Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

10 de dezembro de 2025 *

«Política comercial — Proteção contra os efeitos da aplicação extraterritorial de legislação adotada por um país terceiro — Medidas restritivas adotadas pelos Estados Unidos contra o Irão — Sanções secundárias que impedem as pessoas singulares ou coletivas da União de manter relações comerciais com as empresas abrangidas pelas referidas medidas — Proibição de cumprir essa legislação — Artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 2271/96 — Decisão da Comissão que autoriza uma pessoa coletiva da União a cumprir a referida legislação — Notificação da decisão à empresa abrangida pelas medidas restritivas do país terceiro — Efeito retroativo — Tomada em consideração das atividades dessa empresa excluídas do âmbito das referidas medidas»

No processo T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, com sede em Munique (Alemanha), representada por C. Franz e N. Bornemann, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por M. Kellerbauer e L. Puccio, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Clearstream Banking AG, com sede em Eschborn (Alemanha), representada por C. Schmitt e T. Bastian, advogados,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada),

composto, na deliberação, por: S. Papasavvas, presidente, A. Marcoulli (relatora), J. Schwarcz, W. Valasidis e L. Spangsberg Grønfeldt, juízes,

secretário: S. Jund, administradora,

* Língua do processo: alemão.

vistos os autos, designadamente:

– o articulado de intervenção apresentado pela interveniente na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de março de 2024,

– o articulado de adaptação da petição apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de outubro de 2024 e as observações da Comissão e da interveniente apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 20 de novembro e em 16 de dezembro de 2024,

– as medidas de organização do processo de 9 de dezembro de 2024 e a resposta da Comissão apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de dezembro de 2024,

– os fundamentos novos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de janeiro de 2025 e as observações da Comissão e da interveniente apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 18 e em 21 de fevereiro de 2025,

– a Decisão do presidente da Segunda Secção Alargada de não juntar aos autos o articulado de adaptação da petição apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de junho de 2025,

após a audiência de 10 de junho de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do presente recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Middle East Bank, Munich Branch, pede a anulação da Decisão de Execução C(2023) 2963 final da Comissão, de 27 de abril de 2023, que concede à interveniente, Clearstream Banking AG, uma autorização, nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 2271/96 do Conselho, de 22 de novembro de 1996, relativo à proteção contra os efeitos da aplicação extraterritorial de legislação adotada por um país terceiro e das medidas nela baseadas ou dela resultantes (JO 1996, L 309, p. 1) (a seguir «primeira decisão impugnada»), e da Decisão de Execução da Comissão C(2024) 4478 final da Comissão, de 24 de junho de 2024, que concede à interveniente uma nova autorização, nos termos da mesma disposição relativamente a certos títulos e fundos que estão sob sua guarda ou depósito (a seguir «segunda decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso

2 Em 8 de maio de 2018, o presidente dos Estados Unidos da América anunciou a sua decisão de retirar o seu país do Acordo Nuclear com o Irão, assinado em Viena (Áustria), em 14 de julho de 2015, e de restabelecer as sanções contra a República Islâmica do Irão levantadas com base no referido acordo. Estas sanções proíbem, nomeadamente, as pessoas sujeitas à jurisdição dos Estados Unidos da América (sanções primárias) e as não sujeitas (sanções secundárias), como as pessoas singulares ou coletivas da União Europeia, de manter relações comerciais com as pessoas que figuram na «Lista dos nacionais expressamente identificados e das pessoas cujos ativos estão bloqueados» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (a seguir «Lista SDN»), elaborada pelo Office of Foreign Assets Control (OFAC) [Serviço de Controlo dos Ativos Estrangeiros (OFAC), Estados Unidos].

Quanto à recorrente, à interveniente e às suas relações

3 A recorrente é a sucursal alemã do banco iraniano Middle East Bank (MEB). Em 2019, com base num contrato de depósito celebrado com outro banco alemão, a recorrente adquiriu obrigações.

4 A MEB figura na Lista SDN desde novembro de 2018, no que respeita às sanções primárias, e desde 8 de outubro de 2020, no que respeita às sanções secundárias.

5 A interveniente é uma sociedade alemã. É responsável pela liquidação de operações sobre títulos, bem como pela guarda e gestão de títulos nacionais e estrangeiros. É o único banco depositário de títulos autorizado na Alemanha.

6 Assim, a interveniente é responsável pela guarda dos títulos da recorrente.

7 Tendo a interveniente bloqueado os títulos da recorrente, o banco alemão de depósito desta última não pôde executar uma ordem de venda dos títulos emitida pela recorrente em 16 de janeiro de 2020.

8 Em 29 de dezembro de 2020, não tendo podido obter informações sobre a situação dos seus títulos, a recorrente intentou uma ação contra a interveniente no Landgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional de Frankfurt am Main, Alemanha). A ação foi julgada improcedente.

9 Em 22 de dezembro de 2021, a recorrente interpôs recurso para o Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional Superior de Frankfurt am Main), órgão jurisdicional no qual a interveniente entregou, em 20 de dezembro de 2022, um pedido de autorização que tinha apresentado à Comissão Europeia em 26 de fevereiro de 2021, ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 (a seguir «primeiro pedido de autorização»). Foi negado provimento a este recurso.

10 Em 4 e 11 de abril de 2023, respetivamente, a interveniente e a recorrente interpuseram recurso de revista para o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, Alemanha).

Quanto aos contactos entre a recorrente e a Comissão

11 Tendo tomado conhecimento, em 2 de janeiro de 2023, do primeiro pedido de autorização, a recorrente dirigiu-se por carta à Comissão para ser ouvida no que respeita a esse pedido. A Comissão acusou receção desta carta em 18 de janeiro de 2023. Em 25 de janeiro de 2023, a recorrente transmitiu informações à Comissão.

12 Por carta de 1 de março de 2023, a Comissão convidou a recorrente a apresentar observações sobre o primeiro pedido de autorização. Em 7 de março de 2023, a recorrente apresentou as suas observações. Em 10 de maio de 2023, pediu informações sobre o resultado do procedimento de autorização.

13 Por carta de 21 de junho de 2023, a Comissão informou a recorrente de que, em 27 de abril de 2023, tinha adotado a primeira decisão impugnada e comunicou-lhe uma descrição do alcance desta decisão.

