscetível de comprometer a ordem

⁸ JO 2008, L 348, p. 98.

⁹ V. artigo 1.º do CFS.

¹⁰ V. artigo 6.º, n.º 1, alínea a) e alínea b), do CFS.

¹¹ V. artigo 6.º, n.º 1, alíneas c), d) e e), do CFS.

pública [...] de uma das partes contratantes» e reproduz, portanto, a condição de entrada do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS. Resulta daqui que as condições para a primeira entrada correspondem também às condições que devem ser preenchidas durante a estada. Portanto, quando estas condições de entrada deixam de estar reunidas durante a estada, o nacional de um país terceiro encontra-se em situação irregular no território da União, como resulta também do artigo 3.º, ponto 2, da Diretiva 2008/115¹².

18. A partir do momento em que E. P. deixou de preencher as condições de entrada e de permanência regulares, as autoridades neerlandesas deviam adotar uma decisão de regresso¹³. Nos termos da Diretiva 2008/115, uma decisão de cessação da permanência regular pode ser adotada a par de uma decisão de regresso, sem prejuízo das garantias processuais disponíveis por essa diretiva¹⁴. Por conseguinte, na minha opinião, a decisão em causa no processo principal, datada de 19 de maio de 2016, deve ser entendida como uma decisão na qual as autoridades neerlandesas declararam, ao mesmo tempo, a cessação da permanência regular e ordenaram o regresso de E. P. Por conseguinte, essa decisão baseia-se, simultaneamente, na CAAS, no CFS, por reflexo, e na Diretiva 2008/115¹⁵.

19. Uma decisão de regresso deve indicar por escrito as razões de facto e de direito que a fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis¹⁶. As informações sobre as razões de facto podem ser limitadas «caso o direito interno permita uma restrição ao direito de informação, nomeadamente para [...] a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais»¹⁷. Uma vez que a decisão de regresso declara o carácter irregular da permanência, e que esta irregularidade decorre, como prevê o artigo 20.º da CAAS, do incumprimento de uma das condições referidas pelo artigo 5.º da CAAS, reproduzidas pelo artigo 6.º do CFS, as autoridades neerlandesas deviam explicitar nessa decisão qual a condição que deixou de estar preenchida por E. P.

20. Para esse efeito, o Secretário de Estado considerou que a E. P. constituía atualmente uma ameaça para a ordem pública neerlandesa devido ao facto de ser suspeito de ter infringido a legislação neerlandesa relativa aos estupefacientes¹⁸. Por esta razão, foi considerado uma ameaça para a ordem pública.

21. Ora, a questão aqui é saber se o Secretário de Estado podia basear-se apenas na suspeita da prática de uma infração grave para chegar a essa conclusão, ou se estava obrigado a fundamentar a sua decisão na apreciação do comportamento pessoal de E. P. como sendo constitutivo de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

22. O órgão jurisdicional de reenvio considera que pode ser esse o caso à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, desenvolvida nomeadamente, antes de ser alargada, no âmbito da interpretação da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE¹⁹. Antes de a analisar, voltemos antes de mais à redação, ao contexto e aos objetivos prosseguidos pelo artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS.

12 Recordo que o artigo 5.º da versão de 2006 do CFS corresponde ao atual artigo 6.º do CFS de 2016.

13 V. artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

14 V. artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115.

15 V. definição do conceito de «decisão de regresso» dada pelo artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115.

16 V. artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

17 Artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/115.

18 V. n.º 6 das presentes conclusões.

19 JO 2004, L 158, p. 77. V. mais precisamente o artigo 27.º da referida diretiva.

B. Razão de ordem pública no CFS

23. Como referi acima, o artigo 6.º do CFS está estreitamente ligado ao artigo 20.º da CAAS, o qual remete, ele próprio, para o artigo 5.º da CAAS. A razão de ordem pública não pode ser interpretada de forma diferente no contexto do CFS ou no da CAAS. Por outro lado, como na análise de um pedido de visto uniforme, o cumprimento das condições do artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) e c) a e), do CFS é verificado²⁰, e o consulado está obrigado a assegurar-se de que o requerente não é considerado uma ameaça para a ordem pública²¹, a razão de ordem pública deve ter uma mesma definição quer seja para a CAAS, para o CFS ou para o Código de Vistos.

