Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 11 de setembro de 2025 [1]

Processo C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
contra
M. GmbH

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Concorrência — Diretiva (UE) 2019/633 — Práticas comerciais desleais — Artigo 6.º, n.º 1, alínea e) — Infrações — Comprador que exige a vários dos seus fornecedores que efetuem um pagamento não relacionado com a venda de produtos agrícolas e alimentares — Cúmulo de coimas (uma para cada fornecedor que foi contactado) — Regulamentação nacional que prevê uma coima até ao montante de 500 000 euros por infração»

I. Introdução

1. A M. GmbH, uma sociedade de responsabilidade limitada, explora lojas de venda a retalho de produtos alimentares na Áustria. Na sequência das repercussões negativas geradas pela pandemia de COVID-19 na sua clientela e da inflação que afetou, nomeadamente, os custos da energia, esta sociedade encontrou-se em dificuldades financeiras e decidiu, para lhes fazer face, iniciar um processo de transformação que pretendia que fosse financiado, em parte, pelos seus fornecedores. Esta sociedade enviou, assim, de forma simultânea, a dezasseis dos seus fornecedores uma mensagem de correio eletrónico na qual explicava o seu projeto, acompanhada de uma fatura *pro forma* que indicava o montante a pagar a título de contribuição para esse plano de transformação. A Bundeswettbewerbsbehörde (Autoridade Federal da Concorrência, Áustria) (a seguir «BWB») apresentou, no órgão jurisdicional austríaco competente, dezasseis pedidos de aplicação de uma coima à referida sociedade, ao abrigo da regulamentação nacional aplicável.

2. Neste contexto, o Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria), que conhece de quatro desses pedidos, interroga-se, em substância, por um lado, sobre a compatibilidade com o direito da União da regulamentação nacional, que permite qualificar de «infração única» um conjunto de práticas comerciais desleais proibidas quando constituam um concurso de infrações e aplicar uma coima única para esse conjunto de práticas, e, por outro, sobre a compatibilidade com o direito da União de um limite máximo da coima prevista para punir uma infração constituída por uma ou várias práticas comerciais desleais.

[1] Língua original: francês.

3. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar, pela primeira vez, sobre a interpretação da Diretiva (UE) 2019/633 [2] e, nomeadamente, sobre o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva, que confere às autoridades nacionais competentes o poder de impor ou iniciar processos para a aplicação aos infratores de coimas, de outras sanções também eficazes e de medidas cautelares, em conformidade com as normas e os procedimentos nacionais [3]. Mais especificamente, o Tribunal de Justiça será chamado a fornecer importantes precisões sobre as modalidades de sanção dos comportamentos proibidos pela referida diretiva.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Nos termos dos considerandos 1, 8, 9, 14, 34 e 39 da Diretiva 2019/633:

«(1) Na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar, são comuns os desequilíbrios significativos do poder de negociação entre fornecedores e compradores de produtos agrícolas e alimentares. Esses desequilíbrios de poder de negociação podem levar a práticas comerciais desleais quando os agentes de maior dimensão e mais poderosos procurem impor certas práticas ou disposições contratuais relativamente a vendas que lhes sejam vantajosas. […] Deverá ser introduzido a nível da União um padrão mínimo de proteção contra práticas comerciais desleais, reduzindo a ocorrência das práticas suscetíveis de terem um impacto negativo sobre o nível de vida da população agrícola. A abordagem de harmonização mínima da presente diretiva permite aos Estados-Membros adotar ou manter regras nacionais que vão além das práticas comerciais desleais enumeradas nesta diretiva.

[…]

(8) Ainda que não todos, os Estados-Membros, na sua maioria, dispõem de regras nacionais específicas que protegem os fornecedores contra as práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar. […] Alguns Estados-Membros que preveem normas específicas em matéria de práticas comerciais desleais incumbem, por isso, as autoridades administrativas da aplicação de tais normas. No entanto, as normas jurídicas dos Estados-Membros relativas às práticas comerciais desleais — quando existem — caracterizam-se por divergências significativas.

(9) O número e a dimensão dos operadores variam nas diferentes etapas da cadeia de abastecimento agrícola e alimentar. As diferenças de poder negocial, que correspondem à dependência económica do fornecedor relativamente ao comprador, são suscetíveis de levar a que os maiores operadores imponham práticas comerciais desleais aos operadores de menor dimensão. Uma abordagem dinâmica, baseada na dimensão relativa do fornecedor e do comprador em termos do volume anual de negócios, deverá proporcionar uma melhor proteção contra as práticas comerciais desleais para os operadores que dela mais necessitam […]

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019, relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar (JO 2019, L 111, p. 59).

[3] Embora referida nos processos que deram origem aos Acórdãos de 13 de novembro de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), e de 11 de março de 2021, Comissão/Hungria (Margens de lucro) (C-400/19, EU:C:2021:194), esta diretiva não foi até agora objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça.

[…]

(14) A presente diretiva aplica-se à conduta comercial dos grandes operadores em face de operadores com menos poder negocial. Um indicador adequado do poder negocial relativo é o volume anual de negócios dos diferentes operadores. Embora se trate de uma aproximação, este critério confere aos operadores previsibilidade no que respeita aos seus direitos e obrigações ao abrigo da presente diretiva. Um limite máximo deverá impedir que a proteção seja conferida a operadores que não são vulneráveis ou são muito menos vulneráveis do que os seus parceiros ou concorrentes mais pequenos. Por conseguinte, a presente diretiva estabelece categorias de operadores com base no volume de negócios, que determinam a proteção a garantir.

[…]

(34) Formas de dissuasão, como a competência para aplicar ou iniciar processos, designadamente em tribunais, tendentes à imposição de coimas e outras sanções igualmente eficazes, bem como a publicação dos resultados das investigações, incluindo a publicação de informações sobre compradores que cometeram infrações, podem incentivar mudanças de comportamento e soluções pré-contenciosas entre as partes, pelo que deverão fazer parte da competência das autoridades competentes. As coimas podem ser particularmente eficazes e dissuasivas. No entanto, a autoridade competente deverá poder decidir, em cada investigação concreta, quais dos seus poderes exercerá e se aplicará ou iniciará processos tendentes à imposição de coimas ou de outras sanções igualmente eficazes.