Quanto às decisões impugnadas

14 Com a primeira decisão impugnada, a Comissão autorizou a interveniente a cumprir certas leis dos Estados Unidos da América mencionadas no anexo do Regulamento n.º 2271/96 (a seguir «legislação indicada no anexo») no que respeita aos títulos ou aos fundos da recorrente que estão sob sua guarda ou depósito por um período de doze meses (a seguir «autorização inicial»).

15 Com a segunda decisão impugnada, a Comissão concedeu uma nova autorização à interveniente que lhe permitia dar cumprimento à legislação indicada no anexo no que respeita aos títulos ou aos fundos da recorrente que estão sob a sua guarda ou depósito por um novo período de doze meses (a seguir «nova autorização»).

Pedidos das partes

16 A recorrente conclui pedindo, em substância, ao Tribunal Geral que se digne:

– anular a primeira e a segunda decisões impugnadas (a seguir, conjuntamente, «decisões impugnadas»);

– declarar ilegal a recusa de acesso e de divulgação das decisões impugnadas;

– proibir a Comissão de «prorrogar» a autorização inicial;

– condenar a Comissão nas despesas;

– condenar a interveniente a suportar as suas próprias despesas.

17 Por outro lado, a recorrente pede ao Tribunal Geral que «se pronuncie sobre a admissibilidade do recurso à luz do [seu] interesse em agir […] sem dar início à discussão do mérito da causa» e que ordene à Comissão que apresente a primeira decisão impugnada.

18 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso na íntegra;

– condenar a recorrente nas despesas.

19 A interveniente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso na íntegra;

– condenar a recorrente nas despesas, incluindo as efetuadas pela interveniente.

Questão de direito

20 Há que salientar que, embora, no conjunto dos atos entregues no Tribunal Geral, a recorrente tenha apresentado um total de nove pedidos cujo alcance, numeração e redação foram progressivamente alterados, os seus pedidos devem ser entendidos tal como figuram no n.º 16,

supra. No entanto, uma vez que na audiência também alegou que pedia a anulação de uma terceira decisão de execução da Comissão, há que definir o objeto do litígio antes de se pronunciar sobre os pedidos referidos no referido número.

21 Por outro lado, desde logo, uma vez que a recorrente pede ao Tribunal Geral que ordene à Comissão que apresente a primeira decisão impugnada (v. n.º 17, *supra*), basta salientar que este pedido processual não constitui, em rigor, um «pedido» na aceção do artigo 76.º, alínea e), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdão de 7 de novembro de 2002, G/Comissão, T-199/01, EU:T:2002:271, n.º 27), mas sim um pedido destinado a que o Tribunal Geral, em substância, adote uma diligência de instrução ao abrigo do artigo 91.º, alínea b), do referido regulamento. A este respeito, há que recordar que, em resposta à medida de organização do processo, a Comissão apresentou essa decisão, bem como a segunda decisão impugnada, pelo que o referido pedido é desprovido de objeto.

Observações preliminares sobre o objeto do litígio

22 Na audiência, a recorrente sustentou que os pedidos que figuram no n.º 16, *supra*, deviam também abranger uma terceira decisão de execução da Comissão que concede uma nova autorização à interveniente que lhe permite dar cumprimento à legislação indicada no anexo até abril de 2026 no que respeita aos títulos ou aos fundos da recorrente que estão sob a sua guarda ou depósito, cuja existência a Comissão tinha confirmado na audiência.

23 A este respeito, basta recordar que, nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, na sua versão resultante das alterações de 12 de agosto de 2024 (JO L, 2024/2095), que entraram em vigor em 1 de setembro de 2024, um recorrente pode adaptar a petição até duas semanas depois de ter sido notificada a decisão de marcar a data da audiência de alegações ou antes de ser notificada a decisão do Tribunal Geral de julgar o processo sem fase oral. Ora, no presente caso, tendo a decisão de marcar a data da audiência de alegações sido notificada à recorrente em 11 de abril de 2025, o prazo de duas semanas depois da notificação desta decisão expirou em 25 de abril de 2025, pelo que o pedido formulado pela recorrente na audiência de alargar o recurso à terceira decisão de execução da Comissão mencionada no n.º 22, *supra*, foi apresentado fora de prazo e é, por conseguinte, inadmissível.

Quanto ao segundo e terceiro pedidos da recorrente

24 Primeiro, na audiência, a recorrente indicou que, embora, em seu entender, já não fosse necessário conhecer do terceiro pedido referido no n.º 16, *supra*, através do qual pede ao Tribunal Geral que proíba a Comissão de «prorrogar» a autorização inicial, ela não tinha renunciado a esse pedido e mantinha que o Tribunal Geral devia pronunciar-se sobre o mesmo.

25 A este respeito, importa recordar que, no âmbito da fiscalização da legalidade baseada no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não é competente para dirigir injunções contra as instituições, os órgãos e os organismos da União (v. Despacho de 22 de setembro de 2016, Gaki/Comissão, C-130/16 P, não publicado, EU:C:2016:731, n.º 14 e jurisprudência referida). Por conseguinte, o referido pedido deve ser indeferido devido à incompetência do Tribunal Geral para dele conhecer.

26 Segundo, quanto ao segundo pedido referido no n.º 16, *supra*, através do qual a recorrente pede ao Tribunal Geral que declare ilegal a recusa de acesso e de divulgação das decisões impugnadas, basta recordar que este não é competente, no quadro da fiscalização da legalidade nos termos do artigo 263.º TFUE, para proferir acórdãos declarativos (v. Acórdão de 4 de fevereiro de 2009, Omya/Comissão, T-145/06, EU:T:2009:27, n.º 23 e jurisprudência referida). Por conseguinte, o referido pedido deve ser indeferido devido à incompetência do Tribunal Geral para dele conhecer.

Quanto ao primeiro pedido da recorrente

27 Em apoio do primeiro pedido referido no n.º 16, *supra*, através do qual a recorrente pede ao Tribunal Geral que anule as decisões impugnadas, esta última invoca três fundamentos, relativos, em substância, o primeiro, à violação, pela Comissão, do princípio da não retroatividade na primeira decisão impugnada; o segundo, à violação dos seus direitos processuais; e, o terceiro, ao exercício errado, pela Comissão, do seu poder de apreciação. Além disso, na sequência da apresentação das decisões impugnadas no Tribunal Geral em resposta à medida de organização do processo, a recorrente invocou quatro fundamentos novos, relativos, em substância, o quarto, a um erro de facto; o quinto, à violação, pela Comissão, do princípio da não retroatividade na segunda decisão impugnada; o sexto, ao caráter impreciso das decisões impugnadas; e, o sétimo, a um erro de apreciação cometido pela Comissão.