24. Ora, nem a CAAS nem o CFS definem ordem pública. Embora seja verdade que o considerando 27 deste último enuncia que «o conceito de ordem pública pressupõe a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um dos interesses fundamentais da sociedade», essa ameaça é exigível no caso de «derrogaç[ão] ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas»²².

25. De um ponto de vista literal, há que salientar que o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS não contém qualquer referência explícita à exigência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Este artigo não precisa o grau da ameaça nem restringe essa ameaça a uma situação de perigo para um interesse fundamental da sociedade. Por outro lado, esse artigo está redigido de forma negativa, uma vez que a pessoa *não deve ser considerada* suscetível de perturbar a ordem pública. Esta formulação permite uma maior margem de manobra aos Estados-Membros quando têm de apreciar a inexistência de uma ameaça para a ordem pública²³. Do ponto de vista textual, a condição relativa à inexistência de ameaça para a ordem pública, prevista no artigo 6.º do CFS, parece muito afastada da formulação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38.

26. De um ponto de vista do contexto e do objetivo prosseguido pelo artigo 6.º do CFS, recorde que este regula as condições de entrada para os nacionais de países terceiros que pretendam permanecer por um período de curta duração no território da União sem que a sua estada tenha de ser fundamentada por uma razão especial. O cumprimento dessas condições é, em princípio, fiscalizado no momento da emissão do visto quando é pedido ou no momento da passagem das fronteiras exteriores da União. O considerando 6 do CFS lembra que «[o] controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas». Por outro lado, o artigo 6.º do CFS é aplicável a nacionais de países terceiros, *a priori*, sem ligações com o território da União e relativamente aos quais o Tribunal de Justiça decidiu que não tinham um direito fundamental a entrar ou residir no território de um país determinado²⁴.

27. Nesta fase da análise, não há nada que indique que o legislador da União tenha pretendido enquadrar a margem de apreciação das autoridades nacionais, em caso de decisão que recusa a entrada a um nacional de um país terceiro ou que declara a cessação da permanência regular no território da União devido a uma ameaça para a ordem pública, ao ponto de exigir que essa decisão se baseie num comportamento pessoal do referido nacional que constitua uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

20 V. artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO 2009, L 243, p. 1, a seguir «Código de Vistos»).

21 V. artigo 21.º, n.º 3, alínea d), do Código de Vistos.

22 Os controlos exigidos pelo CFS tomam em consideração a diferença de estatuto entre as pessoas, uma vez que o artigo 8.º, n.º 6, do CFS prevê que esses controlos, quando incidem sobre «[...] beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, [são] efetuado[s] nos termos da Diretiva 2004/38/CE».

23 V., a propósito de uma formulação comparável, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar nos processos apensos Abcur (C-544/13 e C-545/13, EU:C:2015:136, n.º 58).

24 Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429, n.º 53).

28. Isto explica-se também por considerações de ordem prática. Com efeito, quando as autoridades controlam o cumprimento das condições de entrada enumeradas no artigo 6.º do CFS, quer seja no momento da passagem das fronteiras externas da União, quer no momento da emissão de um visto, as informações de que dispõem sobre a pessoa em causa são limitadas. Os diversos governos que intervieram no decurso do presente processo prejudicial invocaram diversas vezes este argumento, ao qual confesso ser sensível. O mesmo se passa, no final, com o controlo efetuado pelas autoridades nacionais quando declaram que as condições de entrada deixaram de ser cumpridas durante a permanência do nacional de um país terceiro no território da União. No caso concreto de E. P., além da alegada prática de uma infração grave, o Secretário de Estado não dispunha de informações complementares que lhe permitissem fundamentar o comportamento pessoal de E.P. No entanto, estava obrigado a adotar, com alguma urgência, uma decisão que ia vincular os Estados-Membros em causa com base em elementos de informação relativamente restritos. Os nacionais de um país terceiro que pretendam efetuar uma estada de curta duração na União não são, com efeito, bem conhecidos das autoridades nacionais, *a fortiori* quando aí permanecem com isenção de visto. Exigir dessas autoridades que baseiem a sua decisão numa apreciação sistemática e precisa do próprio comportamento da pessoa em questão e impor-lhes que demonstrem a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade comportaria o risco de as colocar perante a um desafio impossível de ultrapassar, que não lhes permitiria continuar a adotar decisões negativas e colocaria, *in fine*, potencialmente em perigo a segurança do espaço sem fronteiras internas no qual está assegurada a liberdade de circulação das pessoas²⁵.