[…]

(39) Uma vez que a maioria dos Estados-Membros já adotou regras nacionais em matéria de práticas comerciais desleais, conquanto regras divergentes, justifica-se recorrer a uma diretiva para introduzir um padrão mínimo de proteção no direito da União. Deste modo, os Estados-Membros deverão poder integrar as regras pertinentes no seu ordenamento jurídico nacional de modo a permitir definir regimes coesos. Não deverá excluir-se a possibilidade de os Estados-Membros manterem ou introduzirem, no seu território, regras nacionais mais estritas que assegurem um nível mais elevado de proteção contra práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar, sujeitas aos limites do direito da União aplicáveis ao funcionamento do mercado interno, desde que tais regras sejam proporcionadas.»

5. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», enuncia, nos seus n.os 1 e 2:

«1. Com vista a combater práticas comerciais desleais que se desviem claramente da boa conduta comercial, que sejam contrárias à boa fé e à lealdade negocial e impostas unilateralmente por um parceiro comercial a outro, a presente diretiva estabelece uma lista mínima de práticas comerciais desleais proibidas nas relações entre compradores e fornecedores, na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar, assim como regras mínimas relativas à execução dessas proibições e disposições relativas à coordenação entre as autoridades competentes.

2. A presente diretiva aplica-se a determinadas práticas comerciais desleais na venda de produtos agrícolas e alimentares de:

a) Fornecedores cujo volume anual de negócios não exceda os 2 000 000 euros a compradores cujo volume anual de negócios exceda os 2 000 000 euros;

b) Fornecedores cujo volume anual de negócios se situe entre os 2 000 000 euros e os 10 000 000 euros a compradores cujo volume anual de negócios exceda os 10 000 000 euros;

c) Fornecedores cujo volume anual de negócios se situe entre os 10 000 000 euros e os 50 000 000 euros a compradores cujo volume anual de negócios exceda os 50 000 000 euros;

d) Fornecedores cujo volume anual de negócios se situe entre os 50 000 000 euros e os 150 000 000 euros a compradores cujo volume anual de negócios exceda os 150 000 000 euros;

e) Fornecedores cujo volume anual de negócios se situe entre os 150 000 000 euros e os 350 000 000 euros a compradores cujo volume anual de negócios exceda os 350 000 000 euros.

[…]»

6. O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Proibição de práticas comerciais desleais», prevê, no seu n.º 1, alínea d):

«Os Estados-Membros devem assegurar que pelo menos as seguintes práticas comerciais desleais são proibidas:

[…]

d) Exigência, pelo comprador ao fornecedor, de pagamentos que não estão relacionados com a venda de produtos agrícolas e alimentares do fornecedor».

7. O artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Poderes das autoridades competentes», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem garantir que cada uma das suas autoridades competentes dispõe dos recursos e dos conhecimentos especializados necessários para executar as suas atribuições, conferindo-lhes os seguintes poderes:

[…]

d) Decidir no sentido de constatar infrações às proibições estabelecidas no artigo 3.º e exigir ao comprador que cesse a prática comercial proibida […];

e) Impor ou iniciar processos para a aplicação aos infratores de coimas, de outras sanções igualmente eficazes e de medidas cautelares, em conformidade com as normas e os procedimentos nacionais;

[…]

As sanções a que se refere a alínea e) do primeiro parágrafo devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, tendo em conta a natureza, duração, recorrência e gravidade da infração.»

B. Direito austríaco

8. O Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (Lei Austríaca relativa à Melhoria do Abastecimento de Proximidade e das Condições de Concorrência a Fim de Garantir Condições de Concorrência Leal) [4], com a última redação que lhe foi dada pela Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (Lei Austríaca que Altera a Lei relativa à Melhoria do Abastecimento de Proximidade e das Condições de Concorrência), de 31 de dezembro de 2021 (a seguir «FWBG») [5], transpõe em direito austríaco a Diretiva 2019/633.

9. As disposições do § 5c, n.º 1, e do anexo I, ponto 4, da FWBG transpõem de forma idêntica o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), dessa diretiva.

10. O § 6, n.º 2, da FWBG, que transpõe o artigo 6.º da referida Diretiva, tem a seguinte redação:

«A pedido da autoridade responsável pela investigação para efeitos da secção 2, o órgão jurisdicional competente em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas pode aplicar a um comprador, na aceção do § 5b, ponto 2, que viole o disposto no § 5c, uma coima de um montante máximo de 500 000 euros. O cálculo do montante da coima deve ter em conta, nomeadamente, a gravidade e a duração da infração, o enriquecimento obtido graças a esta última, o grau de responsabilidade e a capacidade económica. O § 33 da KartG 2005 aplica-se *mutatis mutandis*.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

11. A M. GmbH é uma sociedade de responsabilidade limitada que explora lojas de venda a retalho de produtos alimentares na Áustria.

12. Impactada no plano económico pelas repercussões negativas geradas pela pandemia de COVID-19 no turismo, das quais resultaria uma perda de clientes no domínio da venda a retalho de produtos alimentares e aumentos de custos, esta sociedade iniciou um processo de completa reestruturação. Para o efeito, esta última teria contratado um consultor externo, que a teria aconselhado a solicitar uma contribuição financeira dos seus fornecedores para compensar em parte os elevados custos associados a tal processo.

13. Em 16 de maio de 2023, a referida sociedade apresentou este projeto organizando em linha um «Dia dos Fornecedores» («*Supplier Day*») no âmbito do qual forneceu aos seus fornecedores um vislumbre da situação atual do mercado e dos respetivos problemas, bem como das perdas por ela incorridas. Expôs o seu processo de transformação, cujo objetivo era a profissionalização da gestão das categorias («*Category Management*») e a otimização dos processos internos. Além disso, explicou a sua necessidade de investimento aos seus fornecedores, sublinhando que era

[4] BGBl. 392/1977.

[5] BGBl. I 239/2021.

preciso investir em unidades de produção de hidrogénio respeitadoras do clima e num parque de veículos pesados neutros em emissões de CO2. A este respeito, a mesma sociedade indicou-lhes que necessitava da contribuição financeira dos mesmos para realizar esse projeto e que, se estivessem dispostos a dar-lhe o seu apoio, o teria em conta.