28 Por conseguinte, importa examinar os fundamentos apresentados pela recorrente em apoio do pedido de anulação das decisões impugnadas, começando pelo segundo fundamento, em seguida o quarto fundamento, depois o primeiro e o quinto fundamentos e, por último, o terceiro, o sexto e o sétimo fundamentos.

Quanto ao segundo fundamento, relativo, em substância, à violação dos direitos processuais da recorrente

29 A recorrente alega que, uma vez que foi ouvida, a primeira decisão impugnada deveria ter sido fundamentada e ter-lhe sido comunicada na íntegra. Acrescenta que tem interesse em conhecer os fundamentos da referida decisão e que, no presente caso, a questão que se coloca é a de saber de que modo os seus argumentos foram tidos em conta.

30 A Comissão e a interveniente contestam estes argumentos.

31 É pacífico que, no caso em apreço, após a adoção das decisões impugnadas, a Comissão não comunicou à recorrente o texto integral, mas apenas uma descrição do alcance da primeira. Alem disso, o texto integral das referidas decisões só foi comunicado à recorrente no âmbito do presente processo, como foi recordado no n.º 21, *supra*.

32 Em primeiro lugar, importa, porém, salientar que, como alega a própria recorrente, o Regulamento n.º 2271/96 não obriga a Comissão a comunicar uma decisão que conceda uma autorização ao abrigo do seu artigo 5.º, segundo parágrafo, ao terceiro visado pelas medidas restritivas do país terceiro (a seguir «terceiro visado pelas medidas restritivas»), como é o caso da recorrente, em relação ao qual o requerente, tal como a interveniente, foi autorizado a cumprir a legislação indicada no anexo. O mesmo se aplica ao Regulamento de Execução (UE) 2018/1101 da Comissão, de 3 de agosto de 2018, relativo aos critérios de aplicação do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 (JO 2018, L 199 I, p. 7), cujo artigo 5.º, n.º 3, prevê apenas que a decisão final seja notificada pela Comissão ao requerente.

33 De resto, a recorrente não se baseia em nenhuma disposição precisa em apoio do segundo fundamento. No entanto, uma vez que parece sustentar que o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE exige indiretamente que a fundamentação das decisões impugnadas lhe seja comunicada, há que salientar que, embora a referida disposição tenha por objeto a fundamentação dos atos jurídicos, não regula de modo nenhum a questão de saber a que pessoas um ato jurídico deve ser comunicado. Além disso, a este respeito, importa recordar que, em conformidade com o artigo 297.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, as decisões que indiquem um destinatário são-lhe notificadas. Ora, no presente caso, as decisões impugnadas designam unicamente a interveniente como destinatária e a recorrente não sustenta que tenha essa qualidade.

34 Por outro lado, uma vez que os argumentos da recorrente relativos à fundamentação da primeira decisão impugnada devem ser entendidos, apesar do seu caráter geral, no sentido de que invocam uma alegada falta de fundamentação da referida decisão no que respeita às observações que apresentou à Comissão, basta salientar que, no considerando 14 dessa decisão, a Comissão expôs os argumentos apresentados pela recorrente e as suas respostas a estes. Assim, não se pode constatar nenhuma falta de fundamentação a este respeito.

35 Em segundo lugar, a recorrente sustenta que, uma vez que foi ouvida durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da primeira decisão impugnada, deveria ter recebido o texto integral das decisões impugnadas.

36 É certo que, como resulta dos n.os 12 e 13, *supra*, a recorrente, após o ter solicitado à Comissão, foi efetivamente ouvida durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da primeira decisão impugnada e foi informada pela Comissão do resultado desse procedimento, recebendo uma descrição do alcance dessa decisão.

37 No entanto, estas circunstâncias não são suscetíveis, enquanto tais, de criar novas obrigações para a Comissão em relação à recorrente, nomeadamente obrigações de comunicação das decisões impugnadas a favor desta.

38 Com efeito, o Regulamento n.º 2271/96 e o Regulamento de Execução 2018/1101 não estabelecem nenhuma posição processual para os terceiros visados pelas medidas restritivas, os quais não são informados nem ouvidos pela Comissão no âmbito do procedimento destinado à adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96. Noutros termos, o legislador da União optou por estabelecer um sistema no âmbito do qual os interesses dos referidos terceiros não têm de ser tidos em conta e esses terceiros não têm de ser associados aos procedimentos levados a cabo ao abrigo da referida disposição (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2023, IFIC Holding/Comissão, T-8/21, EU:T:2023:387, n.os 107 e 111).

39 Assim, mesmo que, num determinado caso, a Comissão decida ouvir o terceiro visado pelas medidas restritivas, nomeadamente para obter informações, ou informá-lo da existência ou do resultado de um procedimento conduzido ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96, essa circunstância não pode ter como consequência alterar o equilíbrio do sistema estabelecido pelo legislador no âmbito do referido regulamento e, em especial, impor à Comissão a obrigação de comunicar a esse terceiro uma decisão adotada ao abrigo da referida disposição.

40 Por outro lado, contrariamente ao que é sugerido pela recorrente, a existência dessa obrigação a cargo da Comissão não pode depender do interesse, nem mesmo da utilidade, que a recorrente daí possa retirar, com o fundamento, nomeadamente, de que é interessante saber como é que os seus argumentos foram tidos em conta.

41 Daqui decorre que, no presente caso, o simples facto de a Comissão, a pedido da recorrente, a ter ouvido durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da primeira decisão impugnada e lhe ter comunicado uma descrição do alcance dessa decisão não deu origem, à obrigação, a seu cargo, de lhe comunicar a referida decisão, nem mesmo a segunda decisão impugnada.

