



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 28 de julho de 2016¹

Processo C-316/15

**Timothy Martin Hemming, que atua sob a denominação comercial «Simply Pleasure Ltd»,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatsle Ltd, que atua sob a denominação comercial «Janus»,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
contra
Westminster City Council**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido)]

«Reenvio prejudicial — Livre prestação de serviços — Procedimentos de autorização — Conceito de ‘despesas que deles decorrerem’»

I – Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial oferece ao Tribunal de Justiça a primeira oportunidade para interpretar o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno² (a seguir «diretiva serviços»). O pedido diz respeito ao pagamento de uma taxa para a concessão ou renovação de uma licença de «estabelecimento de comércio de sexo»³ na área territorial da City of Westminster, em Londres (Reino Unido), taxa que se compõe de duas partes, uma relativa ao tratamento administrativo do pedido, não reembolsável no caso de indeferimento do pedido, e a outra (muito mais importante) relativa à gestão do regime de licenças e reembolsável no caso de indeferimento do pedido.

2. A questão central do presente processo é essencialmente saber se a exigência do pagamento da segunda parte desta taxa é compatível com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços. Neste sentido, o processo vai além dos limites estritos da concessão e da renovação de licenças de exploração de *sex shops*, o que é demonstrado pelo facto de diversas associações profissionais, como, por exemplo, as dos advogados e dos arquitetos, terem intervindo no processo que corre no órgão jurisdicional de reenvio.

1 — Língua original: francês.

2 — JO 2006, L 376, p. 36.

3 — O conceito de «estabelecimento de comércio de sexo» («*sex establishment*») no direito inglês abrange tanto os cinemas que exibem filmes pornográficos («*sex cinemas*») como as *sex shops*. Para simplificar, como o presente processo apenas respeita aos detentores de licenças de exploração de *sex shops*, apenas me referirei a estes termos nas presentes conclusões.

II – Quadro jurídico

A – Direito da União

3. No seu capítulo I, intitulado «Disposições gerais», a diretiva serviços dispõe:

«Artigo 1.º

Objeto

1. A presente diretiva estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços.

[...]

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1. A presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

[...]

Artigo 4.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- 6) 'Regime de autorização': qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício;
- 7) 'Requisito': qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva;
- 8) 'Razões imperiosas de interesse geral': razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: ordem pública; segurança pública e segurança das pessoas; saúde pública; preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores; lealdade das transações comerciais; combate à fraude; proteção do ambiente e do ambiente urbano; saúde animal; propriedade intelectual; conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos de política social e de política cultural;

[...]»

4. A secção 1, com a epígrafe «Autorizações», do capítulo III, intitulado «Liberdade de estabelecimento dos prestadores», da diretiva serviços dispõe:

«Artigo 9.º

Regimes de autorização

1. Os Estados-Membros só podem subordinar a um regime de autorização o acesso a uma atividade de serviços e o seu exercício se forem cumpridas as condições seguintes:

- a) O regime de autorização não ser discriminatório em relação ao prestador visado;
- b) A necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) O objetivo pretendido não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo *a posteriori* significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia.

[...]

Artigo 11.º

Duração da autorização

1. A autorização concedida ao prestador não deve ter uma duração limitada, exceto quando:

- a) For objeto de renovação automática ou estiver apenas sujeita ao cumprimento permanente dos requisitos;
- b) O número de autorizações disponíveis for limitado por uma razão imperiosa de interesse geral;

ou

- c) A duração limitada puder ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral.

[...]

Artigo 13.º

Procedimentos de autorização

1. Os procedimentos e formalidades de autorização devem ser claros, previamente publicados e de molde a garantir aos requerentes um tratamento objetivo e imparcial do seu pedido.

2. Os procedimentos e formalidades de autorização não devem ser dissuasivos nem complicar ou atrasar indevidamente a prestação do serviço. Devem ser facilmente acessíveis e as despesas que deles decorrerem para os requerentes devem ser razoáveis e proporcionadas aos custos do procedimento de autorização em apreço e não exceder os custos do procedimento.

[...]»

5. A secção 1, com a epígrafe «Liberdade de prestação de serviços e exceções conexas», do capítulo IV, intitulado «Livre circulação de serviços», da diretiva serviços dispõe:

«*Artigo 16.º*

Liberdade de prestação de serviços

1. Os Estados-Membros devem respeitar o direito de os prestadores prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos.

O Estado-Membro em que o serviço é prestado deve assegurar o livre acesso e exercício da atividade no setor dos serviços no seu território. Os Estados-Membros não devem condicionar o acesso ou o exercício de atividades no setor dos serviços no seu território ao cumprimento de qualquer requisito que não respeite os seguintes princípios:

- a) Não discriminação: o requisito não pode ser direta ou indiretamente discriminatório em razão da nacionalidade ou, no que respeita às pessoas coletivas, em razão do Estado-Membro em que estão estabelecidas;
- b) Necessidade: o requisito tem que ser justificado por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de proteção do ambiente;
- c) Proporcionalidade: o requisito tem que ser adequado para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.

[...]

3. O Estado-Membro para onde o prestador se desloca não está impedido de impor requisitos para o exercício de uma atividade de serviços quando esses requisitos sejam justificados por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de proteção do ambiente, em conformidade com o n.º 1. O Estado-Membro em questão também não está impedido de aplicar, em conformidade com o direito [da União], as suas regras em matéria de condições de emprego, incluindo as estabelecidas em convenções coletivas.

[...]»

B – Direito do Reino Unido

6. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte transpôs a diretiva serviços para o seu direito interno através das Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [Regulamento de 2009 relativo à prestação de serviços (SI 2009/2999), a seguir «Regulamento de 2009»].

7. A regra 4 deste regulamento define a expressão «regime de autorização» como «qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar o prestador ou o destinatário de um serviço a obter a autorização de uma autoridade competente ou a notificar uma autoridade competente para aceder ou para exercer uma atividade de serviços».