14. Em 17 de maio de 2023, a M. GmbH enviou, de forma simultânea, a cada um dos seus fornecedores uma das duas variantes de uma mesma mensagem de correio eletrónico, consoante tivessem ou não participado no Dia dos Fornecedores acima referido. Nessa mensagem de correio eletrónico, pediu-lhes que pagassem uma contribuição de um determinado montante a título de participação no financiamento do processo de transformação que tencionava executar. Estas mensagens de correio eletrónico eram acompanhadas de faturas *pro forma* das quais constavam diferentes montantes fixos. Com exceção do montante da fatura *pro forma* e da distinção consoante a participação ou não do fornecedor em causa no Dia dos Fornecedores, as referidas mensagens de correio eletrónico eram idênticas para todos os fornecedores. No entanto, por sua própria iniciativa, esta sociedade teria decidido pôr termo ao programa de pedido de investimentos, anular as faturas *pro forma* juntas às mensagens de correio eletrónico enviadas e reembolsar os montantes já pagos por certos fornecedores. No total, apenas dois dos dezasseis fornecedores decidiram dar seguimento ao pedido de investimento e pagar os montantes indicados nas faturas *pro forma* juntas às mensagens de correio eletrónico enviadas.

15. A BWB verificou que, na qualidade de comprador, a M. GmbH tinha pedido a dezasseis dos seus fornecedores um pagamento que não estava relacionado com a venda de produtos agrícolas e alimentares. Esta autoridade considerou que cada um desses pedidos de pagamento constituía uma infração distinta contrária às disposições conjugadas do § 5c, n.º 1, e do anexo I, ponto 4, da FWBG, que transpõem para o direito austríaco o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2019/633. Por conseguinte, em 10 de novembro de 2023, apresentou ao órgão jurisdicional austríaco competente dezasseis pedidos contra a M. GmnH para a aplicação de uma coima razoável ao abrigo do § 6, n.º 2, da FWBG[6].

16. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o § 6.º, n.º 2, da FWBG prevê uma sanção de natureza penal. Segundo a doutrina penal austríaca, o comportamento imputado à M. GmbH deve ser qualificado de «infração única», com base no facto de representar uma unidade de ação jurídica constitutiva de uma infração («*tatbestandliche Handlungseinheit*»). Por conseguinte, este órgão jurisdicional indica que, mesmo que os factos imputados sejam referentes a relações com dezasseis fornecedores distintos, deve ser aplicada uma única coima de um montante máximo de 500 000 euros, conforme previsto no § 6, n.º 2, dessa lei.

17. Todavia, o referido órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à questão de saber se este resultado permite alcançar o objetivo prosseguido pela Diretiva 2019/633, a saber, um certo reequilíbrio entre o poder de negociação dos compradores e o dos fornecedores na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar, reequilíbrio que, em seu entender, só pode ocorrer ao nível da relação individual entre um comprador e um fornecedor. Se se verificar que a qualificação de «infração única» não está em conformidade com esta diretiva, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre se a referida diretiva se opõe à aplicação de coimas distintas por cada uma das infrações verificadas em aplicação do princípio do cúmulo das sanções.

[6] No caso em apreço, quatro desses pedidos, no âmbito dos quais a M. GmbH solicitou a cada um dos seus fornecedores montantes de 10 000 a 18 000 euros, foram atribuídos ao Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena), o órgão jurisdicional de reenvio, e foram apensados para efeitos do processo principal.

18. Nestas circunstâncias, o Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1a) Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), da [Diretiva 2019/633] ser interpretado no sentido de que esta disposição se opõe, num caso em que um comprador, por força de uma decisão tomada com uma motivação uniforme, interpela para pagamento, no mesmo dia, por separado, diferentes fornecedores sujeitos à proteção conferida pelo artigo 1.º da referida diretiva, contrariamente ao disposto no artigo 3.º, n.º 1 alínea d), da mesma diretiva, a uma disposição nacional nos termos da qual estas interpelações para pagamento devem ser consideradas, no seu conjunto, como uma única infração (unidade de ação) a que corresponde uma única sanção?

1b) É relevante para efeitos da resposta à questão 1a), à luz do requisito previsto no artigo 6.º, n.º 1, último período, da Diretiva 2019/633, nos termos do qual a sanção deve ser efetiva, proporcionada e dissuasiva, tendo em conta a natureza, duração, recorrência e gravidade da infração, que, de acordo com a norma sancionatória austríaca (§ 6, n.º 2, da [FWBG]), possa ser aplicada uma coima até um montante máximo de (apenas) 500 000 euros?

2) No caso de resposta afirmativa à questão 1a):

Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2019/633 ser interpretado no sentido de que cada interpelação para pagamento efetuada a cada fornecedor — na medida em que viole a proibição prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2019/633 — deve ser considerada uma prática comercial sancionável autonomamente, passível de uma sanção (coima) própria de acordo com o princípio da cumulação, devendo, por conseguinte, ser aplicada uma pluralidade de coimas, tendo em conta que a norma sancionatória austríaca (§ 6, n.º 2, da [FWBG]) prevê a aplicação de uma coima até um montante máximo de 500 000 euros?»

19. Foram apresentadas observações escritas ao Tribunal de Justiça pela BWB, pela M. GmbH, pelo Governo Austríaco e pela Comissão Europeia.

IV. Análise

20. Com as suas duas questões prejudiciais, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a exigência de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas prevista no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e segundo parágrafo, da Diretiva 2019/633 se opõe a uma regulamentação ou a uma jurisprudência nacional segundo a qual uma prática comercial desleal executada por um comprador simultaneamente em relação a diversos fornecedores deve ser considerada uma única infração, pelo que, nesse caso, pode ser aplicada uma coima única no montante máximo de 500 000 euros [questões prejudiciais 1a) e 1b)]. Em caso de resposta afirmativa, esse órgão jurisdicional pretende saber se o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), dessa diretiva deve ser interpretado no sentido de que pode ser aplicada uma coima distinta até ao limite no montante máximo de 500 000 euros para cada infração verificada (questão prejudicial 2).

21. Devo observar, antes de proceder à análise destas questões, que, com elas, o referido órgão jurisdicional suscita, na realidade, duas problemáticas distintas que dizem respeito à compatibilidade com o direito da União de uma legislação nacional que impõe, por um lado (e

sob certas condições), uma qualificação comum de «infração única» para várias práticas comerciais desleais e, por outro, um limite máximo da coima prevista para punir uma infração constituída por uma ou várias práticas comerciais desleais.

22. Antes da análise do mérito destas duas problemáticas, considero útil dar algumas precisões sobre o âmbito de aplicação da Diretiva 2019/633, bem como sobre as disposições que foram identificadas pelo mesmo órgão jurisdicional nas suas questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça.