42 Em terceiro lugar, uma vez que a recorrente alega a violação dos seus direitos processuais, considerando que a Comissão lhe devia ter comunicado as decisões impugnadas desde a sua adoção, importa recordar que, como resulta dos n.os 38 a 41, *supr*a, ela não dispõe desses direitos no âmbito do sistema estabelecido pelo Regulamento n.º 2271/96 e pelo Regulamento de Execução 2018/1101.

43 Por conseguinte, não se pode considerar que, ao não ter comunicado à recorrente o texto integral das decisões impugnadas após a sua adoção, a Comissão tenha violado de alguma forma os direitos processuais que a recorrente não detinha, e não podia deter, no âmbito do sistema estabelecido pelo Regulamento n.º 2271/96 e pelo Regulamento de Execução 2018/1101.

44 Em quarto lugar, em todo o caso, deve recordar-se que a falta de comunicação de um ato, se tiver incidência sobre o momento no qual o prazo de recurso começa a correr, não justifica, só por si, a anulação desse ato. É certo que não se pode excluir que um recorrente possa apresentar argumentos destinados a demonstrar que, num certo caso, a falta de comunicação de um ato teve por consequência uma violação dos seus direitos que justifique a sua anulação (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 82).

45 Ora, no presente caso, a recorrente não apresentou argumentos perante o Tribunal Geral que permitam considerar que a falta de comunicação do texto integral das decisões impugnadas após a sua adoção terá violado os seus direitos, o que justificaria, por si só, a anulação dessas decisões.

46 Por outro lado, há que salientar que, após ter sido informada do alcance da primeira decisão impugnada pela Comissão, a recorrente pôde interpor o presente recurso no Tribunal Geral para impugnar a sua legalidade.

47 Decorre do todo o exposto que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo, em substância, a um erro de facto

48 A recorrente alega que as decisões impugnadas assentam numa base factual errada. A Comissão indicou, erradamente, no considerando 13 da primeira decisão impugnada e no considerando 11 da segunda, que a MEB era detida pela República Islâmica do Irão, quando se trata de um banco cotado na Bolsa de Teerão (Irão) e cujas ações são essencialmente detidas por investidores privados. No considerando 37 da primeira decisão impugnada, atribuiu uma importância decisiva a este facto errado, ao qualificar a MEB de «entidade iraniana». Além disso, nos considerandos 21

e 22 desta decisão, teve em conta um acordo celebrado entre uma sociedade-irmã da interveniente e as autoridades americanas relativo ao Banco Central Iraniano e, portanto, uma situação diferente da de uma empresa privada estabelecida no Irão, como a MEB.

49 A Comissão e a interveniente contestam estes argumentos.

50 Antes de mais, importa salientar que, com efeito, enquanto, no considerando 13 da primeira decisão impugnada e no considerando 11 da segunda, a Comissão indicou que a MEB era detida pela República Islâmica do Irão, a recorrente alegou, sem ser validamente contestado pela Comissão, que a MEB era um banco privado iraniano. Interrogada a este respeito na audiência, a Comissão admitiu que os elementos dos autos não permitiam considerar que a MEB era detida pela República Islâmica do Irão.

51 No entanto, mesmo admitindo que a indicação contida nas decisões impugnadas relativa à propriedade da MEB seja inexata, isso não tem impacto na legalidade dessas decisões.

52 Com efeito, como resulta dos considerandos 12 e 13 da primeira decisão impugnada e dos considerandos 10 e 11 da segunda, estas decisões não assentam na circunstância de a MEB ser detida pela República Islâmica do Irão, mas no facto, pacífico entre as partes, de que a MEB figura na Lista SDN no que respeita às sanções secundárias. Foi, portanto, o facto de a MEB ser visada pelas referidas sanções, previstas na legislação indicada no anexo, relacionadas com o prejuízo que daí resultaria para a interveniente e para a União em caso de inobservância dessa legislação, que levou a interveniente a pedir à Comissão autorização para cumprir a referida legislação e esta última a concedê-la. Em contrapartida, a circunstância de a MEB ser detida por entidades públicas ou privadas é irrelevante a este respeito.

53 Além disso, contrariamente ao que a recorrente alega, não resulta das decisões impugnadas que, em apoio das apreciações que a levaram a conceder a autorização inicial, a Comissão se tenha baseado no facto de a MEB ter sido detida pela República Islâmica do Irão.

54 Por um lado, embora a Comissão se tenha referido à MEB como uma entidade «iraniana» no considerando 37 da primeira decisão impugnada, esta indicação não pode ser entendida como significando que a Comissão se baseou na consideração de que a MEB era detida pela República Islâmica do Irão. Com efeito, é pacífico que a MEB está cotada na Bolsa de Teerão (Irão), pelo que a Comissão podia fazer-lhe referência como uma entidade «iraniana», independentemente da sua propriedade pública ou privada. Aliás, a própria recorrente, na petição, descreveu a MEB como um banco «iraniano».

55 Por outro lado, embora a Comissão se tenha referido a uma transação celebrada entre uma sociedade-irmã da interveniente e as autoridades americanas nos considerandos 21 e 22 da primeira decisão impugnada (e no considerando 27 e na nota de rodapé n.º 10 da segunda decisão impugnada), a circunstância, alegada pela recorrente, de essa transação dizer respeito às relações da referida empresa com o Banco Central Iraniano, e não com uma entidade privada, também não tem qualquer impacto e não significa que a Comissão se tenha baseado num elemento irrelevante. Com efeito, resulta destes considerandos que, ao referir-se à referida transação, a Comissão procurava fornecer um exemplo do risco incorrido pela interveniente em caso de violação da legislação indicada no anexo e de uma transação celebrada para esse efeito com as autoridades americanas, independentemente da propriedade pública ou privada da entidade com a qual essa empresa tinha mantido relações comerciais.