8. A regra 18, n.ºs 2 a 4, deste regulamento dispõe: «(2) Os procedimentos e formalidades previstos por uma autoridade competente ao abrigo de um regime de autorização não devem

- (a) ser dissuasivos, nem
- (b) complicar ou atrasar indevidamente a prestação do serviço.

(3) Os procedimentos e formalidades previstos por uma autoridade competente ao abrigo de um regime de autorização devem ser facilmente acessíveis.

(4) As despesas previstas por uma autoridade competente que possam decorrer para os requerentes nos termos de um regime de autorização devem ser razoáveis e proporcionadas aos custos dos procedimentos e formalidades de autorização desse regime e não devem ultrapassar o custo desses procedimentos e formalidades.»

9. O Regulamento de 2009 não implicou nenhuma alteração substantiva do Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [Lei de 1982 relativa à administração local (disposições diversas), a seguir «Lei de 1982»], cujo anexo 3, intitulado «Fiscalização dos estabelecimentos de comércio de sexo», dispõe, nos seus n.ºs 6, 8, 9, 12, 17, 19 e 23, o seguinte:

«Exigência de licença de estabelecimento de comércio de sexo

6 1) Sem prejuízo do disposto no presente anexo, não podem ser utilizados numa zona abrangida pelo âmbito de aplicação deste anexo instalações, veículos, embarcações ou tendas como estabelecimentos de comércio de sexo, a não ser nos termos de uma licença concedida pela autoridade competente nos termos do presente anexo. [...]

Concessão, renovação e transmissão de licenças de estabelecimentos de comércio de sexo

8 Sem prejuízo do n.º 12 (1), *infra*, a autoridade competente pode conceder e renovar periodicamente a um requerente uma licença, ao abrigo do presente anexo, para a utilização de instalações, veículos, embarcações ou tendas mencionados na licença como estabelecimento de sexo, nas condições e com as restrições eventualmente especificadas.

9 1) Sem prejuízo dos n.ºs 11 e 27 seguintes, qualquer licença concedida nos termos do presente anexo é válida por um ano ou por um período mais curto determinado na licença, se a autoridade competente o julgar adequado, a menos que a mesma tenha sido anteriormente cancelada nos termos do n.º 16 ou revogada nos termos do n.º 17, n.º 1, seguintes.2) A

autoridade competente, se o julgar adequado, pode transmitir uma licença concedida a uma pessoa nos termos do presente anexo para outra pessoa, a pedido desta. [...]

Recusa de licenças

- 12 1) Não é concedida qualquer licença nos termos do presente anexo
- a) a menores de 18 anos; ou
 - b) a uma pessoa para quem, no momento pertinente, esteja excluída a possibilidade de concessão nos termos do n.º 17 (3) seguinte; ou
 - c) a uma pessoa singular não residente no Reino Unido ou que não tenha tido residência no Reino Unido durante todo o período de seis meses anterior à data da apresentação do pedido; ou
 - d) a uma pessoa coletiva não constituída no Reino Unido; ou
 - e) a uma pessoa a quem tenha sido recusada, nos doze meses imediatamente anteriores à data da apresentação do pedido, a concessão ou a renovação de uma licença para instalações, veículos, embarcações ou tendas para os quais tenha sido apresentado o pedido, a menos que a recusa tenha sido anulada em sede de recurso.2) Sem prejuízo do n.º 27 seguinte, a autoridade competente pode indeferir:
 - a) um pedido de concessão ou de renovação de uma licença, por uma ou várias das razões mencionadas no ponto 3) seguinte;

[...]3) As razões a que se refere o ponto 2) anterior são as seguintes:

- a) o requerente não pode deter uma licença por ter sido alvo de condenação penal ou por outra razão;
- b) se a licença fosse concedida, renovada ou transmitida, a atividade a que a mesma se refere seria gerida ou exercida no interesse de outra pessoa que não o requerente, à qual seria recusada a concessão, a renovação ou a transmissão dessa licença se fizesse ela própria o pedido;
- c) o número de estabelecimentos de comércio de sexo na localidade em causa, no momento da apresentação do pedido, atinge ou ultrapassa o número que a autoridade competente entende adequado para essa localidade;
- d) a concessão ou renovação da licença seria inadequada, tendo em conta
 - i) a natureza específica da localidade em causa; ou
 - ii) a utilização a que se destinam as instalações situadas na proximidade; ou
 - iii) a organização, a natureza ou o estado das instalações, dos veículos, das embarcações ou das tendas a que se refere o pedido.4) O número adequado a que se refere o ponto 3), alínea c), anterior pode ser zero. [...]

Revogação de licenças

- 17 1) A autoridade competente pode revogar uma licença a qualquer momento, depois de ter dado ao detentor da licença prevista no presente anexo a oportunidade de comparecer perante ela e apresentar a sua posição.

- a) pelas razões mencionadas no ponto 1) do n.º 12 anterior, ou
- b) por uma das razões mencionadas no ponto 3), alíneas a) e b), daquele número. [...]

Taxas

19 O requerente da concessão, renovação ou transmissão de uma licença prevista pelo presente anexo paga uma taxa razoável, fixada pela autoridade competente. [...]

Infrações relativas a menores de 18 anos

23 1) O detentor de uma licença para um estabelecimento de comércio de sexo que,

- a) tenha autorizado a entrada de uma pessoa no estabelecimento sabendo que era menor de 18 anos, ou
- b) emprega na atividade do estabelecimento uma pessoa que reconhece ser menor de 18 anos, comete uma infração. [...]

III – Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10. Nos termos do anexo 3 da Lei de 1982, o Westminster City Council é a autoridade competente para a concessão de licenças de exploração de *sex shops* na City of Westminster. Timothy Martin Hemming e James Alan Poulton, a Harmony Ltd, a Gatisle Ltd, a Winart Publications Ltd, a Darker Enterprises Ltd e a Swish Publications Ltd (a seguir, em conjunto, «Hemming e o.») eram detentores de licenças de exploração de estabelecimentos desse tipo naquela localidade durante o período em causa.