A. Observações preliminares

23. Recordo, a título preliminar, que a Diretiva 2019/633 se inscreve num contexto de harmonização mínima e visa introduzir a nível da União um padrão mínimo de proteção contra práticas comerciais desleais suscetíveis de ter um impacto negativo sobre o nível de vida da população agrícola [7].

24. Esta diretiva limita-se, por conseguinte, a estabelecer regras mínimas de execução da proibição das práticas comerciais desleais [8], deixando, assim, aos Estados-Membros uma importante margem de manobra na sua aplicação, nomeadamente no que respeita à conceção dos regimes nacionais de transposição [9] e às modalidades relativas às sanções [10], a fim de cumprir o objetivo prosseguido pela referida diretiva, que é reduzir a ocorrência das práticas comerciais desleais executadas em detrimento dos fornecedores de produtos agrícolas e alimentares [11]. Esta margem de discricionariedade é, no entanto, limitada pelo facto de os Estados-Membros deverem assegurar que as medidas nacionais adotadas garantam a plena eficácia da diretiva, tal como transposta para a sua ordem jurídica interna.

25. Mais concretamente, no que respeita às disposições referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio no âmbito das suas duas questões prejudiciais, considero oportuno recordar que o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2019/633 enuncia que as autoridades nacionais competentes devem ter o poder de punir o autor de uma infração prevista no artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, de impor ou iniciar processos para a aplicação aos infratores de coimas, de outras sanções igualmente eficazes e de medidas cautelares, em conformidade com as normas e os procedimentos nacionais. No que respeita, em especial, às sanções referidas no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da referida diretiva, o n.º 1, segundo parágrafo, desse artigo prevê que devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, tendo em conta a natureza, duração, recorrência e gravidade da infração.

26. Feitas estas observações preliminares, importa agora proceder ao exame pormenorizado das duas problemáticas suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

7 V. considerando 1 da Diretiva 2019/633.

8 V. artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2019/633.

9 V. considerandos 8, 34 e 39 da Diretiva 2019/633.

10 V., a este respeito, Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) — Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, que acompanha o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulado «Aplicação da proibição de práticas comerciais desleais para fortalecer a posição dos agricultores e dos operadores na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar — Ponto da situação», COM(2024)176 final (a seguir «Relatório da Comissão sobre a transposição da Diretiva 2019/633»). Este relatório, publicado em abril de 2024, dá conta da grande diversidade das medidas nacionais de transposição na União, nomeadamente em matéria de sanções.

11 V. considerando 1 da Diretiva 2019/633.

B. Quanto à qualificação de várias práticas comerciais desleais como «infração única» ou «infrações distintas»

27. Na primeira parte da sua primeira questão prejudicial [questão prejudicial 1, alínea a)], o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a compatibilidade com a Diretiva 2019/633 de uma regulamentação nacional que prevê a aplicação de uma única sanção no caso de práticas comerciais desleais paralelas executadas contra vários fornecedores em violação da proibição prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), desta diretiva.

28. Antes de mais, parece-me útil salientar que, no caso em apreço, não é contestado que a prática em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2019/633, uma vez que corresponde a uma das práticas comerciais desleais proibidas enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva e, em especial, à prevista na alínea d) desta disposição, nos termos da qual é proibido ao comprador exigir ao fornecedor pagamentos que «não estão relacionados com a venda de produtos agrícolas e alimentares do fornecedor […]».

29. No que respeita ao artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2019/633, especifico que esta disposição não fornece nenhuma indicação quanto ao modo como uma prática comercial desleal resultante de comportamentos paralelos abrangidos por uma das proibições previstas no seu artigo 3.º, n.º 1, deve ser qualificada e punida por força do direito nacional. Com efeito, enquanto o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), dessa diretiva prevê que os Estados-Membros devem garantir que a autoridade nacional competente tenha o poder de impor ou iniciar processos para a aplicação de coimas e de outras sanções igualmente eficazes, o artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva limita-se, por seu turno, a especificar que essas sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, tendo em conta a natureza, duração, recorrência e gravidade da infração. No entanto, há que observar que esta última disposição, que diz principalmente respeito às modalidades de fixação da sanção aplicada em razão de uma infração verificada, não fornece nenhuma indicação concreta relativa à fase anterior à verificação dessa infração.

30. Daqui resulta que as disposições identificadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, no âmbito da sua primeira questão, não se opõem, em princípio, à qualificação, como «infração única», que deve ser conferida a infrações cometidas simultaneamente e abrangidas pela disposição nacional que transpõe o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2019/633, desde que seja respeitada a exigência enunciada no artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, a qual exige que a sanção aplicada seja efetiva, proporcionada e dissuasiva [12].

31. Impõe-se observar que, contrariamente ao que sustentam as partes no processo principal, nem a referida diretiva nem nenhuma outra disposição ou princípio do direito da União podem ser interpretados no sentido de que impõem (ou excluem), *a priori*, uma qualificação única da infração em causa no processo principal ou o eventual cúmulo de sanções e, portanto, uma qualificação como infrações distintas.

32. Por conseguinte, em primeiro lugar, devem ser rejeitados os argumentos invocados pela M. GmbH, a qual alegou que o direito da União se opõe a um cúmulo de sanções e impõe uma única sanção tanto em razão da aplicação do conceito de «infração única e continuada» como do princípio *ne bis in idem*.

[12] A este respeito, recordo que o Relatório da Comissão sobre a transposição da Diretiva 2019/633 não se pronuncia sobre a forma como os diferentes Estados-Membros trataram a questão da qualificação como «infração única» ou «infrações múltiplas» de vários comportamentos proibidos por esta diretiva.

33. Com efeito, por um lado, saliento que o conceito de «infração única e continuada» é, antes de mais, um instrumento de ordem processual referente à administração da prova, cujo objetivo é facilitar a imputação de certos comportamentos a empresas suspeitas de terem infringido as regras relativas ao direito da concorrência. Como decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma violação dos artigos 101.º e 102.º TFUE pode resultar não apenas de um ato isolado, mas também de uma série de atos, ou ainda de um comportamento continuado, mesmo que um ou diversos elementos dessa série de atos ou desse comportamento continuado também pudessem constituir, por si sós e considerados isoladamente, uma violação destas disposições [13]. Deste modo, quando as diferentes ações se inscrevem num «plano global», em razão do seu objeto idêntico que falseia o jogo da concorrência no interior do mercado comum, a Comissão (e as autoridades nacionais da concorrência) pode imputar a responsabilidade por essas ações em função da participação na infração considerada no seu todo [14].