56 Decorre do todo o exposto que o quarto fundamento é inoperante e deve ser julgado improcedente.

Quanto ao primeiro e quinto fundamentos, relativos, em substância, à violação do princípio da não retroatividade

57 A recorrente alega que a autorização inicial e a nova autorização produziram efeitos retroativos. Em seu entender, na primeira decisão impugnada, adotada em 27 de abril de 2023, a Comissão autorizou a interveniente a bloquear os seus ativos a partir da apresentação do primeiro pedido de autorização, ou seja, em 26 de fevereiro de 2021. Do mesmo modo, a segunda decisão impugnada é aplicável a contar da caducidade da autorização inicial. Ora, segundo a recorrente, tendo em conta os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, os atos jurídicos não podem, em princípio, ser aplicados retroativamente. Nem o Regulamento n.º 2271/96 nem o Regulamento de Execução 2018/1101 preveem esse efeito retroativo, o qual é mesmo expressamente excluído pela Nota de Orientação da Comissão, de 7 de agosto de 2018, intitulada «Perguntas/respostas: adoção da atualização [do Regulamento n.º 2271/96]» (JO 2018, C 277 I, p. 4; a seguir «Nota de Orientação»), que indica que um pedido de autorização não tem efeito suspensivo e que os requerentes são obrigados a respeitar o Regulamento n.º 2271/96 até à concessão de uma autorização. A recorrente considera que podia, portanto, legitimamente considerar que as referidas autorizações não teriam efeitos retroativos.

58 A recorrente acrescenta que o artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 protege, antes de mais, os operadores da União contra a aplicação da legislação indicada no anexo e que só pode ser derrogada em casos excecionais, pelo que uma autorização retroativa constituiria um erro para a aplicação eficaz e dissuasiva deste regulamento. A distinção feita pela Comissão entre a inexistência de efeito suspensivo de um pedido de autorização na aceção da Nota de Orientação e a possibilidade de efeito retroativo da autorização é artificial e não está prevista no referido regulamento. Acresce que, no presente caso, a recorrente afirma não conseguir compreender de que modo esse efeito retroativo permitiria evitar um prejuízo grave para os interesses da União ou do requerente, uma vez que a autorização completa não lhe foi transmitida. Além disso, em seu entender, não é necessário que a proteção conferida por uma autorização contra as sanções decorrentes do direito da União seja retroativa, quando é prejudicada pela retroatividade da autorização.

59 A Comissão e a interveniente contestam estes argumentos.

60 O princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União e que tem como corolário o princípio da proteção da confiança legítima, exige que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União (v. Acórdão de 25 de setembro de 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, n.º 44 e jurisprudência referida). É particularmente esse o caso quando essas normas podem ter consequências desfavoráveis para as pessoas e as empresas (v. Acórdão de 27 de novembro de 2024, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, n.º 45 e jurisprudência referida).

61 O princípio da segurança jurídica opõe-se, regra geral, a que o alcance temporal de um ato da União tenha o seu início em data anterior à sua publicação ou notificação, consoante o caso. Pode assim não ser, a título excecional, quando uma finalidade de interesse geral o exige e a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada (v., neste sentido, Acórdãos de

26 de abril de 2005, «Goed Wonen», C-376/02, EU:C:2005:251, n.º 33; de 13 de fevereiro de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, n.º 36, e de 8 de março de 2023, Assaad/Conselho, T-426/21, EU:T:2023:114, n.º 212).

62 A título preliminar, não se pode deixar de observar que, contrariamente ao que sugerem a Comissão e a interveniente, a recorrente tem razão ao sustentar que a autorização inicial e a nova autorização foram concedidas a favor da interveniente retroativamente pelas decisões impugnadas.

63 Com efeito, no que respeita, por um lado, à primeira decisão impugnada, é certo que resulta do seu artigo 3.º que a mesma é válida por um período de doze meses a contar da data da sua notificação. No entanto, o artigo 1.º desta decisão indica, em conformidade com o seu considerando 39, que a interveniente está autorizada a cumprir a legislação indicada no anexo em relação à recorrente «a contar da data do seu pedido de autorização». Como resulta do considerando 7 da mesma decisão, o primeiro pedido de autorização foi apresentado pela interveniente à Comissão em 26 de fevereiro de 2021. Por conseguinte, a autorização inicial concedida por essa decisão tem efetivamente um alcance retroativo, uma vez que resulta da leitura conjunta dos artigos 1.º e 3.º da referida decisão que a data de produção de efeitos dessa autorização foi fixada, não na data de notificação da decisão em causa à interveniente (adotada em 27 de abril de 2023), mas antes, na data desse pedido de autorização (26 de fevereiro de 2021).

64 No que respeita, por outro lado, à segunda decisão impugnada, resulta do seu artigo 3.º que a mesma é válida por um período de doze meses a contar, em conformidade com o seu considerando 43, da data «de caducidade da [autorização inicial] (26 de abril de 2024)». Por conseguinte, a nova autorização concedida por esta decisão tem efetivamente um alcance retroativo, uma vez que a data de produção de efeitos dessa autorização foi fixada, não na data de notificação da referida decisão à interveniente (adotada em 24 de junho de 2024), mas antes, na data de caducidade da autorização inicial (26 de abril de 2024).

65 Nestas condições, há que examinar se, como alega a recorrente, a Comissão concedeu indevidamente, de forma retroativa, a autorização inicial e a nova autorização a favor da interveniente, recordando-se que a recorrente é visada nos fundamentos e no dispositivo das decisões impugnadas. É, portanto, em relação à posição da recorrente que há que examinar a legalidade desta retroatividade.

66 Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que o Regulamento n.º 2271/96, o Regulamento de Execução 2018/1101 e a Nota de Orientação não preveem expressamente a possibilidade de conceder à interveniente uma autorização, como a autorização inicial ou a nova autorização, concedidas pelas decisões impugnadas retroativamente, e excluem mesmo expressamente essa possibilidade.

67 A este respeito, basta salientar que, quando estiverem preenchidos os requisitos recordados no n.º 61, *supra*, o poder de as instituições, órgãos e organismos da União adotarem, a título excecional, um ato com efeito retroativo decorre dos princípios gerais do direito da União, sem que esteja sujeito à existência de uma base jurídica expressa na regulamentação em causa (v., neste sentido, Acórdão de 21 de fevereiro de 2024, NRW. Bank/CUR, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, n.º 165).

68 Por conseguinte, a falta de uma base jurídica expressa não obsta à possibilidade de a Comissão, a título excecional, conceder retroativamente a um requerente uma autorização ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96, desde que estejam preenchidos os dois requisitos cumulativos recordados no n.º 61, *supra*, ou seja, primeiro, que objetivo prosseguido pelo ato impugnado exija que lhe seja atribuído efeito retroativo e, segundo, que a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada.

