Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de dezembro de 2013 *

«Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Regulamento (CE) n.º 810/2009 — Artigos 21.°, n.º 1, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6 — Procedimentos e condições de emissão de vistos uniformes — Obrigação de emitir um visto — Avaliação do risco de imigração ilegal — Intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de caducar o visto requerido — Dúvida razoável — Margem de apreciação das autoridades competentes»

No processo C-84/12,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Verwaltungsgericht Berlin (Alemanha), por decisão de 10 de fevereiro de 2012, entrado no Tribunal de Justiça em 17 de fevereiro de 2012, no processo

Rahmanian Koushkaki

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen (relator), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, presidentes de secção, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 29 de janeiro de 2013,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de R. Koushkaki, por T. Kaschubs-Saeedi, Rechtsanwältin,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo belga, por T. Materne e C. Pochet, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo dinamarquês, por C. Vang e M. Wolff, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Governo estónio, por M. Linntam, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,

— em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e C. Wissels, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por K. Pawłowska e M. Arciszewski, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo suíço, por D. Klingele, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por W. Bogensberger e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de abril de 2013,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 21.°, n.º 1, e 32.°, n.º 1, 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 L 243, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe R. Koushkaki, nacional iraniano, à Bundesrepublik Deutschland, a respeito de uma decisão das autoridades competentes desta última que recusa emitir-lhe um visto para efeitos de uma visita à Alemanha.

Quadro jurídico

Direito da União

Código das Fronteiras Schengen

3 O Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 105, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010 (JO L 85, p. 1, a seguir «Código das Fronteiras Schengen»), contém um artigo 5.º, intitulado «Condições de entrada para os nacionais de países terceiros», que prevê, no seu n.º 1:

«Para uma estada que não exceda três meses num período de seis meses, são as seguintes as condições de entrada para os nacionais de países terceiros:

a) Estar na posse de um documento ou documentos de viagem válidos que permitam a passagem da fronteira;

b) Estar na posse de um visto válido, se tal for exigido nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, 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 L 81, p. 1)] […];

c) Justificar o objetivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter licitamente esses meios;

d) Não estar indicado no SIS para efeitos de não-admissão [Sistema de Informação de Schengen];

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.»

Regulamento VIS

4 O Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS) (JO L 218, p. 60), conforme alterado pelo Código de Vistos (a seguir «Regulamento VIS»), prevê, no seu artigo 12.º, n.º 2, que, caso tenha sido tomada a decisão de recusa de visto, a autoridade competente indica no processo de requerimento o motivo de recusa do visto, escolhido de uma lista que corresponde à que está reproduzida no modelo de formulário que figura no Anexo VI do Código de Vistos.

Código de Vistos

5 Os considerandos 3, 18 e 28 do Código de Vistos têm a seguinte redação:

«(3) No que diz respeito à política de vistos, a criação de um 'corpus comum' de legislação, especialmente através da consolidação e desenvolvimento do acervo [disposições aplicáveis da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985 […], e as Instruções Consulares Comuns […]], é uma das componentes fundamentais do 'desenvolvimento da política comum de vistos como parte de um sistema multifacetado destinado a facilitar as deslocações legítimas e a combater a imigração ilegal através de uma maior harmonização das legislações nacionais e das práticas de atuação a nível das missões consulares locais' […]

[...]

(18) A cooperação local Schengen é crucial para a aplicação harmonizada da política comum de vistos e para a avaliação adequada do risco migratório e/ou para a segurança. Dadas as diferenças a nível das circunstâncias locais, a aplicação prática de disposições legislativas específicas deverá ser apreciada entre as missões diplomáticas e os postos consulares específicos dos Estados-Membros, a fim de assegurar a aplicação harmonizada das disposições legislativas para evitar o '*visa shopping*' e o tratamento desigual dos requerentes de visto.

[...]

(28) Atendendo a que o objetivo do presente regulamento, a saber o estabelecimento de procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou estadas previstas no território dos Estados-Membros não superiores a três meses por período de seis meses, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, ser mais bem alcançado ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo [5.° TUE]. […]»

6 O artigo 1.º, n.º 1, do Código de Vistos dispõe:

«O presente regulamento estabelece os procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-Membros não superior a três meses por cada período de seis meses.»