34. Importa também especificar que as bases jurídicas da Diretiva 2019/633 são o artigo 43.º, n.º 2, e o artigo 39.º, n.º 1, TFUE, relativas à política agrícola comum, e não as disposições do Tratado FUE relativas ao direito da concorrência.

35. Por outro lado, a M. GmbH invoca o princípio *ne bis in idem* para contestar o direito de aplicar várias sanções cumulativas, mas este argumento pode ser, na minha opinião, também rejeitado sem grande dificuldade, visto que, no caso vertente, as condições de aplicação deste princípio não estão reunidas.

36. A este respeito, recordo que resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») que o princípio *ne bis in idem* proíbe o cúmulo tanto de procedimentos como de sanções pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa [15]. Embora o pressuposto «*idem*» exija, assim, que os factos materiais sejam idênticos, este princípio não é aplicável quando os factos em causa não são idênticos, mas apenas semelhantes [16]. O critério relevante para apreciar a existência de uma mesma infração é o da identidade dos factos materiais, entendidos como a existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente relacionadas entre si que levaram à absolvição ou à condenação definitiva da pessoa em causa [17]. Ora, parece que falta, no caso em apreço, o pressuposto «*idem*», uma vez que decorre da decisão de reenvio que os factos na origem do processo instaurado pela BWB não são os mesmos [18]. A circunstância de as práticas controvertidas poderem ser qualificadas de «infração única» nos termos do direito nacional não altera o facto de se tratar, no caso em apreço, de factos materiais que não se afiguram idênticos e, de qualquer modo, não pode ser suficiente para garantir a existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente relacionadas entre si, abrangidas, assim, pelo conceito de «factos idênticos» [19].

[13] V., neste sentido, Acórdão de 1 de fevereiro de 2024, Scania e o./Comissão (C-251/22 P, EU:C:2024:103, n.º 94 e jurisprudência referida).

[14] V., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Comissão/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, n.º 41 e jurisprudência referida).

[15] V., neste sentido, Acórdãos de 20 de março de 2018, Garlsson Real Estate e o. (C-537/16, EU:C:2018:193, n.º 27 e jurisprudência referida), e de 20 de março de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 25 e jurisprudência referida).

[16] V., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, n.º 58 e jurisprudência referida).

[17] V., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, n.º 57 e jurisprudência referida).

[18] Com efeito, não é contestado que, no total, a M. GmbH enviou dezasseis pedidos de pagamento a fornecedores distintos de montantes que diferiam consoante o fornecedor.

[19] Saliento, a este respeito, que o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, considera que a qualificação jurídica dos factos, no direito nacional, não é relevante para efeitos da verificação da existência de uma mesma infração, uma vez que o alcance da proteção conferida no artigo 50.º da Carta não pode variar de um Estado-Membro para outro. V., neste sentido, Acórdãos de 20 de março de 2018, Garlsson Real Estate e o. (C-537/16, EU:C:2018:193, n.º 38), e de 20 de março de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 36).

37. Em segundo lugar, deve ser rejeitado o argumento invocado pela BWB segundo o qual, uma vez que a Diretiva 2019/633 se centra na proteção das relações individuais entre compradores e fornecedores, cada comportamento abrangido pela proibição prevista no artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva deve ser apreciado separada e individualmente, o que exclui *ex officio* qualquer qualificação única. Embora seja certo que determinadas disposições da referida diretiva [20], incluindo o seu artigo 1.º, que define o seu âmbito de aplicação [21], mencionam, efetivamente, as relações entre compradores e fornecedores, não se pode, no entanto, deduzir dessas disposições uma qualquer obrigação, para os Estados-Membros, de qualificar individualmente cada comportamento proibido como uma infração autónoma. Independentemente do facto de uma qualificação conjunta de vários comportamentos proibidos não enfraquecer, em princípio, a sua proibição [22], observo que o objetivo prosseguido pela mesma diretiva vai além da simples proteção das relações individuais entre os compradores e os fornecedores, e visa, de forma mais geral, a proteção da população agrícola na sua globalidade, como confirmam, aliás, as bases jurídicas da Diretiva 2019/633 [23].

38. Atendendo à análise que precede, uma vez que a problemática relativa à qualificação jurídica em direito nacional das práticas comerciais desleais proibidas pela Diretiva 2019/633 não é regulada pelo direito da União, os Estados-Membros continuam a ter a liberdade, no caso de uma prática comercial de um comprador proibida por força do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva, executada com a mesma intenção deliberada e de forma paralela, em relação a vários fornecedores, de conferir às autoridades nacionais competentes o poder de declarar uma única infração e, portanto, de aplicar uma única sanção ou de lhes conferir o poder de declarar a existência de várias infrações e, por conseguinte, de aplicar várias sanções, desde que, em ambos os casos, as sanções previstas sejam «efetivas, proporcionadas e dissuasivas, tendo em conta a natureza, duração, recorrência e gravidade da infração», como requer o artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva.

C. Quanto ao limite máximo da coima que pune uma ou mais práticas comerciais desleais consideradas em conjunto

39. Na segunda parte da sua primeira questão prejudicial [questão prejudicial 1, alínea b)], o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se, no caso de uma qualificação comum como «infração única» de vários comportamentos abrangidos pelas proibições previstas no artigo 3.º da Diretiva 2019/633, o seu artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, se opõe a uma legislação nacional que fixa um limite máximo de 500 000 euros a título de sanção pela prática de tal infração. No caso de a qualificação como infração única não ser conforme com esta diretiva, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se a referida diretiva se opõe à aplicação de várias coimas com um limite máximo de 500 000 euros por cada uma das infrações verificadas (questão prejudicial 2).

40. Desde logo, devo especificar que esta problemática não está diretamente relacionada com a questão de saber se o montante da coima previsto pelo direito austríaco é adequado para garantir a aplicação efetiva da Diretiva 2019/633, mas que esta diz antes respeito à incidência que o limite máximo do montante dessa coima pode ter na obrigação que impende sobre os Estados-Membros

[20] V., a este respeito, considerandos 1 e 14 da Diretiva 2019/633.

[21] Esta disposição prevê que o âmbito de aplicação da Diretiva 2019/633 é definido por referência a relações de poder de negociação entre um fornecedor e um comprador determinadas por diferenças de volume de negócios.