11. Em conformidade com o anexo 3, n.º 19, da Lei de 1982, o requerente de uma concessão ou renovação de uma licença de exploração de *sex shops* deve pagar à autoridade competente uma taxa, que, neste caso concreto, se compõe de duas partes: uma relativa ao tratamento administrativo do pedido, não reembolsável em caso de indeferimento do mesmo, e outra (muito mais importante) relativa à gestão do regime de licenças⁴ e reembolsável no caso de indeferimento do pedido.

12. No mês de setembro de 2004, o Westminster City Council fixou o montante total da taxa em questão para o período de 1 de fevereiro de 2005 a 31 de janeiro de 2006 em 29 102 libras esterlinas (GBP) (cerca de 43 435 euros), das quais 2 667 GBP (3 980 euros) para o tratamento administrativo da licença e não reembolsáveis, ao passo que as 26 435 GBP (cerca de 39 455 euros) restantes se referiam à gestão do regime de licenças e eram recuperáveis no caso de indeferimento do pedido. Decidiu que o montante total da taxa seria revisto anualmente.

13. O Westminster City Council não reexaminou nem alterou subsequentemente este montante, de modo que a taxa total para a concessão ou renovação de uma licença de exploração de uma *sex shop* continuou fixada em 29 102 GBP para todo o período de 1 de outubro de 2004 a 31 de dezembro de 2012.

4 — Segundo jurisprudência nacional assente, a partir do ano de 1985, pode ser imposta uma taxa nos termos do anexo 3, n.º 19, da Lei de 1982, para refletir não apenas o custo do tratamento dos pedidos mas também o da «inspeção das instalações após a concessão das licenças e do que pode ser designado como a manutenção vigilante da ordem [...] a fim de identificar e instaurar processos contra as pessoas que exploram estabelecimentos de comércio de sexo sem licença». V. acórdão *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

14. Através do recurso para a fiscalização jurisdicional da legalidade, Hemming e o. contestam a legalidade das taxas que lhes foram aplicadas pelo Westminster City Council durante o período de 2006 a 2012.

15. No que respeita a todo esse período, Hemming e o. sustentam que, como o Westminster City Council não tinha fixado anualmente o montante da taxa, os pedidos de pagamento da taxa em causa eram *ultra vires*. Sustentam também que, durante esse período, o Westminster City Council não conseguiu ajustar o montante da taxa em função do défice ou do excedente gerado em cada ano pelo pagamento da taxa em causa em comparação com os custos da operação do regime de autorização.

16. No que respeita em particular aos anos de 2011 e 2012, Hemming e o. sustentam que o Westminster City Council não podia incluir no montante da taxa devida para obter ou renovar a licença os custos de gestão e de polícia do regime de licenças, nomeadamente o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença, sem infringir a diretiva serviços e o Regulamento de 2009, que entrou em vigor em 28 de dezembro de 2009⁵.

17. Em 16 de maio de 2012, o juiz Keith declarou que o Westminster City Council não tinha fixado a taxa para os anos de 2006 a 2012, que, para fixar o montante da taxa em causa, o Westminster City Council deveria ter tomado em consideração em cada ano o défice ou o excedente, consoante o caso, do produto das taxas em relação ao custo do regime de autorização e que, desde a entrada em vigor do Regulamento de 2009, o Westminster City Council deixou de poder incluir nas taxas devidas para a concessão ou renovação de licenças de exploração de *sex shops* o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem tais estabelecimentos sem licença⁶.

18. Em 12 de junho de 2012, o juiz Keith também ordenou ao Westminster City Council que fixasse uma taxa razoável para cada um dos anos do período pertinente e restituísse a Hemming e o. a diferença entre a taxa paga e essa taxa razoável⁷.

19. O Westminster City Council interpôs recurso das decisões do juiz Keith para a Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Segunda Instância (Inglaterra e País de Gales), Reino Unido], que negou parcialmente provimento ao recurso (na parte em que se referia à interpretação e aplicação da diretiva serviços) e concedeu provimento parcial ao mesmo recurso (na parte que se referia ao método de cálculo das taxas a restituir)⁸.

20. Em 21 de fevereiro de 2014, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) admitiu o recurso desse acórdão da Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Segunda Instância (Inglaterra e País de Gales)] interposto pelo Westminster City Council.

21. O recurso interposto para a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) respeita essencialmente à questão de saber se a prática do Westminster City Council de incluir nas taxas devidas para a exploração ou para a continuação da exploração de uma *sex shop*, no momento da apresentação do pedido de concessão ou renovação de uma licença, o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença é conforme com a regra 18, n.º 4, do Regulamento de 2009 e com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços.

5 — O artigo 44.º, n.º 1, da diretiva serviços fixou o prazo para a sua transposição em 28 de dezembro de 2009, data em que entrou em vigor o Regulamento de 2009.

6 — V. acórdão *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), n.º 49.

7 — V. acórdão *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — V. acórdão *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

22. O Westminster City Council apresentou a sua argumentação sob a forma de uma alternativa⁹. Ou o conceito de «procedimentos e formalidades», constante do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços (e da regra 18 do Regulamento de 2009), poderia ser interpretado de modo suficientemente amplo para cobrir todos os aspetos do regime de licenças, incluindo o custo da sua aplicação a empresários não detentores de licença, ou o artigo 13.º, n.º 2, dessa diretiva (e, portanto, a referida regra 18) apenas visaria os encargos relativos aos procedimentos de autorização e respetivo custo, dos quais não fazem parte os custos dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença. Nesse caso, a taxa correspondente a este custo não seria contrária ao artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, pois não estaria abrangida pelo seu âmbito de aplicação.

23. No seu acórdão de 22 de junho de 2015, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) confirmou, em primeiro lugar, do ponto de vista do direito interno, o princípio estabelecido pelo acórdão *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, segundo o qual as taxas impostas nos termos do anexo 3, n.º 19, da Lei de 1982 podiam refletir não apenas o custo do tratamento dos pedidos de concessão ou renovação de licenças de estabelecimentos de comércio de sexo mas também o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem esses estabelecimentos sem licença¹⁰.