7 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 4, do referido código enumera as autoridades competentes para se pronunciar sobre os pedidos de visto, bem como para participar na análise desses pedidos e nas decisões sobre os mesmos.

8 De acordo com o artigo 14.º, n.º 1, do mesmo código, ao submeter um pedido de visto uniforme, o requerente apresenta vários documentos justificativos, nomeadamente, segundo este n.º 1, alínea d), informações que permitam apreciar a sua intenção de sair do território dos Estados-Membros antes de caducar o visto requerido.

9 O artigo 21.º do Código de Vistos, intitulado «Verificação das condições de entrada e avaliação de risco», dispõe, nos n.ºs 1, 7 e 8:

«1. Na análise de um pedido de visto uniforme, deve verificar-se se o requerente preenche as condições de entrada constantes das alíneas a), c), d) e e) do n.º 1 do artigo 5.º do Código de Fronteiras Schengen e avaliar com especial diligência se o requerente representa um risco em termos de imigração ilegal ou para a segurança dos Estados-Membros, e se tenciona sair do território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar.

[...]

7. A análise do pedido é feita nomeadamente com base na autenticidade e fiabilidade dos documentos apresentados e na veracidade e fiabilidade das declarações feitas pelo requerente.

8. Na análise do pedido de visto, os consulados podem, em casos justificados, convocar o requerente para uma entrevista e solicitar documentos suplementares.»

10 O artigo 23.º, n.º 4, do Código de Vistos tem a seguinte redação:

«Salvo nos casos em que o pedido seja retirado, é tomada a decisão de:

a) Emitir um visto uniforme, nos termos do artigo 24.º;

b) Emitir um visto com validade territorial limitada, nos termos do artigo 25.º;

c) Recusar um visto, nos termos do artigo 32.º;

[...]»

11 O artigo 32.º do referido código, intitulado «Recusa de visto», precisa, nos n.ºs 1, 2 e 5:

«1. Sem prejuízo do n.º 1 do artigo 25.º, o visto é recusado:

a) Se o requerente:

i) apresentar um documento de viagem falso, contrafeito ou falsificado,

ii) não justificar o objetivo e as condições da estada prevista,

iii) não apresentar documentos comprovativos de que dispõe de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração da estada prevista como para o regresso ao país de origem ou de residência ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou de que não tem condições de obter licitamente esses meios,

iv) já tiver permanecido três meses no território dos Estados-Membros durante o período de seis meses em curso, ao abrigo de um visto uniforme ou de um visto com validade territorial limitada,

v) for objeto de uma indicação no SIS para efeitos de recusa de entrada,

vi) for considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública na aceção do ponto 19 do artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen, ou [para] as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros e, em especial, se for objeto de uma indicação nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros para efeitos de recusa de entrada, pelos mesmos motivos, ou

vii) não apresentar prova de que dispõe de um seguro médico de viagem adequado e válido, se aplicável;

ou

b) Se existirem dúvidas razoáveis quanto à autenticidade dos documentos comprovativos apresentados pelo requerente ou à veracidade do seu conteúdo, à fiabilidade das declarações do requerente ou à sua intenção de sair do território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar.

2. A decisão de recusa com os respetivos fundamentos é notificada ao requerente por meio do modelo de formulário constante do Anexo VI.

[...]

5. As informações sobre os vistos recusados são inseridas no VIS nos termos do artigo 12.º do Regulamento VIS.»

12 O artigo 32.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Vistos é aplicável, nos termos do seu artigo 58.º, n.º 5, a partir de 5 de abril de 2011.

13 O artigo 34.º do mesmo código prevê:

«1. O visto é anulado se for manifesto que, no momento em que foi emitido, não estavam preenchidas as condições para a sua emissão, nomeadamente quando haja motivos sérios para crer que o visto foi obtido por meios fraudulentos. Em princípio, o visto é anulado pelas autoridades competentes do Estado-Membro emitente. O visto pode ser anulado pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro [...]