[22] Com efeito, a compensação do desequilíbrio na relação individual entre o comprador e o fornecedor pode também ser tida em conta no cálculo de uma única sanção.

[23] V., neste sentido, n.ºs 24 e 34 das presentes conclusões. V., igualmente, considerando 1 da Diretiva 2019/633.

de instituírem um regime sancionatório compatível com os requisitos desta diretiva. Com efeito, não é nem a qualificação como infração única nem o montante máximo da sanção em si mesmos [24] e considerados cada um separadamente que estão no cerne da segunda parte desta primeira questão, mas o efeito conjugado destes dois aspetos do direito nacional que dá lugar às dúvidas do referido órgão jurisdicional quanto à sua compatibilidade com o direito da União. Assim, esse mesmo órgão jurisdicional pede ao Tribunal de Justiça que especifique se, em circunstâncias como as do caso em apreço, esse limite máximo está em conformidade com o disposto no artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva e, em especial, se está em conformidade com os requisitos de efetividade e de dissuasão exigidos.

41. Neste contexto, observo que, à semelhança da problemática relacionada com a qualificação da infração examinada nos n.os 29 a 38 das presentes conclusões, decorre tanto das disposições da Diretiva 2019/633 como da lógica geral de harmonização mínima que esta prossegue que os Estados-Membros têm a liberdade, em princípio, de fixar um limite máximo para as coimas que punem comportamentos proibidos [25]. Com efeito, embora o artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva preveja que os Estados-Membros devem impor sanções que visem as práticas comerciais desleais, nomeadamente sob a forma de coimas, esta disposição não fornece nenhuma precisão quanto ao montante dessas coimas, nem quanto a um eventual limite máximo das mesmas.

42. Observo, por outro lado, que a referida disposição reconhece aos Estados-Membros uma ampla margem de discricionariedade ao deixar o cuidado de definir, no seu direito nacional, as modalidades concretas de aplicação das sanções em caso de práticas comerciais desleais, como demonstra a remissão expressa para as normas e os procedimentos nacionais efetuada no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2019/633. Importa, no entanto, salientar que a margem de manobra dos Estados-Membros continua a ser delimitada pela obrigação que lhes incumbe de garantir que as sanções previstas no direito nacional, no âmbito da aplicação dessa diretiva, sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas, tendo em conta a natureza, a duração, a recorrência e a gravidade da infração.

43. Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de incumprimento das condições previstas no regime instituído por uma legislação nacional, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas, na condição de exercerem a sua competência no respeito do direito da União [26]. Por conseguinte, embora as sanções previstas pelos Estados-Membros para combater as violações das regras relativas às práticas comerciais desleais sejam da autonomia processual e institucional dos mesmos, esta última é, no entanto, limitada não só pelo princípio da equivalência, cuja aplicação não está em causa no caso em apreço, mas também pelo princípio da efetividade, que impõe que essas sanções tenham caráter efetivo e dissuasivo, e pelo princípio da proporcionalidade, que não permite que as sanções

[24] Decorre do Relatório da Comissão sobre a transposição da Diretiva 2019/633 que 24 Estados-Membros preveem um limite máximo para as coimas aplicáveis que apresenta uma grande diversidade, que vai de 2 329,37 euros para Malta a 2 500 000 euros para Portugal. Além disso, enquanto em alguns Estados-Membros, como a República Checa, a Itália, a Letónia, a Hungria ou os Países Baixos, esse limite é expresso em percentagem do volume de negócios, noutros, como a Itália ou a Eslováquia, corresponde a uma percentagem do preço de compra ou dos encargos indevidamente impostos ao fornecedor.

[25] Importa também especificar que, para determinar se a qualificação nacional de um determinado comportamento como infração única ou infrações múltiplas é conforme com a Diretiva 2019/633, é indiferente que o direito nacional autorize ou não a aplicação de uma coima limitada a um determinado montante.

[26] V., por analogia, Acórdão de 19 de dezembro de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, n.º 48 e jurisprudência referida).

previstas pela legislação nacional vão além do necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação e, além disso, sejam desproporcionadas em relação a esses objetivos [27].

44. A este respeito, importa acrescentar que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais, os únicos competentes para interpretar e aplicar o direito nacional, verificar se, tendo em conta todas as circunstâncias do caso concreto, as sanções previstas têm caráter efetivo, proporcionado e dissuasivo. O Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode prestar esclarecimentos que permitam orientar esses órgãos jurisdicionais na sua apreciação [28]. Impõe-se observar que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de interpretar instrumentos do direito da União que contêm, à semelhança da Diretiva 2019/633, a exigência de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas [29], fornecendo, assim, certas referências que podem revelar-se úteis no âmbito do presente processo.

45. Primeiro, noto que o requisito que consiste em garantir que as sanções incorridas sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas é apreciado, em regra, à luz do objetivo visado [30]. No caso em apreço, conforme recordado no n.º 24 das presentes conclusões, o objetivo prosseguido pela Diretiva 2019/633 é reduzir a ocorrência das práticas comerciais desleais executadas em detrimento dos fornecedores de produtos agrícolas e alimentares, uma vez que essas práticas são suscetíveis de ter um impacto negativo sobre o nível de vida da população agrícola.

46. Segundo, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o rigor das sanções deve ser adequado à gravidade das infrações que aquelas reprimem, designadamente assegurando um efeito verdadeiramente dissuasivo, respeitando simultaneamente o princípio da proporcionalidade [31]. O Tribunal de Justiça entendeu, assim, que, embora seja certo que uma coima pode constituir uma sanção dissuasiva, a fraqueza do seu *quantum* pode, não obstante, tornar essa sanção insuficiente [32] ou, ao invés, desproporcionada quando o montante da sanção

27 V., neste sentido, Acórdão de 11 de janeiro de 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, n.º 45 e jurisprudência referida).

28 V., neste sentido, Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 91 e jurisprudência referida).

29 V., por exemplo, artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO 2019, L 305, p. 17); artigo 23.º da Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho (JO 2008, L 133, p. 66), ou ainda, artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1).