29. Nestas condições específicas, há que reconhecer uma ampla margem de apreciação às autoridades nacionais, semelhante à que o Tribunal de Justiça lhes reconheceu no seu Acórdão Koushkaki²⁶ a propósito do Código de Vistos. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «a apreciação da situação individual de um requerente de visto, para determinar se ao seu pedido não se opõe um motivo de recusa, implica avaliações complexas baseadas, nomeadamente, na personalidade do requerente, na sua inserção no país onde reside, na sua situação política, social e económica, bem como na *eventual ameaça que a chegada desse requerente represente para a ordem pública*»²⁷. O Tribunal de Justiça prosseguiu esclarecendo que «[e]ssas avaliações complexas implicam a elaboração de prognósticos sobre o comportamento previsível do referido requerente e devem, nomeadamente, assentar num vasto conhecimento do país de residência deste último e no exame de vários documentos»²⁸. Também salientou o facto de que «a análise efetuada pelas autoridades competentes do Estado-Membro onde foi apresentado um pedido de visto deve ser especialmente minuciosa, tendo em conta que a emissão eventual de um visto uniforme permite ao requerente entrar no território dos Estados-Membros, nos limites fixados pelo [CFS]»²⁹. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu uma «ampla margem de apreciação relativamente às condições de aplicação dos artigos 32.º, n.º 1, e 35.º, n.º 6, desse código e à avaliação dos factos pertinentes, a fim de determinar se os motivos enunciados nestas disposições se opõem à emissão do visto requerido»³⁰. Ora, o artigo 32.º, n.º 1, alínea a), vi), do Código de Vistos enuncia a condição relativa à inexistência de ameaça para a ordem pública. Logicamente, o Tribunal de Justiça também deve reconhecer a complexidade das avaliações a fazer no que respeita às condições de entrada e de permanência regulares enumeradas no artigo 6.º do CFS e, portanto, uma ampla margem de apreciação às autoridades nacionais, que não pode, assim, ser reduzida à exigência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

25 V. considerando 2 do CFS.

26 Acórdão de 19 de dezembro de 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

27 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 56). O sublinhado é meu.

28 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 57).

29 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 59).

30 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 60).

30. Acrescento ainda que o Tribunal de Justiça estendeu a solução do seu Acórdão Koushkaki³¹ ao Acórdão Fahimian³² que dizia respeito às condições de entrada de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos e, mais especificamente, uma norma de redação semelhante à do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS³³. Nesse acórdão, tratava-se de determinar se um Estado-Membro podia recusar, por razões relativas à segurança pública, a entrada a um nacional iraniano que pedia um visto para efeitos de estudos na Alemanha, sem necessariamente basear a sua decisão no comportamento pessoal do interessado e numa ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade em causa que esse comportamento supostamente devia constituir. O Tribunal de Justiça admitiu que podia ser esse o caso por duas razões essenciais: antes de mais, porque um dos considerandos da Diretiva 2004/144 em questão admitia que a ameaça fosse apenas potencial³⁴; seguidamente, porque a apreciação da situação individual do requerente de visto implicava por parte das autoridades avaliações complexas, e, conseqüentemente, devia ser deixada às autoridades nacionais uma ampla margem de apreciação na avaliação dos factos pertinentes³⁵.