2. O visto é revogado se for manifesto que deixaram de estar preenchidas as condições que justificaram a sua emissão. Em princípio, o visto é revogado pelas autoridades competentes do Estado-Membro emitente. O visto pode ser revogado pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro […]

[...]

6. A decisão de anulação ou revogação de um visto com os respetivos fundamentos é notificada ao requerente por meio do modelo de formulário constante do Anexo VI.

[...]»

14 O artigo 35.º do Código de Vistos prevê:

«1. Em casos excecionais, os vistos podem ser emitidos nos pontos de passagem de fronteira, se estiverem preenchidas as seguintes condições:

[...]

b) O requerente não pôde requerer um visto antecipadamente e apresenta, se necessário, os documentos comprovativos dos motivos imprevisíveis e imperativos da entrada; e

[...]

6. Além dos motivos de recusa de visto previstos no n.º 1 do artigo 32.º, é recusado o visto nos pontos de passagem de fronteira se não estiverem preenchidas as condições referidas na alínea b) do n.º 1 do presente artigo.

7. São aplicáveis as disposições relativas à fundamentação e notificação da recusa de vistos, bem como ao direito de recurso, constantes do n.º 3 do artigo 32.º e do Anexo VI.»

15 O Anexo II do Código de Vistos estabelece uma lista não exaustiva de documentos justificativos que devem ser apresentados pelos requerentes de visto, nos termos do artigo 14.º deste código.

16 O Anexo VI do mesmo código é constituído por um modelo de formulário para notificar e fundamentar a recusa, a anulação ou a revogação de um visto. Este formulário compreende, nomeadamente, uma série de onze casas que devem ser preenchidas pelas autoridades competentes para fundamentar uma decisão de recusa, de anulação ou de revogação de um visto.

Direito alemão

17 A Lei relativa à permanência, à atividade profissional e à integração dos estrangeiros no território federal [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)], de 30 de julho de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), dispõe, no § 6:

«(1) Por aplicação do [Código de Vistos], podem ser concedidos a um estrangeiro os vistos seguintes:

1. um visto de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados Schengen, com uma duração não superior a três meses por cada período de seis meses, a contar do dia da primeira entrada (visto Schengen).

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Em 7 de novembro de 2010, R. Koushkaki solicitou a emissão de um visto uniforme na Embaixada da Alemanha em Teerão (Irão).

19 Este pedido foi indeferido com fundamento em que R. Koushkaki não tinha provado que dispunha de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração da estada prevista como para o regresso ao seu país de origem.

20 Na sequência do recurso interposto por R. Koushkaki contra essa primeira decisão de recusa, a Embaixada da Alemanha em Teerão substituiu esta decisão, em 5 de janeiro de 2011, e indeferiu novamente o pedido de visto com o fundamento de que a análise das circunstâncias relativas a este revelava sérias dúvidas quanto à intenção do requerente de regressar ao seu país de origem antes de o visto requerido caducar. Nesta segunda decisão de recusa, foi nomeadamente considerado que as raízes económicas de R. Koushkaki no seu país de origem não tinham sido demonstradas.

21 Em 8 de fevereiro de 2011, R. Koushkaki interpôs recurso judicial perante o órgão jurisdicional de reenvio, para que a Bundesrepublik Deutschland se pronunciasse de novo sobre o seu pedido e lhe emitisse um visto uniforme.

22 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o requerente no processo principal preenche as condições de entrada enunciadas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), c) e d), do Código de Fronteiras Schengen, para as quais remete o artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos.

23 Segundo o Verwaltungsgericht Berlin, o único ponto controvertido é o de saber se R. Koushkaki representa uma ameaça para a ordem pública na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do Código de Fronteiras Schengen, devido a um eventual risco de imigração ilegal. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se a condição de emissão de um visto relativa à inexistência de risco para a ordem pública está preenchida quando haja a convicção do que o requerente abandonará o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, ou se é suficiente que não existam dúvidas razoáveis quanto à intenção desse requerente de abandonar esse território no tempo devido.