69 Além disso, há que salientar que, contrariamente ao que alega a recorrente, nenhum dos atos invocados por esta exclui expressamente a possibilidade de conceder retroativamente uma autorização, como a autorização inicial ou a nova autorização, concedidas pelas decisões impugnadas. Aliás, a recorrente não menciona precisamente nenhuma disposição em apoio da sua argumentação, limitando-se a invocar, para demonstrar a existência de confiança legítima, a resposta à questão n.º 20 da Nota de Orientação, cujo alcance será examinado a seguir.

70 Em segundo lugar, no que respeita aos dois requisitos cumulativos recordados no n.º 61, *supra*, a recorrente sustenta, em substância, por um lado, que a retroatividade da autorização inicial e da nova autorização não foi justificada pela Comissão e, por outro, que podia esperar que essas autorizações não fossem concedidas com efeitos retroativos tendo em conta o conteúdo da Nota de Orientação.

– *Quanto ao objetivo que justifica a retroatividade*

71 Uma vez que uma autorização derrogatória concedida pela Comissão ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 tem por objetivo evitar que, em circunstâncias específicas e devidamente justificadas, resulte da inobservância da legislação indicada no anexo um prejuízo grave para os interesses da União ou do requerente (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2023, IFIC Holding/Comissão, T-8/21, EU:T:2023:387, n.º 112), não se pode excluir que, na prossecução desse objetivo, a Comissão possa ser levada a conceder efeito retroativo a essa autorização, se se revelar necessário à luz do objetivo a atingir, e isto mesmo independentemente do facto de essa retroatividade ter sido ou não solicitada pelo requerente.

72 Importa recordar que o primeiro requisito referido no n.º 61, *supra*, relativo ao objetivo a atingir, implica verificar se a decisão retroativa visa satisfazer, pelo menos, uma finalidade de interesse geral (v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Éditions Odile Jacob/Comissão, C-514/14 P, não publicado, EU:C:2016:55, n.º 50). A este respeito, decorre da jurisprudência que os atos da União com efeito retroativo devem ter na sua fundamentação, de forma clara e inequívoca, as indicações que justificam o efeito retroativo pretendido (v. Acórdão de 9 de setembro de 2020, Eslovénia/Comissão, T-626/17, EU:T:2020:402, n.º 122 e jurisprudência referida).

73 No presente caso, não se pode deixar de observar que, nas decisões impugnadas, a Comissão indicou expressamente as razões que a levaram a conceder um efeito retroativo à autorização inicial e à nova autorização.

74 Por um lado, o considerando 39 da primeira decisão impugnada indica que a Comissão decidiu conceder a autorização inicial a contar da data do primeiro pedido de autorização, uma vez que essa concessão tinha sido diferida à luz de avaliações políticas e não devido a um erro da interveniente. A este respeito, os considerandos 37 e 38 da referida decisão explicitam melhor essas avaliações políticas e a sua relação com os objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 2271/96, bem como com os objetivos de política geral da União. Por conseguinte, resulta, em

substância, desta decisão que a duração prolongada, certamente lamentável, do procedimento administrativo que conduziu à adoção diferida da mesma decisão, por razões de natureza política independentes da interveniente, levou a Comissão a conceder a referida autorização retroativamente.

75 Por outro lado, o considerando 43 da segunda decisão impugnada indica que a Comissão decidiu conceder a nova autorização a contar do prazo de caducidade da autorização inicial por razões de continuidade, tendo em conta os riscos para os interesses da interveniente e da União. Recordando que, em aplicação do artigo 3.º, segundo parágrafo, da primeira decisão impugnada, a interveniente estava obrigada a pedir uma eventual nova autorização três meses antes da caducidade desta decisão, resulta do considerando 14 da segunda decisão impugnada que a interveniente pediu efetivamente uma nova autorização em 25 de janeiro de 2024, ou seja, três meses antes do prazo de caducidade da autorização inicial. Por conseguinte, resulta, em substância, desta última decisão que foi a duração prolongada, também lamentável, do procedimento administrativo que conduziu à adoção desta última decisão que levou a Comissão a conceder a nova autorização retroativamente, com uma preocupação de continuidade com a primeira decisão impugnada.

76 A este respeito, embora a recorrente tenha inicialmente contestado a falta de justificação do efeito retroativo decidido pela Comissão, não apresentou posteriormente, após ter recebido o texto integral das decisões impugnadas, elaborado pela Comissão em resposta à medida de organização do processo, incluindo nos seus fundamentos novos, nenhum argumento destinado a contestar o mérito das indicações que figuram nas referidas decisões quanto à justificação desse efeito retroativo. Uma vez que nenhum argumento da recorrente visa tais indicações, esta não demonstrou que o efeito retroativo decidido no presente caso pela Comissão seria inoportuno ou desnecessário à luz do objetivo a atingir.

77 Quando muito, a recorrente contestou, no âmbito do quarto fundamento, e na audiência em resposta às questões do Tribunal Geral, a constatação feita no considerando 37 da primeira decisão impugnada segundo a qual a MEB é «iraniana». No entanto, esta constatação não é incorreta pelos motivos referidos no n.º 54, *supra*. Além disso, em todo o caso, este argumento da recorrente não é suscetível de demonstrar a existência de um erro de direito ou de apreciação cometido pela Comissão no que respeita à justificação da retroatividade.

78 Por conseguinte, uma vez que nenhum argumento da recorrente é suscetível de pôr em causa as explicações fornecidas pela Comissão nas decisões impugnadas quanto à justificação da retroatividade decidida nessas decisões, há que concluir que a recorrente não demonstrou que o primeiro requisito recordado no n.º 61, *supra*, relativo ao objetivo a atingir, não se verificava.

– *Quanto à confiança legítima suscetível de ser gerada na esfera jurídica da recorrente pela Nota de Orientação*

79 O respeito pela confiança legítima constitui um dos requisitos que devem ser preenchidos para que um ato da União possa, no respeito pelo princípio da segurança jurídica, ter efeito retroativo (Acórdão de 8 de março de 2023, Assaad/Conselho, T-426/21, EU:T:2023:114, n.º 226).