24. Em seguida, tinha de decidir se essa posição do direito interno era compatível com o direito da União. Neste contexto, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) rejeitou a primeira parte da alternativa respeitante à interpretação do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços (e da referida regra 18) proposta pelo Westminster City Council, tendo decidido que estas disposições se referiam apenas aos procedimentos e formalidades de autorização impostos a um requerente no momento em que este pede a autorização para aceder ou exercer uma atividade de serviços¹¹.

25. Segundo esse órgão jurisdicional, o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços diz respeito não às taxas que podem ser exigidas para a posse, a manutenção ou a renovação de uma licença quando tenha sido ultrapassada com sucesso a etapa da autorização, mas apenas às taxas relativas aos procedimentos de autorização e respetivo custo¹². Pelo contrário, nada nesta diretiva permite considerar que a taxa não possa ser fixada em montante que permita à autoridade competente recuperar dos empresários detentores de licenças a totalidade dos encargos que resultam do funcionamento e da aplicação do regime de licenças, incluindo o custo dos processos instaurados contra pessoas que explorem estabelecimentos de comércio de sexo sem licença¹³. Todavia, essa taxa deve respeitar as condições mencionadas nos artigos 14.º a 18.º da referida diretiva, incluindo o princípio da proporcionalidade¹⁴.

26. Com este fundamento, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) fez uma distinção entre dois tipos de regimes de autorização. No regime tipo A, o requerente deve pagar, no momento da apresentação do pedido, os encargos processuais e as formalidades de autorização, e, quando o pedido é deferido, uma taxa complementar para cobrir o custo do funcionamento e da aplicação do regime de licenças¹⁵.

9 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 14.

10 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 7.

11 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 15.

12 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.ºs 15 e 17.

13 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 17.

14 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 17.

15 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 18.

27. No regime tipo B, o requerente deve pagar, no momento da apresentação do pedido, os encargos processuais e as formalidades de autorização, bem como uma taxa complementar para cobrir o custo do funcionamento e da aplicação do regime de licenças, sabendo, porém, que esta taxa é reembolsável no caso de o seu pedido ser indeferido¹⁶.

28. No que respeita ao regime tipo A, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) decidiu que, se o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços não proibia uma autoridade competente para emitir licenças como as que estão em causa no processo principal de cobrar, aos requerentes que tivessem obtido essas licenças, despesas que permitiam a essa autoridade recuperar a totalidade do custo de funcionamento e de aplicação do regime, daí resulta que a imposição destas despesas após o deferimento do pedido não é proibida por essa disposição. No seu entender, a cobrança de uma taxa para a obtenção ou renovação de uma licença no caso de deferimento do pedido não tem por efeito que essa taxa constitua um procedimento ou uma formalidade de autorização ou um encargo decorrente do pedido¹⁷.

29. A Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) considerou, portanto, que um procedimento de autorização do tipo A era conforme com a regra 18 do Regulamento de 2009 e com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços¹⁸.

30. Todavia, como o regime de autorização praticado pelo Westminster City Council é do tipo B, o referido órgão jurisdicional inclinou-se para os dois argumentos invocados por Hemming e o.

31. O primeiro dos argumentos invocados era que a exigência de uma taxa correspondente aos custos de gestão e de polícia do regime de autorização, mesmo sendo reembolsável no caso de indeferimento do pedido de concessão ou de renovação da licença, podia ter um efeito dissuasor contrário ao artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços. O órgão jurisdicional de reenvio rejeitou este argumento, tendo decidido que o processo não continha nenhum elemento de facto ou de prova que permitisse concluir que essa exigência poderia ou seria suscetível de dissuadir Hemming e o. ou outros requerentes de apresentarem pedidos de licenças para a exploração de *sex shops*¹⁹.

32. O segundo argumento de Hemming e o. era que mesmo uma taxa reembolsável constituía uma despesa e infringia o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, visto ser superior ao custo dos procedimentos de autorização suportado pelo Westminster City Council.

16 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 18.

17 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 19.

18 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 26.

19 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 22.

33. Segundo a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido), a questão consiste, pois, em saber se a exigência de uma taxa que inclua uma parte correspondente ao custo da gestão e da polícia do sistema de autorização e é reembolsável no caso de indeferimento do pedido constitui uma «despesa» contrária ao artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, na medida em que ultrapassa o custo do tratamento do pedido. Foi sobre este ponto que a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«No caso de o requerente da concessão ou da renovação de uma licença para um estabelecimento de comércio de sexo ter de pagar uma taxa composta por duas partes, uma relativa ao tratamento administrativo do pedido e não reembolsável, e outra relativa à gestão do regime de licenciamento e reembolsável caso o requerimento seja indeferido:

- 1) a aplicação de uma taxa que inclui a segunda parte, reembolsável, significa, por si só, à luz do direito [da União], que as despesas em que os recorridos incorreram em razão dos seus pedidos são contrárias ao artigo 13.º, n.º 2, da [diretiva serviços], na medida em que o montante dessa taxa é superior ao custo suportado pelo Westminster City Council para o tratamento do pedido;
- 2) a conclusão de que a aplicação dessa taxa implica uma despesa — e, em caso afirmativo, uma despesa superior ao custo suportado pelo Westminster City Council para o tratamento do pedido — depende de outras circunstâncias (e, nesse caso, quais) como, por exemplo:
 - a) a existência de elementos comprovativos de que o pagamento da segunda parte, reembolsável, implicou, ou poderia ter implicado, um custo ou um prejuízo para o requerente;
 - b) o montante da segunda parte, reembolsável, e o período durante o qual o mesmo é retido antes de ser reembolsado; ou
 - c) uma economia de custos, para o Westminster City Council, no tratamento dos pedidos (e, portanto, do seu custo não reembolsável), que decorre da aplicação a todos os requerentes de uma taxa paga adiantadamente, composta por duas partes?»

IV – Tramitação processual no Tribunal de Justiça

34. O presente pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de junho de 2015. Hemming e o., o Westminster City Council, o Governo neerlandês e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

35. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Westminster City Council foi convidado a responder por escrito às questões do Tribunal, o que fez em 29 de abril de 2016.