24 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre as consequências jurídicas que há que extrair, se for caso disso, da constatação de que as condições enunciadas no artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos estão preenchidas e de que não existe motivo de recusa baseado no artigo 32.º, n.º 1, deste código.

25 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Berlin decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A obrigação imposta pelo tribunal à recorrida de emitir um visto Schengen ao recorrente, requer que o tribunal dê como provado, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos, que o recorrente tenciona sair do território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar ou é suficiente que o tribunal, após análise do artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do Código de Vistos, não tenha dúvidas fundadas, causadas por circunstâncias específicas, quanto à intenção expressa pelo recorrente de sair do território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar?

2) O Código de Vistos estabelece um direito de exigir a emissão de um visto Schengen, quando os requisitos de entrada, designadamente os do artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos, estiverem preenchidos e não se verifique nenhum motivo para recusar o visto nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos?

3) O Código de Vistos opõe-se a uma regulamentação nacional que permite, em conformidade com o [Código de Vistos], a emissão a um cidadão estrangeiro de um visto de trânsito através do território dos Estados Schengen ou para estadas previstas no território desses Estados, com a duração de até três meses por cada período de seis meses a contar da primeira data de entrada no território (visto Schengen)?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à segunda questão

26 Com a sua segunda questão, que importa analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional pergunta, em substância, se as autoridades competentes de um Estado-Membro podem recusar emitir um visto uniforme a um requerente que preenche as condições de entrada referidas no artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos e ao qual não pode ser oposto nenhum dos motivos de recusa de visto enumerados no artigo 32.º, n.º 1, desse código. Pretende também saber se essas autoridades dispõem de uma certa margem de apreciação quando da análise do pedido de visto uniforme.

27 A título preliminar, há que salientar que, como o seu título indica, o artigo 21.º do Código de Vistos tem por objeto estabelecer as modalidades gerais de verificação das condições de entrada e de avaliação dos riscos durante a análise do pedido de visto uniforme.

28 Assim, o n.º 1 do referido artigo 21.º indica os elementos que devem ser verificados ou que devem ser avaliados com especial diligência, antes da adoção de qualquer decisão sobre um pedido de visto uniforme, sem no entanto estabelecer uma lista precisa das condições de emissão desse visto. Por sua vez, os outros números do mesmo artigo pormenorizam, os métodos que as autoridades competentes do Estado-Membro em causa devem utilizar para levar a bom termo a verificação das condições de entrada e a avaliação dos riscos, em função das situações com que são confrontados.

29 A estrutura do Código de Vistos corrobora esta interpretação.

30 Com efeito, este artigo figura no título III, capítulo III do referido código, que regula as diferentes fases da análise de um pedido de visto uniforme, e não no capítulo IV desse mesmo título, que, como o artigo 23.º, n.º 4, do Código de Vistos indica, determina as condições em que as autoridades competentes podem tomar a decisão de emitir ou não um visto uniforme ou, se for caso disso, emitir um visto com validade territorial limitada.

31 Em contrapartida, há que reconhecer que o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos fixa uma lista dos motivos pelos quais deve ser indeferido um pedido de visto uniforme.

32 Decorre do exposto que, enquanto o artigo 21.º, n.º 1, do Código de Vistos impõe às autoridades competentes verificar ou avaliar determinados elementos, o artigo 32.º, n.º 1, desse código determina as consequências que devem ser extraídas do resultado dessa verificação e dessa avaliação, tendo em conta os motivos de recusa enumerados neste último artigo.

33 Por conseguinte, para responder à segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que determinar se as autoridades competentes de um Estado-Membro podem recusar emitir um visto uniforme a um requerente ao qual não pode ser oposto nenhum dos motivos de recusa de visto enumerados no artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos.

34 A este respeito, decorre de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para a interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (acórdãos de 12 de fevereiro de 2009, Klarenberg, C-466/07, Colet., p. I-803, n.º 37, e de 13 de dezembro de 2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, n.º 27).

35 No que se refere, em primeiro lugar, à redação do artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos, há que observar que, nos termos desta disposição, o visto é recusado quando se verifique uma das condições enumeradas no n.º 1, alínea a), do mesmo artigo ou em caso de dúvidas razoáveis quanto a um dos elementos enunciados no referido número, alínea b).