30 V., neste sentido, Acórdão de 21 de março de 2024, Profi Credit Bulgaria (Serviços acessórios ao contrato de crédito) (C-714/22, EU:C:2024:263). A título de exemplo, o Tribunal de Justiça considerou que uma sanção administrativa que consiste numa coima correspondente a 50 % da perda de receitas de direitos aduaneiros causada pelas informações inexatas fornecidas é suscetível de encorajar os operadores económicos da União a tomarem todas as medidas necessárias para se assegurarem de que dispõem de informações corretas sobre as mercadorias que importam e de que as informações que fornecem nas declarações aduaneiras são exatas e completas, contribuindo assim para a realização do objetivo, enunciado no considerando 9 do Regulamento n.º 952/2013, de assegurar a aplicação das medidas pautais e de outras medidas de política comum relativas ao comércio de mercadorias entre a União e os países ou territórios situados fora do território aduaneiro desta. V., a este respeito, Acórdão de 23 de novembro de 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, n.ºs 31 e 32 e jurisprudência referida).

31 V., por analogia, Acórdãos de 5 de março de 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, n.º 26 e jurisprudência referida), e de 19 de dezembro de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, n.º 49 e jurisprudência referida).

32 V., neste sentido, Acórdão de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.º 32 e jurisprudência referida).

aplicada é demasiado elevado [33]. O Tribunal de Justiça também declarou que podem ser consideradas efetivas e dissuasivas as sanções que têm em conta a importância do dano causado ao consumidor [34] e que privam os infratores dos benefícios económicos decorrentes das infrações cometidas [35], de modo a desencorajar qualquer pessoa de praticar infrações da mesma natureza [36].

47. No que respeita à adequação das sanções à gravidade das infrações verificadas, importa também indicar que, quando a regulamentação nacional prevê um cúmulo de sanções, como o cúmulo de várias sanções pecuniárias, as autoridades competentes têm a obrigação de garantir que a severidade do conjunto das sanções aplicadas não excede a gravidade da infração verificada, sob pena de violar o princípio da proporcionalidade [37].

48. Terceiro, o princípio da proporcionalidade, consagrada no artigo 49.º, n.º 3, da Carta, impõe-se aos Estados-Membros não apenas no que diz respeito à determinação dos elementos constitutivos de uma infração e à determinação das regras relativas ao montante das coimas, mas também à apreciação dos elementos que podem entrar em linha de conta para fixar a coima [38]. Além disso, este princípio exige que, quando da determinação da sanção e da fixação do montante da coima, sejam tidas em conta as circunstâncias individuais do caso em apreço [39].

[33] A título de exemplo, o Tribunal de Justiça admitiu que uma sanção que consiste na obrigação de pagar um montante correspondente ao valor das mercadorias subtraídas à fiscalização aduaneira não se afigura proporcionada. Uma sanção que ascende a esse montante excede, segundo o Tribunal de Justiça, os limites do que é necessário para garantir, nomeadamente, que as mercadorias sujeitas ao regime de entreposto aduaneiro não sejam subtraídas à fiscalização aduaneira. V., a este respeito, Acórdão de 4 de março de 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, n.º 44). Noutro processo que também tinha por objeto a interpretação do regime de sanções estabelecidas pelo Regulamento n.º 952/2013, o Tribunal de Justiça entendeu que, mesmo tendo em conta as particularidades das infrações aduaneiras, nomeadamente a sua elevada frequência e a dificuldade de as detetar, uma coima, prevista pelo direito nacional, cujo montante está compreendido entre 100 % e 200 % do valor aduaneiro das mercadorias não se afigura adequada à gravidade do conjunto das infrações que reprime, nomeadamente no caso de incumprimento das obrigações ligadas às declarações aduaneiras no contexto do regime aduaneiro de trânsito externo. Segundo o Tribunal de Justiça, essa sanção, por um lado, excederia o que é necessário para garantir que as mercadorias sujeitas a esse regime não sejam subtraídas à fiscalização aduaneira e, por outro, afigura-se desproporcionada relativamente à dívida aduaneira que se constituiu com a subtração à fiscalização aduaneira de mercadorias sujeitas ao referido regime. V., a este respeito, Acórdão de 19 de dezembro de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, n.º 52 e jurisprudência referida).

[34] V., por analogia, Acórdão de 11 de janeiro de 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, n.º 45 e jurisprudência referida).

[35] Num conjunto de processos que tinham por objeto a interpretação da disposição do artigo 23.º da Diretiva 2008/48 relativa às sanções à luz dos regimes sancionatórios nacionais, o Tribunal de Justiça entendeu que a violação, pelo mutuante, de uma obrigação que revista uma importância essencial no contexto desta diretiva (por exemplo, a verificação da solvabilidade do consumidor, a não indicação da taxa anual de encargos efetiva global num contrato de crédito ao consumo, o número e a periodicidade dos pagamentos, a existência de custos notariais, bem como as garantias e os seguros exigidos) pode ser punida pela perda, pelo mutuante, do direito aos juros e aos encargos convencionados. Essa sanção tem, segundo o Tribunal de Justiça, um efeito suficientemente dissuasivo e é adequada à gravidade da infração que reprime. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça considerou que, se a sanção constituída pela perda do direito aos juros fosse enfraquecida na prática, ou mesmo pura e simplesmente eliminada, daí decorreria necessariamente que esta não apresentaria uma natureza verdadeiramente dissuasiva. Além disso, uma vez que a não indicação, no contrato de crédito, de tal informação pode pôr em causa a possibilidade de o consumidor apreciar o alcance das suas obrigações, a sanção da perda, pelo mutuante, do seu direito aos juros e aos encargos, prevista pela regulamentação nacional, deve ser considerada proporcionada, na aceção do artigo 23.º da referida diretiva. Todavia, não pode ser considerada proporcionada a aplicação dessa sanção, que produz consequências graves em relação ao mutuante no caso de não indicação de elementos que, pela sua natureza, não são suscetíveis de afetar a capacidade do consumidor de apreciar o alcance das suas obrigações, como o nome e o endereço da autoridade de supervisão competente. V., neste sentido, Acórdãos de 27 de março de 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, n.ºs 52 e 53); de 9 de novembro de 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, n.ºs 69 a 72 e jurisprudência referida); de 5 de março de 2020 OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, n.º 30); de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.ºs 39 e 40); e de 21 de março de 2024, Profi Credit Bulgaria (Serviços acessórios ao contrato de crédito) (C-714/22, EU:C:2024:263, n.º 55 e jurisprudência referida).

[36] V., por analogia, Acórdão de 19 de dezembro de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, n.º 63 e jurisprudência referida).

[37] V., neste sentido, Acórdão de 19 de outubro de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidade da pena em caso de contrafação) (C-655/21, EU:C:2023:791, n.ºs 66 e 67 e jurisprudência referida).