36. Em 1 de junho de 2016, realizou-se uma audiência, na qual Hemming e o., o Westminster City Council, o Governo neerlandês e a Comissão fizeram alegações.

V – Análise

A – Observações preliminares

37. Como decorre dos considerandos 5 a 7 da diretiva serviços, o seu objetivo é eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços dos prestadores e dos destinatários de serviços.

38. Segundo a norma estabelecida pelo artigo 9.º, n.º 1, da diretiva serviços, «[o]s Estados-Membros só podem subordinar a um regime de autorização o acesso a uma atividade de serviços e o seu exercício» se forem cumpridas três condições cumulativas precisadas nas alíneas a) a c) dessa disposição, entre as quais «a necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral».

39. Do mesmo modo, no que respeita à duração das autorizações, o artigo 11.º, n.º 1, da diretiva serviços dispõe que «[a] autorização concedida ao prestador não deve ter uma duração limitada», exceto nos três casos previstos nas alíneas a) a c) dessa disposição, entre os quais o caso em que «[o] número de autorizações disponíveis [deva ser] limitado por uma razão imperiosa de interesse geral».

40. Por conseguinte, não é, em princípio, necessário obter uma autorização para aceder à prestação de um serviço e, de qualquer modo, tal autorização não deve ter uma duração limitada. Ora, no caso em apreço, o anexo 3 da Lei de 1982 sujeita a abertura de uma *sex shop* na City of Westminster à obtenção de uma autorização anual.

41. Neste sentido, essa disposição afasta-se dos princípios enunciados no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 11.º, n.º 1, da diretiva serviços, sem que o Westminster City Council invoque uma razão imperiosa de interesse geral para justificar essa exceção à regra.

42. A existência de uma razão imperiosa de interesse geral para justificar um regime de autorização ao abrigo dos artigos 9.º e 11.º da diretiva serviços não pode presumir-se, como defendeu o Westminster City Council perante o órgão jurisdicional de reenvio²⁰, devendo ser expressamente invocada e provada pelas autoridades competentes do Estado-Membro em causa.

43. Todavia, saliento a este propósito que o anexo 3, n.º 23, da Lei de 1982 qualifica de infração penal o facto de um detentor de uma autorização de exploração de uma *sex shop* permitir a entrada a menores de 18 anos. Além disso, nos termos do anexo 3, n.º 12, ponto 3, alínea a), da Lei de 1982, uma condenação pela violação dessa proibição é suficiente para recusar a renovação da autorização.

44. Por isso, pode entender-se que a proteção dos menores constitui a razão imperiosa de interesse geral na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da diretiva serviços, mas não basta por si só para justificar que o anexo 3, n.º 9, ponto 1, da Lei de 1982 limite a duração da autorização a um ano.

45. Com efeito, segundo o artigo 11.º, n.º 1, da diretiva serviços, a duração de uma autorização só pode ser limitada quando «for objeto de renovação automática ou estiver apenas sujeita ao cumprimento permanente dos requisitos», quando «o número de autorizações disponíveis for limitado por uma razão imperiosa de interesse geral»²¹ ou quando «a duração limitada puder ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral».

20 — V. registo audiovisual da audiência de 13 de janeiro de 2015 no órgão jurisdicional de reenvio, na sessão 1, 40:20 e segs., disponível na Internet mediante pedido no seguinte endereço: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, no qual o Westminster City Council alega que a justificação do regime de autorização em causa no presente processo por uma razão imperiosa de interesse geral é evidente (*axiomatic*).

21 — Na audiência de 13 de janeiro de 2015 no órgão jurisdicional de reenvio, o Westminster City Council invocou essa disposição para justificar a limitação da duração das autorizações concedidas a Hemming e o. (v. registo audiovisual da audiência no órgão jurisdicional de reenvio, sessão 1, 39:51 e segs., disponível na Internet, a pedido, no endereço seguinte: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

46. Na audiência de 13 de janeiro de 2015 no órgão jurisdicional de reenvio, o Westminster City Council invocou o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da diretiva serviços para justificar a existência do regime de autorização em causa no processo principal, declarando que «tal como é aplicado em Westminster, o regime previsto pela Lei de 1982 assenta na existência de uma *quota de autorizações* [...] para *sex shops*, há uma *quota*»²².

47. Embora seja verdade que o número de autorizações de exploração de *sex shops* no período que decorreu entre os anos de 2003 e 2012 foi objeto de uma quota que variou entre 14 e 20 durante esse período²³, não vejo razões para limitar a duração destas autorizações a um ano, tanto mais que a autoridade competente tem sempre a possibilidade de, em conformidade com o anexo 3, n.º 17, ponto 1, alínea b), da Lei de 1982, cancelar a autorização em caso de infração penal cometida pelo seu detentor, incluindo uma violação do anexo 3, n.º 23, da Lei de 1982.

48. Saliento também neste contexto que o anexo 3, n.º 12, ponto 1, da Lei de 1982, que se refere às razões de recusa de autorização, contém, nas suas alíneas c) e d), requisitos de residência e de nacionalidade proibidos pelo artigo 14.º da diretiva serviços.

49. Embora estes elementos não sejam abrangidos pelas questões prejudiciais, demonstram que o anexo 3 da Lei de 1982, adotada mais de 20 anos antes da diretiva serviços e que não foi atualizada pelo Regulamento de 2009, suscita outros problemas de compatibilidade com a diretiva serviços, para além dos que são expressamente invocados no processo principal.

B – Quanto à primeira questão prejudicial

1. Introdução

50. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se uma taxa para a concessão ou renovação de uma autorização de exploração de uma *sex shop*, composta por duas partes, uma relativa ao tratamento administrativo do pedido e não reembolsável em caso de indeferimento do pedido, e a outra relativa à gestão do regime de licenças e reembolsável em caso de indeferimento do pedido, constitui uma despesa contrária ao artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços²⁴.