31. Além desses precedentes, nos quais o Tribunal de Justiça se podia validamente inspirar, a condição de entrada definida no artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS devia ser interpretada de maneira coerente com as outras condições de entrada. A este respeito, observo que o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), do CFS prevê que o nacional de um país terceiro que pretenda entrar no território da União não deve estar indicado no SIS para efeitos de não admissão. É o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II)³⁶ que define os critérios dessa indicação. O artigo 24.º, n.º 1, desse regulamento estabelece, antes de mais, que a indicação deve assentar numa «avaliação individual». Além disso, a indicação é introduzida no SIS quando a decisão se fundar na ameaça para a ordem pública que a presença de um nacional de um país terceiro no território de um Estado-Membro pode constituir. O Regulamento n.º 1987/2006 prevê que pode ser esse o caso quando esse nacional foi condenado a uma pena superior a um ano de prisão ou «existirem fortes razões para crer que [...] praticou factos puníveis graves ou indícios reais para supor que tenciona praticar tais factos no território de um Estado-Membro»³⁷. Aqui, o legislador da União admitiu claramente que a mera suspeição da prática de uma infração pode fundar a existência de uma ameaça para a ordem pública e não condicionou a existência dessa ameaça à exigência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Na minha opinião, a aceção da expressão «ameaça para a ordem pública» no contexto do CFS deve revestir o mesmo sentido, quer seja a propósito da condição de entrada referida pelo artigo 6.º, n.º 1, alínea d), do CFS, quer seja a propósito da condição de entrada imposta no artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS.

32. Se, como creio, não se trata de transpor de forma sistemática a exigência que decorre do artigo 27.º da Diretiva 2004/38 para todos os atos de direito derivado que contenham uma disposição que permita invocar razões de ordem pública e o conceito de «ameaça de ordem pública» deve ser interpretado em função do ambiente normativo que o rodeia, os elementos que acabo de enumerar militam no sentido de se reconhecer uma ampla margem de apreciação às autoridades nacionais quando adotam uma decisão que declara que a condição de entrada relativa à inexistência de ameaça para a ordem pública não está ou deixou de estar preenchida.

31 Acórdão de 19 de dezembro de 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

32 Acórdão de 4 de abril de 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

33 A saber, o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado (JO 2004, L 375, p. 12).

34 V. Acórdão de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, n.º 40).

35 V. Acórdão de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, n.ºs 41 e 42).

36 JO 2006, L 381, p. 4.

37 Artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1987/2006.

33. Resta, no entanto, verificar que esta conclusão não é, ou não pode ser, posta em causa à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da qual surgiram as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio.

C. Exigência de uma ameaça atual, real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade perante uma suspeita de infração ou uma condenação penal na jurisprudência do Tribunal de Justiça

1. Exposição da jurisprudência do Tribunal de Justiça

34. Foi no seu Acórdão Bouchereau³⁸ que o Tribunal de Justiça declarou, pela primeira vez, que a existência de uma condenação penal só podia ser tomada em consideração, para a aplicação de uma limitação à livre circulação dos nacionais dos Estados-Membros por razões de ordem pública, na medida em que as circunstâncias que tinham dado lugar a essa condenação revelassem a «existência de um comportamento pessoal que constitu[isse] uma ameaça atual para a ordem pública»³⁹. Acrescentava então que, embora, «em termos gerais, a comprovação de uma ameaça dessa natureza implique a existência no indivíduo em questão de uma tendência para manter esse comportamento no futuro, também pode acontecer que o simples facto do comportamento passado preencha as condições da referida ameaça à ordem pública»⁴⁰, o que competia aos órgãos jurisdicionais nacionais decidir, «à luz da condição jurídica especial das pessoas sujeitas ao direito comunitário e da natureza fundamental do princípio da livre circulação de pessoas»⁴¹. Antes disso, o Tribunal de Justiça havia salientado que a diretiva que tinha sido chamado a interpretar, que se destinava a coordenar as normas nacionais relativas ao controlo dos estrangeiros, tinha em vista proteger os nacionais dos Estados-Membros «contra um exercício das competências que resultam da exceção relativa às limitações justificadas por razões de ordem pública [...] que possa ir além das necessidades que justificam uma exceção ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas»⁴².

35. Por conseguinte, a exigência de basear uma decisão que derroga uma liberdade fundamental num comportamento pessoal da pessoa em causa que constitua uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade foi inicialmente desenvolvida no contexto da livre circulação de pessoas, e mais tarde repetida⁴³, antes de ser codificada, como se sabe, na Diretiva 2004/38⁴⁴.

36. Desta forma, em várias ocasiões, o Tribunal de Justiça estendeu a aplicação desta exigência a domínios menos diretamente relacionados ou nada relacionados com a livre circulação dos cidadãos da União.