36 Contudo, a redação do referido artigo 32.º, n.º 1, não permite, por si só, determinar se a lista dos motivos de recusa nele estabelecida é exaustiva ou se, pelo contrário, as autoridades competentes dos Estados-Membros têm a faculdade de recusar emitir um visto uniforme com base num motivo não previsto pelo Código de Vistos.

37 No que se refere, em segundo lugar, ao contexto em que se insere o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos, há que salientar que o seu artigo 23.º, n.º 4, alínea c), precisa que uma decisão de recusa de emitir um visto é tomada «nos termos do artigo 32.º» do referido código, o que implica que as decisões de recusa de emitir um visto uniforme devem ser tomadas no quadro instituído por este último artigo.

38 Ora, o facto de o artigo 32.º do mesmo código estabelecer uma lista de motivos precisos, com base nos quais é tomada uma decisão de recusa de visto, prevendo, no n.º 2, que os fundamentos desta decisão devem ser notificados ao requerente, por meio do modelo de formulário que figura no Anexo VI do Código de Vistos, constitui um elemento a favor da interpretação segundo a qual a lista dos motivos de recusa enumerados no n.º 1 desta disposição é exaustiva.

39 O modelo de formulário previsto no referido Anexo VI contém, aliás, dez casas que as autoridades competentes preenchem com vista a comunicar ao requerente de visto a fundamentação da decisão de recusa que lhe é oposta. Cada uma das nove primeiras casas corresponde a um motivo de recusa enumerado no artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos. Por sua vez, a décima casa remete para o motivo de recusa especificamente previsto no artigo 35.º, n.º 6, desse código, lido em conjugação com o n.º 1, alínea b), do mesmo artigo, que precisa que um pedido de visto apresentado sem justificação nos pontos de passagem das fronteiras externas é recusado.

40 Além disso, o artigo 32.º, n.º 5, do referido código obriga os Estados-Membros a inserirem no sistema de informação sobre os vistos (VIS) as informações relativas aos vistos recusados, nos termos do artigo 12.º do Regulamento VIS.

41 Resulta do artigo 12.º, n.º 2, deste último regulamento que, ao proceder ao registo no VIS, a autoridade competente que recusou o visto deve aditar ao processo de requerimento o motivo ou motivos de recusa de visto opostos ao requerente. Esta mesma disposição enuncia uma lista dos motivos de recusa de entre os quais devem ser escolhidos o ou os motivos de recusa registados no VIS. Esta lista corresponde à prevista nos artigos 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do Código de Vistos, que é reproduzida no modelo de formulário que figura no Anexo VI deste.

42 De resto, como o artigo 34.º, n.º 6, do Código de Vistos enuncia que as decisões de anulação ou revogação são igualmente notificadas ao requerente por meio do modelo de formulário que figura no Anexo VI desse código, é evidente que a autoridade competente deve indicar ao requerente cujo visto é anulado ou revogado qual é a condição de emissão do visto que não está ou deixou de estar preenchida, remetendo para um dos motivos de recusa previstos nos artigos 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do referido código e reproduzidos no Anexo VI do referido código.

43 Além disso, a coincidência resultante do artigo 34.º do Código de Vistos entre os motivos de recusa de um visto e os que justificam a sua anulação ou a sua revogação implica que admitir a possibilidade de um Estado-Membro prever que as suas autoridades competentes devem recusar um visto por um motivo não previsto nesse código deverá conduzir a admitir também a possibilidade de esse Estado prever que essas autoridades estão obrigadas a anular ou a revogar os vistos por um motivo equivalente, de maneira a garantir a coerência de um sistema em que a falta de uma das condições de emissão de visto obsta a que este seja válido.

44 No entanto, resulta do artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, do referido código que um visto pode ser anulado ou revogado pelas autoridades competentes de um Estado-Membro diferente do Estado de emissão do visto.

45 Este sistema pressupõe uma harmonização das condições de emissão dos vistos uniformes, que exclui a existência de divergências entre os Estados-Membros no que diz respeito à determinação dos motivos de recusa desses vistos.