51. Deve observar-se, antes de mais, que uma taxa que corresponda ao custo do tratamento administrativo de um pedido de autorização, não reembolsável em caso de indeferimento do pedido, é, evidentemente, conforme com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços. Nenhuma das partes ou dos intervenientes no Tribunal de Justiça o contesta.

52. Como já expus nos n.ºs 26 e 27 das presentes conclusões, observo que o órgão jurisdicional de reenvio fez a distinção entre dois regimes, consoante a segunda parte da taxa destinada a financiar a gestão e a polícia do regime de licenças só deva ser paga quando o pedido de autorização é deferido (tipo A) ou deva ser paga no momento da apresentação do pedido, com reembolso no caso de indeferimento do mesmo (tipo B).

22 — V. registo audiovisual da audiência no órgão jurisdicional de reenvio, sessão 1, 39:51 e segs., disponível na Internet, a pedido, no endereço seguinte: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>. («the scheme under the Act 1982 in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* [...] for sex shops, there is *quota*»). O sublinhado é meu. V., também, neste sentido, anexo 3, n.º 12, ponto 3, alínea c), e o n.º 4, da Lei de 1982.

23 — V. acórdão *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, n.º 29.

24 — O artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços foi transposto para o direito interno do Reino Unido pela regra 18 do Regulamento de 2009. Sabendo que não há nenhuma diferença entre a redação das disposições pertinentes da diretiva serviços e a do Regulamento de 2009, referir-me-ei nas presentes conclusões às disposições da diretiva serviços.

53. No n.º 26 do pedido de decisão prejudicial²⁵, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que os regimes de autorização de tipo A eram compatíveis com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços. Assim, as suas questões prejudiciais apenas visam o regime de autorização do tipo B, que é, de facto, o utilizado pelo Westminster City Council.

54. Com toda a evidência, esta distinção entre os regimes de autorização de tipo A e B só é pertinente se, no regime de tipo A, a taxa correspondente ao custo da gestão e da polícia do regime de autorização não constituir um requisito da autorização para a prestação do serviço em causa. Se, pelo contrário, a autoridade competente tiver o direito de atrasar a concessão da licença e, por conseguinte, de impedir a prestação do serviço em causa até ao momento em que seja feito o pagamento dessa taxa, trata-se claramente de um regime de autorização de tipo B, mesmo que a taxa não seja exigível no momento da apresentação do pedido.

55. Segundo a descrição do regime de tipo A feita pelo órgão jurisdicional de reenvio, a segunda parte da taxa só seria devida após o pedido ter sido «deferido», o que leva a considerar que a autorização da exploração não é condicionada pelo pagamento prévio. Tal exigência não estaria abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º da diretiva serviços e só poderia eventualmente ser imposta nas condições estabelecidas por outras disposições da diretiva serviços²⁶.

56. Isso implicaria averiguar se essa exigência poderia corresponder ao conceito de «requisito», definido pelo artigo 4.º, ponto 7, da diretiva serviços, já que o seu artigo 16.º, n.º 1, dispõe que os Estados-Membros podem condicionar o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício a «requisitos».

57. O artigo 4.º, ponto 7, da diretiva serviços define este conceito de «requisito» como «qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais».

58. Se a resposta fosse afirmativa, seria, porém, necessário, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da diretiva serviços, que essa taxa não fosse discriminatória em razão da nacionalidade ou da residência do prestador e que fosse necessária para manter a ordem pública e a segurança pública ou proteger a saúde pública ou o ambiente e proporcionada em relação ao objetivo prosseguido.

59. Sem avançar uma resposta definitiva sobre este ponto, permito-me um comentário sobre o mesmo, mais particularmente sobre a lógica subjacente ao n.º 12 do pedido de decisão prejudicial, segundo o qual o custo dos inquéritos e dos processos instaurados contra pessoas que explorem *sex shops* sem licença deve ser suportado pelos detentores de autorizações, visto que são eles que beneficiam com o facto de o acesso ao serviço ser restringido por uma quota de autorizações.

60. Esta lógica concebe o regime de autorização como um meio de garantir um «monopólio» a favor de certos operadores que fazem parte de um «clube», cujo acesso é restringido e subordinado ao pagamento de uma taxa que permitiria aos membros beneficiar da garantia de que este «clube» continua restrito. Isto parece contrário ao objetivo da diretiva serviços de estabelecer «um mercado de serviços competitivo» ao facilitar «o acesso a uma atividade de serviços ou o exercício dessa atividade»²⁷.

25 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

26 — V., neste sentido, acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 17, no qual o órgão jurisdicional de reenvio declarou que «uma taxa desse tipo deveria respeitar as condições mencionadas na secção 2 do capítulo III e na secção 1 do capítulo IV [da diretiva serviços]».

27 — V. considerando 2, 5, 8 e 9 da diretiva serviços.

2. Compatibilidade do regime de autorização de tipo B com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços

61. A sequência do meu raciocínio vai referir-se à questão de saber se a segunda parte da taxa cobrada a Hemming e o. no momento da apresentação dos seus pedidos de autorização pelo Westminster City Council, correspondente aos custos de gestão e de polícia do regime de autorização, constitui uma «despesa» na aceção do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, o que o órgão jurisdicional de reenvio parece pôr em dúvida, visto que essa parte é reembolsável no caso de indeferimento do pedido²⁸.

62. Saliento que o anexo 3, n.º 19, da Lei de 1982 impõe a obrigação de pagamento da taxa ao «*requerente* da concessão, da renovação ou da transmissão de uma licença» (o sublinhado é meu) e não ao «titular da licença». Noutros termos, um pedido de autorização não será apreciado sem o pagamento dessa taxa no momento da apresentação desse pedido, como reconhece o Westminster City Council no n.º 15 das suas observações escritas²⁹. A este respeito, o facto de este pagamento constituir (como afirma o Westminster City Council) uma caução ou não, ou de este se tornar proprietário desse montante de modo irreversível, não é pertinente.

63. Por conseguinte, contrariamente ao que sustenta o Westminster City Council, a taxa em causa constitui uma despesa (a saber, o pagamento obrigatório de um certo montante) que, na aceção do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, «decorre» de procedimentos e de formalidades de autorização.