37. Assim, no seu Acórdão Comissão/Espanha⁴⁵, o Tribunal de Justiça declarou que um Estado-Membro não cumpria as suas obrigações decorrentes da mesma diretiva que a interpretada no Acórdão Bouchereau⁴⁶ quando recusava a entrada no território da União a um nacional de um país terceiro cônjuge de um cidadão da União baseando-se apenas na circunstância de esse nacional ter sido indicado no SIS. Depois de ter recordado que a exceção de ordem pública constituía uma

38 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

39 Acórdão de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, n.º 28). Tal exigência já tinha sido consagrada no Acórdão de 28 de outubro de 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), a propósito de uma decisão que restringia a liberdade de circulação em França de um nacional italiano devido às suas atividades políticas e sindicais (v., em especial, n.º 28 desse acórdão).

40 Acórdão de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, n.º 29).

41 Acórdão de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, n.º 30).

42 Acórdão de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, n.º 15).

43 Entre jurisprudência abundante, v. Acórdãos de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 66).

44 V. mais precisamente artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38.

45 Acórdão de 31 de janeiro de 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

46 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

derrogação ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas e que devia ser interpretada de forma estrita e sem poder ser unilateralmente determinada pelos Estados-Membros⁴⁷, o Tribunal de Justiça declarou que recurso por uma autoridade nacional ao conceito de «ordem pública» «pressupõe, *de qualquer modo*, a existência, afora a perturbação da ordem social que qualquer infração à lei constitui, de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade»⁴⁸. O Tribunal de Justiça estabeleceu também neste acórdão a relação entre a interpretação restritiva do conceito de ordem pública e a proteção do direito do cidadão da União ao respeito da sua vida familiar⁴⁹. Nestas condições, a entrada de um nacional de um país terceiro cônjuge de um cidadão da União só pode ser recusada se a indicação no SIS estiver corroborada por informações que permitam declarar que a presença desse nacional de um país terceiro constitui uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade⁵⁰.

38. No seu Acórdão Zh. e O.⁵¹, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que prevê a possibilidade de os Estados-Membros encurtarem o prazo de partida voluntária quando a pessoa em causa constituir um risco para a ordem pública, que este último conceito deve ser apreciado caso a caso, de modo a verificar se o comportamento pessoal do nacional de um Estado terceiro em causa constitui uma ameaça real e atual para a ordem pública⁵². Ao excluir qualquer prática que assentasse em considerações gerais ou numa qualquer presunção o Tribunal de Justiça declarou que o facto de esse nacional «ser suspeito de ter praticado um ato punível qualificado de crime ou delito em direito nacional ou de ter sido sujeito a uma condenação penal por esse ato não pode, *por si só*, justificar que esse nacional de um país terceiro seja considerado um risco para a ordem pública na aceção do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115»⁵³. No entanto, um Estado-Membro pode concluir que existe um risco para a ordem pública em caso de condenação penal, quando essa condenação, considerada juntamente *com outras circunstâncias* respeitantes à situação da pessoa em causa, justifique essa conclusão»⁵⁴. Na mesma ordem de ideias, a mera suspeita de que um nacional cometeu um delito ou um crime pode, «juntamente com outros elementos respeitantes ao caso concreto»⁵⁵, fundamentar uma constatação de risco para a ordem pública, sempre na aceção da disposição em causa. Deste modo, o Tribunal de Justiça recordou que, quanto ao essencial, os Estados-Membros continuam a ser livres de determinar as exigências do conceito de «ordem pública», em conformidade com as suas necessidades nacionais⁵⁶. Neste contexto, a aplicação da solução que resulta do Acórdão Bouchereau⁵⁷ não parece justificada nem pela derrogação à livre circulação dos cidadãos da União nem pelo seu direito ao reagrupamento familiar, mas pelo facto de a Diretiva 2008/115 consagrar uma derrogação a uma obrigação — a de prever um prazo de partida adequado - concebida com a finalidade de garantir o respeito dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros no seu afastamento da União⁵⁸.

47 V. Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 45).

48 Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 46). O sublinhado é meu.

49 Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 47).

50 Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 53. V. também n.º 55).

51 Acórdão de 11 de junho de 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

52 Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 50).

53 Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 50). O sublinhado é meu.

54 Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 51). O sublinhado é meu.

55 Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 52).