46 Com efeito, na falta dessa harmonização, as autoridades competentes de um Estado-Membro cuja legislação preveja motivos de recusa, de anulação e de revogação não previstos no Código de Vistos seriam obrigadas a anular os vistos uniformes emitidos por outro Estado-Membro, baseando-se num motivo que as autoridades competentes do Estado-Membro de emissão não podiam opor ao requerente quando da análise do pedido de visto.

47 A análise do contexto em que se insere o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos revela, por conseguinte, que as autoridades competentes dos Estados-Membros não podem recusar emitir um visto uniforme com base num motivo diferente dos previstos nesse código.

48 No que se refere, em terceiro lugar, aos objetivos prosseguidos pelo referido código, há que observar que corroboram esta interpretação.

49 Com efeito, resulta do considerando 28 do Código de Vistos e do artigo 1.º, n.º 1, do mesmo que este código visa, nomeadamente, definir as condições de emissão dos vistos uniformes, o que não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, ser mais bem alcançado ao nível da União.

50 A interpretação segundo a qual o Código de Vistos se limita a regular os processos de emissão de vistos e a obrigar os Estados-Membros a recusarem a emissão dos vistos em determinadas situações específicas, sem no entanto fixar as condições harmonizadas para a emissão dos vistos, é, portanto, incompatível com o próprio objetivo desse código.

51 De resto, o Tribunal de Justiça já declarou que o Código de Vistos regula as condições de emissão, anulação ou revogação dos vistos uniformes (v., neste sentido, acórdão de 10 de abril de 2012, Vo, C-83/12 PPU, n.º 42).

52 Por outro lado, a facilitação das deslocações legítimas, referidas no considerando 3 do Código de Vistos, ficaria comprometida se um Estado-Membro pudesse decidir, de maneira discricionária, recusar um visto a um requerente que preenche todas as condições de emissão fixadas pelo Código de Vistos, aditando um motivo de recusa aos enumerados nos artigos 32.º, n.º 1, e 35.º, n.º 6, desse código, apesar de o legislador da União não ter considerado que esse motivo impede os nacionais dos Estados terceiros de obterem um visto uniforme.

53 Além disso, a instituição dessa prática por um Estado-Membro incitaria os requerentes de vistos a dirigirem-se prioritariamente aos outros Estados-Membros, para obterem um visto uniforme. Assim, o objetivo enunciado no considerando 18 do Código de Vistos, de garantir uma aplicação harmonizada das disposições legislativas a fim de evitar o «*visa shopping*», também se opõe a essa interpretação do artigo 32.º, n.º 1, desse código.

54 Do mesmo modo, o objetivo de evitar um tratamento desigual dos requerentes de vistos, igualmente enunciado no referido considerando 18, não poderia ser alcançado se os critérios de emissão de um visto uniforme pudessem variar em função do Estado-Membro onde o pedido de visto é apresentado.

55 Resulta destes diversos elementos que as autoridades competentes só podem recusar um pedido de visto uniforme no caso de poder ser oposto ao requerente um dos motivos de recusa enumerados nos artigos 32.º, n.º 1, e 35.º, n.º 6, do Código de Vistos.

56 Há, contudo, que salientar 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, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um dos Estados-Membros.

57 Essas 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, cuja autenticidade e veracidade do conteúdo deve ser verificada, e das declarações do requerente, cuja fiabilidade deverá ser apreciada, como previsto no artigo 21.º, n.º 7, do Código de Vistos.

58 A este respeito, a diversidade dos documentos justificativos em que as autoridades competentes se podem basear, entre os quais uma lista não exaustiva que figura no Anexo II desse código, e a variedade dos meios de que essas autoridades dispõem, incluindo a realização de uma entrevista ao requerente, prevista no artigo 21.º, n.º 8, do referido código, confirmam a complexidade da análise dos pedidos de visto.

59 Por último, há que recordar 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 Código de Fronteiras Schengen.

60 Resulta do exposto que, na análise dos pedidos de visto, as autoridades competentes enumeradas no artigo 4.º, n.os 1 a 4, do Código de Vistos beneficiam de uma ampla margem de apreciação relativamente às condições de aplicação dos artigos 32.°, n.º 1, e 35.°, 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.