64. Para que uma despesa como a que está em causa no processo principal seja compatível com o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, deve ser «razoável [...] e proporcionada [...] aos custos do procedimento de autorização e não exceder os custos do procedimento».

i) Despesa «proporcionada aos custos do procedimento de autorização e [que não excede] os custos do procedimento»

65. A fim de poder decidir esta questão, é necessário, em primeiro lugar, interrogar-se sobre se os custos de gestão e de polícia do regime de autorização estão incluídos no conceito de «custos do procedimento» de autorização.

66. Segundo o Governo neerlandês, o conceito de «custos do procedimento» visa simultaneamente as despesas de tratamento do pedido de autorização e as despesas de gestão do regime de autorização.

67. A este respeito, apoia-se numa declaração feita pela Comissão no mês de maio de 2006, segundo a qual os custos de procedimento incluem «custos decorrentes de gestão, de fiscalização e de polícia»³⁰ do regime de autorização.

68. Esta declaração é alegadamente contrária à tese defendida pela Comissão nas suas observações escritas, segundo a qual uma taxa destinada a custear os processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença não pode ser considerada abrangida pelos procedimentos de autorização, de tratamento dos pedidos de autorização e despesas conexas.

28 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.ºs 23 e 24.

29 — «[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]» («é correto afirmar que o requerente tem de pagar a segunda parte da taxa no momento da apresentação do pedido»).

30 — «[...] costs incurred in the management, control and enforcement». Traduzido por mim.

69. Na audiência, a Comissão negou a existência de contradição entre a sua declaração de 2006 e as suas observações escritas, sustentando que uma autoridade competente para a concessão de autorizações pode exigir aos requerentes os custos de gestão, de fiscalização e de polícia do regime de autorização, desde que se trate de custos certos e reais, mas que, no caso concreto, o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença não constituem «custos efetivamente suportados» (*«costs actually incurred»*).

70. No meu entender, os termos «custos de procedimento», utilizados na parte final da segunda frase do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, referem-se aos termos «custos do procedimento de autorização» já utilizados nessa frase e que, por sua vez, se referem aos «procedimentos e formalidades de autorização» visados pela primeira frase dessa disposição.

71. A este propósito, observo que, embora os termos «procedimentos e formalidades de autorização» não sejam definidos pela diretiva serviços, devem ser distinguidos do «regime de autorização» definido pelo artigo 4.º, ponto 6, dessa diretiva.

72. Na audiência, o Westminster City Council sustentou que a segunda parte da taxa em causa cobria o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar quer contra as pessoas que exploravam *sex shops* sem licença quer contra detentores de licenças em caso de violação das condições da sua autorização.

73. Ora, mesmo admitindo que o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra os detentores de licenças possa fazer parte do custo do regime de autorização³¹, o mesmo não pode acontecer com o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra terceiros que explorem *sex shops* sem licença, visto que estas atividades não fazem parte do regime de autorização.

74. Além disso, é impossível conceber a gestão e a polícia de um regime de autorização, mesmo que visassem as infrações cometidas pelos detentores de uma autorização, como parte dos «procedimentos e formalidades de autorização», visto que não se trata de atividades que conduzam à autorização, mas de atividades subsequentes à autorização. Quanto à repressão das infrações dos operadores que exploram *sex shops* sem licença, a mesma está ainda menos ligada aos «procedimentos e formalidades de autorização» e visa o comportamento de terceiros em relação aos detentores das autorizações.

75. Decorre, portanto, do teor da segunda frase do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços que os custos de tratamento de um pedido de autorização não podem incluir outros custos que não sejam os suportados pela autoridade competente para o tratamento administrativo do pedido de autorização. Estes custos não podem, pois, exceder o que é necessário para cobrir os custos reais do procedimento que leva à autorização.

76. O acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172), abona totalmente a favor da minha interpretação do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços. Com efeito, as taxas que estavam em causa nesse acórdão eram calculadas com base no custo global do tratamento administrativo dos pedidos de autorização de implantação de superfícies comerciais relativo aos anos de 1994 e 1995, dividido pelo número de metros quadrados pretendidos por cada pedido de autorização.

77. É claro que estas taxas não tomavam em conta os elementos posteriores ao procedimento de autorização, como, por exemplo, os encargos ligados à gestão e à polícia do regime de autorização. Foi por essa razão que o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 129 do acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172), que o montante da taxa era «razoável, sem se desviar consideravelmente dos custos reais em cada caso individual».

31 — Todavia, as sanções financeiras que seriam eventualmente impostas não deveriam ser deduzidas do custo global do sistema?

78. Hemming e o. invocaram este acórdão na Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Segunda Instância (Inglaterra e País de Gales)]³² a qual decidiu, a meu ver corretamente, com fundamento nesse acórdão, que os Estados-Membros não podiam impor encargos superiores aos custos do procedimento de autorização e de registo³³.

79. No presente processo, é evidente que o montante total da taxa em causa não só é largamente superior ao custo do tratamento administrativo dos pedidos de concessão ou de renovação de licenças de exploração de *sex shops* mas, o que é mais importante, também inclui despesas não suportadas pelo Westminster City Council para o procedimento de autorização, a saber, o custo dos inquéritos e dos processos a instaurar contra as pessoas que explorem *sex shops* sem licença.

ii) Despesa «razoável»

80. Só analisarei este ponto por razões de exaustividade, pois o requisito de que a despesa seja «razoável» acresce ao de que seja «proporcionada [...] e não exced[a] os custos do procedimento», que entendo não estar preenchido.

81. Mesmo sendo verdade que o Tribunal de Justiça ainda não teve a oportunidade de se pronunciar sobre a interpretação do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços³⁴, como constatou o órgão jurisdicional de reenvio, teve porém a oportunidade, no processo que deu origem ao acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172), de examinar a compatibilidade com a liberdade de estabelecimento de taxas criadas por uma lei espanhola antes da entrada em vigor da diretiva serviços, devidas pelo tratamento de um pedido de autorização da instalação de superfícies comerciais na Catalunha (Espanha).