56 V. Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 52).

57 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

58 V. Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 48). O Tribunal de Justiça reiterou a sua posição relativamente ao conceito de «ordem pública» na Diretiva 2008/115 no seu acórdão de 16 de janeiro de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, n.ºs 48 e 49).

39. Seguidamente, no seu Acórdão N.⁵⁹, o Tribunal de Justiça recordou a sua jurisprudência que se tornou assente sobre o conceito de «ordem pública», o qual pressupõe, em qualquer caso, além da perturbação da ordem social que qualquer infração à lei constitui, a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade⁶⁰, para ser aplicado no contexto da interpretação da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional⁶¹. Portanto, a detenção ou a manutenção em detenção de um requerente de proteção internacional por razões de ordem pública só se justifica «na condição de o seu comportamento individual representar uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade»⁶². Aqui, foi em razão do caráter excepcional da detenção, utilizada apenas em último recurso⁶³, que o Tribunal de Justiça entendeu delimitar de forma estrita o poder reconhecido às autoridades nacionais⁶⁴.

40. Convidado, no Acórdão T.⁶⁵, a interpretar a razão de ordem pública no contexto da Diretiva 2004/83/CE⁶⁶, o Tribunal de Justiça, depois de ter salientado que essa diretiva não definia «ordem pública», recordou a interpretação que já tinha dado deste conceito no contexto da Diretiva 2004/38. Embora estas duas diretivas prossigam objetivos diferentes, o Tribunal de Justiça declarou que a jurisprudência desenvolvida em relação a esta última era pertinente no caso em apreço uma vez que «o alcance da proteção que uma sociedade entende atribuir aos seus interesses fundamentais não pode variar em função do estatuto jurídico da pessoa que lesa esses interesses». Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou que, para privar um refugiado da sua autorização de residência por razões de ordem pública, a autoridade nacional não se podia basear na mera circunstância de o refugiado apoiar uma organização terrorista, uma vez que, nesse caso, a referida autoridade não procede a um «exame individual de factos precisos»⁶⁷.

2. Especificidades do caso em apreço, obstáculos à transposição da solução decorrente do Acórdão Bouchereau

41. Na minha opinião, no que diz respeito ao presente reenvio prejudicial, além dos elementos desenvolvidos nos n.^{os} 23 a 32 das presentes conclusões, as particularidades do caso em apreço militam no sentido de não transpor até ao infinito, segundo a expressão utilizada pela Comissão, da solução decorrente do Acórdão Bouchereau⁶⁸ e de não impor às autoridades nacionais que baseiem a sua decisão que declara que um nacional de um país terceiro deixou de preencher as condições para uma permanência regular, por razões de ordem pública, num comportamento pessoal do referido nacional que constitua, necessariamente, uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

59 Acórdão de 15 de fevereiro de 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). Nesse processo, o recorrente no processo principal tinha sido condenado vinte e uma vezes, entre 1999 e 2015, por diversas infrações.

60 V. n.º 65 do Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

61 JO 2013, L 180, p. 96. Especialmente o Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) dizia respeito ao artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2013/33.

62 Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 67).

63 V. Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 63).

64 V. Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 64).

65 Acórdão de 24 de junho de 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

66 Diretiva do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12).

67 Acórdão de 24 de junho de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 89).

68 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

42. E. P. não é cidadão da União. A sua entrada e, seguidamente, a sua permanência na União não estão relacionadas com outro cidadão da União ou com uma situação de reagrupamento familiar com um nacional de um país terceiro residente de longa duração no território da União. A decisão em causa no processo principal, na medida em que declara a cessação da permanência regular, não constitui uma violação de um direito fundamental de uma intensidade tal que desencadeie a aplicação da solução decorrente do Acórdão Bouchereau⁶⁹, como era o caso, nomeadamente, do Acórdão N.⁷⁰, uma vez que a consequência jurídica imediata na sequência dessa declaração consiste na cessação antecipada da estada, que, em todo o caso, seria de curta duração. A declaração das autoridades foi, efetivamente, acompanhada pela imposição de um regresso, mas isso no prazo de 28 dias, ao passo que a Diretiva 2008/115 prevê um prazo razoável máximo de 30 dias⁷¹. Ora, este elemento distingue o caso de E. P. do do processo Zh. e O.⁷².