[38] V., neste sentido, Acórdãos de 23 de novembro de 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, n.º 33 e jurisprudência referida), e de 19 de junho de 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, n.º 46).

[39] V., neste sentido, Acórdão de 19 de outubro de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidade da pena em caso de contrafação) (C-655/21, EU:C:2023:791, n.ºs 66 e 67 e jurisprudência referida).

49. Quarto, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para garantir que as sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas, importa que não apenas o legislador nacional, mas também os órgãos jurisdicionais nacionais beneficiem, dentro dos limites definidos pelo objeto do litígio que lhes foi submetido, de um poder de apreciação que lhes permita escolher, segundo as circunstâncias do caso concreto, a medida proporcionada ao incumprimento da obrigação verificada [40]. Assim, a apreciação pelos órgãos jurisdicionais nacionais do caráter efetivo, proporcionado e dissuasivo das sanções deve ser efetuada tendo em conta, em conformidade com o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, não só a disposição adotada especificamente, no direito nacional, para transpor uma diretiva mas também a totalidade das disposições desse direito, interpretando-as, na medida do possível, à luz do teor e dos objetivos dessa diretiva [41].

50. Expostas estas precisões de ordem jurisprudencial, importa observar que nenhum dos processos acima mencionados diz diretamente respeito à hipótese contemplada no presente processo, uma vez que tinham principalmente por objeto as modalidades de fixação da sanção aplicada e não a fase anterior à verificação da infração cometida e à sua qualificação em direito interno [42].

51. Dito isto, considero que a aplicação efetiva da Diretiva 2019/633 não se pode limitar à apreciação do tipo de sanção prevista pelo direito nacional nem a determinados aspetos ou modalidades de fixação dessa sanção, como o montante da coima aplicada, mas também implica ter em conta qualquer outro elemento suscetível de violar a exigência de prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, e, portanto, de ter incidência nos objetivos prosseguidos pela referida diretiva. Isto é tanto mais verdade quando, como no caso em apreço, a qualificação da infração em direito nacional é suscetível de ter consequências no montante (máximo) da sanção incorrida, a qual constitui, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 46 das presentes conclusões, um dos elementos a ter em conta para determinar o caráter adequado das sanções.

52. No caso em apreço, enquanto o cúmulo de várias sanções pecuniárias apresenta o risco de o conjunto das sanções ou o montante total das coimas aplicadas excederem a gravidade da infração verificada, implicando a inobservância do princípio da proporcionalidade [43], a qualificação como infração única de vários comportamentos abrangidos pelas proibições previstas no artigo 3.º da Diretiva 2019/633 numa única e mesma infração é suscetível, *a contrario*, de conduzir, em certos casos, à aplicação de uma sanção que, devido ao limite máximo do montante da coima (e à impossibilidade de as autoridades nacionais competentes ultrapassarem esse montante), não possa ser considerada suficientemente efetiva e dissuasiva [44].

[40] V., por analogia, Acórdão de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.ºs 36 e 45 e jurisprudência referida).

[41] V., por analogia, Acórdão de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.ºs 36 e 45 e jurisprudência referida).

[42] O que, finalmente, não é surpreendente em si mesmo, uma vez que, como foi salientado no n.º 29 das presentes conclusões, a exigência que consiste em prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, que figura, aliás, em vários outros instrumentos do direito da União, diz principalmente respeito às modalidades de fixação da sanção aplicada.

[43] V. n.º 48 das presentes conclusões.

[44] Assim, não se pode, *a priori*, excluir que o agrupamento de várias práticas comerciais desleais em relação a um número significativo de fornecedores qualificadas de infração única suscetível de ser punida uma única vez no montante máximo de 500 000 euros não possa ser considerado conforme com os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2019/633, nomeadamente se essas práticas forem de uma certa gravidade e em larga escala. Ora, nesse caso, o montante máximo da sanção poderia não permitir às autoridades nacionais competentes ter suficientemente em conta e apreciar parâmetros essenciais para determinar o montante da coima, como a natureza, a recorrência e a gravidade da infração em causa.

53. Consequentemente, embora a Diretiva 2019/633 não exclua a possibilidade de um Estado-Membro qualificar como infração única um comportamento que consiste em violar várias vezes as proibições previstas no artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, e, por conseguinte, impor uma sanção única para as diferentes práticas desleais em causa, essa possibilidade não isenta, no entanto, as autoridades nacionais competentes da sua obrigação de garantir que a sanção aplicada seja efetiva, proporcionada e dissuasiva, tendo em conta a natureza, a duração, a recorrência e a gravidade da infração. Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a uma apreciação global da medida nacional de transposição da referida diretiva e da sanção aplicada tendo em conta todos os elementos pertinentes, incluindo as circunstâncias individuais do caso vertente, a fim de verificar se foram respeitados os requisitos em matéria de sanções previstos no artigo 6.º, n.º 1, da mesma diretiva.

54. Tendo em conta o que precede, considero que o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2019/633 deve ser interpretado no sentido de que, no caso de uma prática comercial de um comprador proibida por força do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, dessa diretiva, executada com a mesma intenção deliberada e de forma paralela, em relação a vários fornecedores, os Estados-Membros continuam a ter liberdade de conferir às autoridades nacionais competentes o poder de declarar uma única infração e, portanto, de aplicar uma única sanção ou de lhes conferir o poder de declarar a existência de várias infrações e, por conseguinte, de aplicar várias sanções, desde que, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e segundo parágrafo, da referida diretiva, a regulamentação nacional em causa garanta a aplicação de uma sanção efetiva, proporcionada e dissuasiva, tendo em conta a natureza, a duração, a recorrência e gravidade da infração.

V. Conclusão

55. À luz das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria) do seguinte modo:

O artigo 6.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva (UE) 2019/633 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar,

deve ser interpretado no sentido de que:

no caso de uma prática comercial de um comprador proibida por força do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2019/633, executada com a mesma intenção deliberada e de forma paralela, em relação a vários fornecedores, os Estados-Membros continuam a ter liberdade de conferir às autoridades nacionais competentes o poder de declarar uma única infração e, portanto, de aplicar uma única sanção ou de lhes conferir o poder de declarar a existência de várias infrações e, por conseguinte, de aplicar várias sanções, desde que, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e segundo parágrafo, desta diretiva, a regulamentação nacional em causa garanta a aplicação de uma sanção efetiva, proporcionada e dissuasiva, tendo em conta a natureza, a duração, a recorrência e gravidade da infração.