82. Dado que o montante destas taxas tinha sido originalmente calculado dividindo os custos dos processos que decorreram em 1994 e em 1995 pelo número de metros quadrados visados pelos pedidos em causa, e tinha vindo a ser atualizado em função da inflação, a Comissão tinha sustentado que estas taxas eram desproporcionadas por não terem relação com o custo do processo de emissão da licença comercial³⁵.

83. O Tribunal de Justiça rejeitou este argumento, tendo decidido que «este método de determinação do montante das taxas devidas reflete a totalidade dos ditos custos de uma forma *razoável, sem se desviar consideravelmente dos custos reais em cada caso individual*. Além disso, o seu modo de fixação, correspondente a um montante fixo por metro quadrado, apresenta a vantagem de permitir prever de maneira transparente o custo do processo»³⁶.

84. Todavia, o Tribunal de Justiça não indicou critérios específicos que permitam apreciar a razoabilidade de uma despesa ou de uma taxa, concentrando-se antes o referido acórdão sobre a proporcionalidade da taxa, que não deve exceder os custos reais do procedimento de autorização.

32 — Apoiaram-se também no acórdão de 19 de setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586), que, porém, não ajuda muito no caso vertente, visto que o artigo 11.º da Diretiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações (JO 1997, L 117, p. 15), autorizava expressamente os Estados-Membros a incluir os custos de gestão, de fiscalização e de polícia do regime de autorização na taxa devida para a obtenção de uma licença.

33 — V. acórdão *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, n.ºs 80 a 84 e 88.

34 — V. acórdão *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, n.º 24.

35 — V. acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172, n.ºs 127 e 128).

36 — V. acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172, n.º 129). O sublinhado é meu.

85. No meu entender, para que uma despesa seja «razoável», na aceção do artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços, é necessário que os elementos tomados em conta para o cálculo da taxa e o método de cálculo sejam logicamente explicáveis³⁷.

86. A este propósito, o Tribunal de Justiça pediu ao Westminster City Council que explicasse em detalhe e por escrito os fatores que foram tomados em consideração para chegar às taxas de 2 667 GBP e de 26 435 GBP, bem como o método de cálculo utilizado. O Westminster City Council respondeu a esta questão apresentando dois testemunhos escritos do seu *service manager — noise and licensing* que tinha apresentado à High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Queen's Bench Division (Secção Administrativa)], bem como os documentos anexos aos mesmos.

87. O Westminster City Council explicou que, segundo estes testemunhos, os custos do regime de autorização eram divididos em três categorias, a saber, os custos diretos (como, por exemplo, os de impressão e publicidade), os custos ligados às autorizações, mas respeitantes a outros serviços do Westminster City Council diferentes do serviço de licenças (como, por exemplo, os recursos humanos e o serviço jurídico), e os custos de polícia do regime de autorização.

88. Todavia, na resposta escrita à questão que lhe foi colocada pelo Tribunal de Justiça, o Westminster City Council não explicou de que modo chega do montante total do orçamento dedicado ao regime de autorização de *sex shops* às taxas de 2 667 GBP e de 26 435 GBP exigidas para pedidos de concessão ou de renovação de licenças de exploração de *sex shops*.

89. Na audiência, o Westminster City Council não conseguiu justificar o facto de a taxa ter permanecido invariável durante o período pertinente, sem aparentemente tomar em consideração uma série de elementos, como, por exemplo, o rendimento total resultante das taxas assim como o défice ou o excedente em relação aos custos reais de gestão e de polícia do regime de autorização que, contudo, segundo o Westminster City Council, variavam de ano para ano. O Westminster City Council também parece não ter tomado em consideração os rendimentos resultantes de coimas e outras sanções financeiras impostas às pessoas que exploram *sex shops*, titulares ou não de uma autorização³⁸.

90. Por estas razões, a segunda parte da taxa em causa no presente processo não é, na minha opinião, uma despesa «razoável».

91. Pelas razões expostas, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada que possa fazer o órgão jurisdicional de reenvio, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que o artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços deve ser interpretado no sentido de que impede a autoridade competente de um Estado-Membro de tomar em consideração, no cálculo de uma taxa devida pela concessão ou renovação de uma autorização, os custos de gestão e de polícia do regime de autorização, mesmo que a parte correspondente a esses custos seja reembolsável no caso de indeferimento do pedido de concessão ou de renovação da autorização em causa.

37 — Como o caso vertente tem origem no Reino Unido, remeto a este respeito para a famosa tentativa de Lord Greene de definir o termo «razoável» em direito administrativo (acórdão *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, p. 229).

38 — O anexo 3, n.º 22, ponto 1, da Lei de 1982 prevê coimas que vão até 20 000 GBP.

C – Quanto à segunda questão prejudicial

92. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre se a resposta à primeira questão depende de outras circunstâncias, tais como a possibilidade de a parte da taxa correspondente aos custos de gestão e de polícia do regime de autorização implicar despesas ou perdas para os requerentes da autorização, o montante dessa parte e a duração pela qual a mesma é retida, bem como a redução do custo do tratamento dos pedidos de autorização pela autoridade competente resultante do pagamento antecipado da referida parte da taxa.

93. Vista a resposta que propus para a primeira questão, não é necessário responder à segunda questão, pois que resulta claramente dessa resposta que a própria ideia de cobrar aos requerentes de uma autorização uma taxa da qual uma parte corresponde aos custos de gestão e de polícia do regime de autorização é uma despesa contrária ao artigo 13.º, n.º 2, da diretiva serviços.

VI – Conclusão

94. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pela Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) do modo seguinte:

O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretado no sentido de que impede a autoridade competente de um Estado-Membro de tomar em consideração, no cálculo de uma taxa devida pela concessão ou renovação de uma autorização, os custos de gestão e de polícia do regime de autorização, mesmo que a parte correspondente a esses custos seja reembolsável no caso de indeferimento do pedido de concessão ou de renovação da autorização em causa.