43. Por último, a lógica que subjaz à jurisprudência Bouchereau⁷³ e os seus desenvolvimentos posteriores relacionados com a livre circulação de pessoas é muito diferente das considerações que regem o CFS, a CAAS ou ainda o Código de Vistos. Quanto mais consolidada está a situação jurídica (integração do cidadão da União ou do nacional de um país terceiro no Estado-Membro de acolhimento, desenvolvimento da vida familiar), maior deve ser a proteção contra o afastamento e maior o nível de exigência imposto às autoridades nacionais⁷⁴. Um nacional de um país terceiro que se encontre em situação de estada de curta duração no território da União não pode invocar circunstâncias comparáveis.

44. Embora não se exija às autoridades nacionais que baseiem a sua decisão que recusa a entrada ou que declara uma situação irregular num comportamento pessoal do nacional de um país terceiro em causa que constitua uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, e se lhes reconheça uma ampla margem de apreciação, esta última é, de qualquer modo, enquadrada por um mínimo de garantias.

3. Enquadramento da ampla margem de apreciação dos Estados-Membros

45. Antes de mais, o artigo 14.º, n.º 2, do CFS obriga as autoridades dos Estados-Membros a recusar a entrada, quando as condições do artigo 6.º do CFS não estão preenchidas, «por decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa». Tendo em conta o paralelismo que existe entre as condições de entrada e as condições de estada de curta duração regular, esta disposição é aplicável por analogia às decisões que declaram o caráter irregular dessa estada.

46. Em seguida - e, talvez, sobretudo - como já recordei acima, todo o CFS está colocado sob a égide dos direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade⁷⁵. Como ilustra a Comissão, este princípio não será considerado respeitado se apenas a suspeita na qual as autoridades nacionais se baseiam para declarar a cessação da permanência regular for, por exemplo, uma infração ao Código da Estrada. A fiscalização do respeito do princípio da proporcionalidade pertence, *in fine*, ao órgão jurisdicional nacional. Por conseguinte, limitar-me-ei a referir que as condições em que a suspeita surgiu devem ser tidas em conta. No caso de E. P., com toda a probabilidade, trata-se de um caso de flagrante delito. Consequentemente, trata-se de uma espécie de suspeita reforçada, afastando *a priori* o espetro de uma detenção e de uma acusação arbitrárias.

69 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

70 Acórdão de 15 de fevereiro de 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

71 V. artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

72 Acórdão de 11 de junho de 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

73 Acórdão de 27 de outubro de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 O que se justifica também pela questão da disponibilidade das informações, estreitamente ligada à duração da situação jurídica em causa.

75 V., especialmente, artigos 4.º e 7.º ou CFS.

47. Nestas condições, considero que o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do CFS, lido em conjunto com o artigo 20.º da CAAS, deve ser interpretado no sentido de que, para declarar o carácter irregular da permanência de um nacional de um país terceiro, as autoridades nacionais, que dispõem de uma ampla margem de apreciação, não estão obrigadas a basear a sua decisão num comportamento pessoal do referido nacional que tenha de constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Deve, além disso, ser interpretado no sentido de que, em princípio, uma ameaça para a ordem pública pode resultar da mera existência de uma suspeita séria de que o nacional de um país terceiro em causa cometeu uma infração. Todavia, no exercício da sua ampla margem de apreciação, as referidas autoridades são obrigadas a basear a sua decisão em factos precisos e a respeitar o princípio da proporcionalidade.

IV. Conclusão

48. Por todas as considerações precedentes, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos):

- 1) O artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), lido em conjunto com o artigo 20.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990, deve ser interpretado no sentido de que, para declarar o carácter irregular da permanência de um nacional de um país terceiro, as autoridades nacionais, que dispõem de uma ampla margem de apreciação, não estão obrigadas a basear a sua decisão num comportamento pessoal desse nacional que tenha de constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.
- 2) O artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2016/399, lido em conjunto com o artigo 20.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, deve ser interpretado no sentido de que, em princípio, uma ameaça para a ordem pública pode resultar da mera existência de uma suspeita séria de que o nacional de um país terceiro em causa cometeu uma infração. Todavia, no exercício da sua ampla margem de apreciação, as referidas autoridades são obrigadas a basear a sua decisão em factos precisos e a respeitar o princípio da proporcionalidade.