61 A intenção do legislador da União de atribuir uma ampla margem de apreciação às referidas autoridades resulta, aliás, da própria redação dos artigos 21.°, n.º 1, e 32.°, n.º 1, do referido código, disposições que obrigam essas autoridades a «avaliar […] um risco em termos de imigração ilegal» do requerente, a proceder «com especial diligência» relativamente a determinados aspetos da situação deste e a determinar se existem «dúvidas razoáveis» quanto a determinados elementos.

62 Daqui resulta que as autoridades competentes dispõem desta margem de apreciação, nomeadamente, quando avaliam se existem dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de caducar o visto requerido, a fim de determinar se há que opor a este requerente o último dos motivos de recusa previstos no artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do Código de Vistos.

63 Resulta das considerações precedentes que há que responder à segunda questão que os artigos 23.°, n.º 4, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do Código de Vistos devem ser interpretados no sentido de que, no termo da análise de um pedido de visto uniforme, as autoridades competentes de um Estado-Membro só podem recusar emitir esse visto a um requerente no caso de lhe poder ser oposto um dos motivos de recusa de visto enumerados nestas disposições. Na análise deste pedido, estas autoridades dispõem de uma ampla margem de apreciação no que diz respeito às condições de aplicação dessas disposições e à avaliação dos factos pertinentes, a fim de determinar se um desses motivos de recusa pode ser oposto ao requerente.

Quanto à primeira questão

64 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos, lido em conjugação com o artigo 21.º, n.º 1, do mesmo, deve ser interpretado no sentido de que a obrigação das autoridades competentes de um Estado-Membro de emitirem um visto uniforme está sujeita a que estas últimas estejam convictas de que o requerente tem a intenção de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, ou se é suficiente que não existam dúvidas razoáveis quanto à referida intenção.

65 Resulta da resposta à segunda questão que as autoridades competentes previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 4, do Código de Vistos só podem recusar emitir um visto uniforme no caso de um dos motivos de recusa enumerados nos artigos 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, desse código poder ser oposto ao requerente.

66 De entre esses motivos de recusa, há que fazer a distinção entre o motivo baseado na ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou a saúde pública de um dos Estados-Membros, que o requerente pode constituir, previsto no artigo 32.º, n.º 1, alínea a), vi), do referido código, e o motivo relativo à eventual inexistência de intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, previsto no mesmo n.º 1, alínea b).

67 No que diz respeito a este último motivo de recusa de visto, o artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do Código de Vistos prevê, nomeadamente, que o visto é recusado se existirem dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar.

68 Por conseguinte, não é de modo algum exigido que as autoridades competentes, a fim de determinar se estão obrigadas a emitir um visto, adquiram a certeza quanto à intenção do requerente de abandonar ou não o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar. Em contrapartida, cabe-lhes determinar se existem dúvidas razoáveis quanto a essa intenção.

69 Para este efeito, as autoridades competentes devem proceder a uma análise individual do pedido de visto que, como salientou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, tome em consideração, por um lado, a situação geral do país de residência do requerente e, por outro, as características que lhe são próprias, nomeadamente a sua situação familiar, social e económica, a eventual existência de estadas legais ou ilegais num dos Estados-Membros, bem como as suas ligações no país de residência e nos Estados-Membros.

70 A este respeito, como precisado no artigo 21.º, n.º 1, do Código dos Vistos, é com especial diligência que deverá ser avaliado o risco de imigração ilegal que, quando comprovado, deve levar as autoridades competentes a recusarem o visto com base na existência de dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar.

71 Além disso, há que salientar que, por força do artigo 14.º, n.º 1, alínea d), do Código de Vistos, cabe ao requerente, quando submete um pedido de visto uniforme, apresentar as informações que permitam apreciar a sua intenção de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar.