80 A este respeito, deve recordar-se que, sendo a retroatividade de um ato da União admissível apenas excecionalmente, não se pode exigir a um particular que prove ter recebido garantias de que um ato de alcance retroativo não seria adotado, cabendo ao juiz verificar, com base nos

argumentos desse particular e tendo em conta todas as circunstâncias do caso em apreço, se o ato em causa foi adotado no respeito pela confiança legítima deste (v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2023, Assaad/Conselho, T-426/21, EU:T:2023:114, n.os 227, 235 e 236).

81 Segundo a recorrente, em substância, foi a Nota de Orientação, e mais precisamente a resposta à questão n.º 20 dessa nota, que gerou em si uma confiança legítima quanto à inexistência de efeito retroativo de uma autorização concedida ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96.

82 A este respeito, há que recordar que é certo que a Nota de Orientação não estabelece regras nem interpretações juridicamente vinculativas (Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, n.º 61).

83 Todavia, foi declarado que, embora as medidas de ordem interna adotadas por uma Administração da União não possam ser qualificadas como «normas jurídicas» que, de qualquer forma, a Administração está obrigada a observar, elas enunciam, no entanto, regras de conduta indicativas da prática a seguir, à qual a Administração não se pode furtar, num caso específico, sem apresentar fundamentos compatíveis com o princípio da igualdade de tratamento. Ao adotar tais regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos em questão, a Administração em causa autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação e não pode renunciar a essas regras sob pena de poder ser sancionada, eventualmente, por violação dos princípios gerais do direito, como os da igualdade de tratamento ou da proteção da confiança legítima (v. Acórdão de 25 de setembro de 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, n.º 49 e jurisprudência referida).

84 Assim, a Administração da União é obrigada a respeitar o princípio da proteção da confiança legítima quando aplica as regras indicativas que impôs a si própria (v., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2013, Quinn Barlo e o./Comissão, C-70/12 P, não publicado, EU:C:2013:351, n.º 53).

85 Ora, a Nota de Orientação, como indicam os seus pontos introdutórios, «consiste em fornecer orientações sobre a aplicação de determinadas disposições [do Regulamento n.º 2271/96]». Não se pode, portanto, excluir que as indicações que figuram na referida nota possam ser entendidas como regras indicativas da prática que a Comissão se propõe seguir na aplicação do referido regulamento e sejam, portanto, suscetíveis de gerar uma confiança legítima nos interessados, o que, no entanto, há que apreciar caso a caso, segundo o teor das indicações em causa.

86 No presente caso, a resposta à questão n.º 20 da Nota de Orientação em que a recorrente se baseia, intitulada «[q]uais são os efeitos da autorização?», tem a seguinte redação:

«O pedido de autorização não tem efeito suspensivo. A autorização sob a forma de uma Decisão de Execução da Comissão torna-se efetiva na data em que é notificada ao requerente. Entretanto, os operadores da UE são obrigados a aplicar [o Regulamento n.º 2271/96].»

87 No entanto, contrariamente ao que sustenta a recorrente, estas indicações não podem ser entendidas como uma autolimitação do poder da Comissão de atribuir um alcance retroativo a uma eventual autorização concedida ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96.

88 Em primeiro lugar, embora o título da questão n.º 20 se refira aos «efeitos da autorização», as indicações fornecidas pela Comissão no primeiro e terceiro períodos da resposta visam sobretudo as consequências do pedido de autorização. Assim, a Nota de Orientação recorda, no primeiro período da resposta, que esse pedido não suspende as obrigações decorrentes do Regulamento n.º 2271/96, pelo que, após a apresentação do pedido, como indica o terceiro período da resposta, os operadores visados por essas obrigações devem continuar a dar-lhe cumprimento na pendência da decisão da Comissão.

89 Ora, como salientou, em substância, a Comissão nos seus articulados, a questão das consequências da apresentação de um pedido de autorização é distinta da questão da data de produção de efeitos de uma eventual autorização que seria adotada no termo do procedimento administrativo iniciado com a apresentação desse pedido.

90 Em segundo lugar, no segundo período da resposta, a Nota de Orientação indica que uma eventual autorização, que reveste a forma de decisão da Comissão, «torna-se efetiva» a contar da sua notificação ao requerente. Embora esta indicação diga respeito, é certo, ao momento a partir do qual uma autorização «[se torna] efetiva» sob a forma de decisão de execução notificada ao requerente, mais não faz do que refletir, a este respeito, o conteúdo do artigo 297.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE.

91 Com efeito, em conformidade com o artigo 297.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, que constitui uma regra geral relativa à entrada em vigor das decisões que indicam um destinatário, essas decisões produzem efeitos mediante notificação aos respetivos destinatários (Acórdão de 13 de fevereiro de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, n.º 32).

92 Ora, como decorre da jurisprudência, a regra geral prevista no artigo 297.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE não pode ser entendida no sentido de que exclui a possibilidade de, a título excecional, a data de produção de efeitos de uma decisão que designa um destinatário poder ser fixada numa data anterior à da sua notificação a esse destinatário se os requisitos recordados no n.º 61, *supra*, estiverem preenchidos (v., neste sentido, Acórdão de 13 de fevereiro de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, n.ºs 36 e 37), e o mesmo se aplica, por maioria de razão, ao segundo período da resposta à questão n.º 20 da Nota de Orientação. Com efeito, a jurisprudência admite que o momento da entrada em vigor de um ato não coincide necessariamente com a data da sua produção de efeitos, uma vez que, sob determinadas condições, pode ser reconhecido a esse ato um efeito retroativo (v., por analogia, Acórdão de 9 de outubro de 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, n.ºs 44 a 47).

93 Assim, o segundo período da resposta à questão n.º 20 da Nota de Orientação não pode ser entendido no sentido de que, na prática da Comissão, a data de produção de efeitos de uma autorização coincidirá necessariamente, em todos os casos, com a data em que a decisão que estabelece essa autorização será notificada ao requerente.

94 Daqui resulta que, no seu conjunto, a resposta à questão n.º 20 da Nota de Orientação não contém, na realidade, nenhuma regra de conduta indicativa de que a Comissão se tenha imposto sobre a retroatividade de uma eventual autorização, limitando-se esta resposta a recordar aos requerentes, em substância, que continuam sujeitos às obrigações decorrentes do artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 enquanto aguardam que a Comissão decida sobre o seu pedido de autorização e que a eventual decisão da Comissão que lhes conceda uma autorização derrogatória nos termos do segundo parágrafo deste artigo entrará em vigor a contar

da data em que lhes for notificada. Em contrapartida, as indicações que figuram nessa resposta não determinam a data de produção de efeitos de uma eventual autorização e, em especial, não especificam se essa data pode revestir um alcance retroativo.