72 Daqui resulta que cabe ao requerente de visto fornecer informações, cuja credibilidade deve ser demonstrada através de documentos pertinentes e fidedignos, suscetíveis de dissipar as dúvidas quanto à sua intenção de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, que podem surgir, nomeadamente, devido à situação geral do seu país de residência ou à existência de conhecidos fluxos migratórios entre este país e os Estados-Membros.

73 Face ao exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos, lido em conjugação com o seu artigo 21.º, n.º 1, deve ser interpretado no sentido de que a obrigação das autoridades competentes de um Estado-Membro de emitirem um visto uniforme está sujeita à

condição de não existirem dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, tendo em conta a situação geral do país de residência do requerente e as características que lhe são próprias, determinadas à luz das informações por este fornecidas.

Quanto à terceira questão

74 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Código de Vistos deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição da regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, quando as condições de emissão previstas nesse código estejam preenchidas, as autoridades competentes dispõem do poder de emitir um visto uniforme ao requerente, sem que se precise que estão obrigadas a emitir esse visto.

75 A este respeito, há que salientar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, compete ao órgão jurisdicional nacional dar ao direito interno, na medida do possível, uma interpretação em conformidade com as exigências do direito da União (v., neste sentido, acórdãos de 7 de janeiro de 2004, X, C-60/02, Colet., p. I-651, n.º 59, e de 11 de janeiro de 2007, ITC, C-208/05, Colet., p. I-181, n.º 68).

76 O princípio da interpretação conforme do direito interno, que é inerente ao sistema dos Tratados, na medida em que permite ao órgão jurisdicional nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando se pronuncia sobre o litígio que lhe foi submetido, exige que o órgão jurisdicional nacional tome em consideração o direito nacional no seu todo para apreciar em que medida este pode ser objeto de uma aplicação tal que não conduza a um resultado contrário ao direito da União (acórdão de 16 de dezembro de 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Colet., p. I-13083, n.º 50 e jurisprudência referida).

77 Daqui resulta que, à luz da resposta dada à segunda questão, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, na medida do possível, interpretar a disposição nacional em causa no processo principal em conformidade com os artigos 23.°, n.º 4, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do Código de Vistos, no sentido de que as autoridades competentes só podem recusar emitir um visto uniforme a um requerente no caso de um dos motivos de recusa de visto previstos nesses artigos poder ser oposto a esse requerente.

78 Face ao exposto, há que responder à terceira questão que o Código de Vistos deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição da regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, quando as condições de emissão previstas nesse código estejam preenchidas, as autoridades competentes dispõem do poder de emitir um visto uniforme ao requerente, sem que se precise que estão obrigadas a emitir esse visto, desde que essa disposição possa ser interpretada em conformidade com os artigos 23.°, n.º 4, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do referido código.

Quanto às despesas

79 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) **Os artigos 23.°, n.º 4, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, 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), devem ser interpretados no sentido de que, no termo da análise de um pedido de visto uniforme, as autoridades competentes de um Estado-Membro só podem recusar emitir esse visto a um requerente no caso de lhe poder ser oposto um dos motivos de recusa de visto enumerados nestas disposições. Na análise deste pedido, estas autoridades dispõem de uma ampla margem de apreciação no que diz respeito às condições de aplicação dessas disposições e à avaliação dos factos pertinentes, a fim de determinar se um desses motivos de recusa pode ser oposto ao requerente.**

2) **O artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento n.º 810/2009, lido em conjugação com o seu artigo 21.º, n.º 1, deve ser interpretado no sentido de que a obrigação das autoridades competentes de um Estado-Membro de emitirem um visto uniforme está sujeita à condição de não existirem dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto requerido caducar, tendo em conta a situação geral do país de residência do requerente e as características que lhe são próprias, determinadas à luz das informações por este fornecidas.**

3) **O Regulamento n.º 810/2009 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição da regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, quando as condições de emissão previstas no regulamento estejam preenchidas, as autoridades competentes dispõem do poder de emitir um visto uniforme ao requerente, sem que se precise que estão obrigadas a emitir esse visto, desde que essa disposição possa ser interpretada em conformidade com os artigos 23.°, n.º 4, 32.°, n.º 1, e 35.°, n.º 6, do referido regulamento.**

Assinaturas