95 Decorre das considerações precedentes que, contrariamente ao que sustenta a recorrente, a Nota de Orientação não pode gerar uma confiança legítima quanto à inexistência de efeito retroativo de uma autorização concedida ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96 e que, por conseguinte, os argumentos da recorrente não são suscetíveis de demonstrar que o segundo requisito recordado no n.º 61, *supra*, relativo à confiança legítima dos interessados, não estava preenchido.

96 Decorre do todo o exposto que a Comissão não desrespeitou as derrogações que, a título excecional, nos requisitos recordados no n.º 61, *supra*, podem ser admitidas ao princípio da não retroatividade e que, por conseguinte, não violou esse princípio. Consequentemente, o primeiro e o quinto fundamentos devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao terceiro, sexto e sétimo fundamentos, relativos, em substância, a um erro de apreciação e ao caráter impreciso das decisões impugnadas

97 A recorrente alega que a Comissão exerceu o seu poder de apreciação de forma errada e desproporcionada. Sustenta que, uma vez que propõe exclusivamente serviços no setor humanitário, não recaía sobre a interveniente nenhuma ameaça a este respeito por força da legislação indicada no anexo. Em seu entender, a Comissão autorizou, portanto, erradamente a interveniente a bloquear todos os seus ativos sem restrições, sem ter em conta o facto de os utilizados em operações humanitárias não serem visados pelas sanções previstas na referida legislação. Por conseguinte, a Comissão deveria ter limitado o alcance da autorização inicial e da nova autorização.

98 Segundo a recorrente, os dispositivos das decisões impugnadas são excessivos, pouco claros e enganadores, tendo em conta as indicações contidas no considerando 14 da primeira decisão impugnada e no considerando 42 da segunda. Estes dispositivos têm um alcance absoluto, concedem uma margem de apreciação à interveniente e não refletem as limitações contidas nos referidos considerandos, com os quais acabam por estar em contradição.

99 A recorrente acrescenta que a Comissão devia ter verificado a que sanções estava exposta e quais as transações abrangidas pela legislação indicada no anexo, tanto mais que tinha feito prova que realizava exclusivamente operações humanitárias, as quais estavam expressamente excluídas do âmbito das sanções previstas na referida legislação. Em seu entender, os interesses da União não podem ser gravemente lesados devido a ações no domínio humanitário e o pedido da interveniente deve-se unicamente ao litígio existente entre elas. Considera que a interveniente não pode decidir quando uma transação está abrangida pelas referidas sanções, quando essa apreciação deve ser feita pela Comissão.

100 A Comissão e a interveniente contestam estes argumentos.

101 Primeiro, há que salientar que a argumentação da recorrente assenta em premissas erradas, uma vez que, contrariamente ao que alega, resulta expressamente das decisões impugnadas não só que a Comissão teve em conta as observações da recorrente relativas às atividades, que, segundo esta, saíam do âmbito de aplicação das sanções, mas também que, tendo em conta essas observações, a

Comissão limitou o alcance da autorização inicial e da nova autorização às situações em que a legislação indicada no anexo obrigava a interveniente a manter um certo comportamento em relação à recorrente.

102 Com efeito, por um lado, no considerando 14, ponto 2, da primeira decisão impugnada, a Comissão mencionou a observação da recorrente relativa à inaplicabilidade das sanções pelo facto de certas operações não serem abrangidas pelo seu âmbito de aplicação e, consequentemente, indicou que a autorização inicial autorizava a interveniente unicamente a «cumprir» a legislação indicada no anexo e que, por conseguinte, as operações isentas pela referida legislação também não estavam abrangidas pela referida autorização. Por outro, em conformidade com esta indicação, o artigo 1.º da primeira decisão impugnada limita-se a autorizar a interveniente «a cumprir» essas leis, e isto apenas «na medida do necessário» para «congelar» certos bens e «recusar» certas operações.

103 Além disso, embora o artigo 1.º da segunda decisão impugnada tenha um teor idêntico ao da primeira, o considerando 42 da segunda decisão impugnada recorda expressamente que, tendo em conta as atividades da MEB no domínio das operações humanitárias, a nova autorização permite à interveniente congelar certos bens e recusar certas operações unicamente se for exigido pela legislação indicada no anexo e que, por conseguinte, qualquer operação isenta pela referida legislação também não está abrangida por essa autorização.

104 Nestas condições, não existe contradição entre os fundamentos e o dispositivo das decisões impugnadas nem falta de clareza destes quanto ao alcance da autorização inicial e da nova autorização.

105 Segundo, as declarações constantes dos n.os 101 e 103, *supra*, implicam também que, contrariamente ao que sugere a recorrente, o alcance da autorização inicial e da nova autorização, e, portanto, das decisões impugnadas, também não é excessivo ou absoluto, ou mesmo desproporcionado ou impreciso, limitando-se aos comportamentos a que a interveniente está obrigada por força da legislação indicada no anexo, na estrita medida em que a autoriza a congelar certos bens e a recusar certas operações da recorrente ao abrigo dessa legislação.

106 Terceiro, na parte em que a recorrente sustenta que cabia à Comissão identificar cada operação em relação à qual a interveniente estava autorizada a cumprir a legislação indicada no anexo, basta salientar que esse argumento também não pode ser acolhido, uma vez que assenta numa compreensão errada não só do alcance das decisões impugnadas, como foi explicado nos n.os 101 a 103, *supra*, mas também do alcance da avaliação efetuada pela Comissão nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96.

107 Com efeito, na avaliação de um pedido de autorização ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96, a Comissão é unicamente chamada a analisar se os interesses do requerente ou da União correm o risco de sofrer um prejuízo grave na hipótese de o requerente não cumprir a legislação indicada no anexo relativamente a um terceiro visado pelas medidas restritivas. Sendo esse terceiro visado pela referida legislação, o exame exigido pela referida disposição é independente da questão de saber se certas operações desse terceiro podem ser isentas ao abrigo dessa legislação.

108 Assim, não cabe à Comissão, na aceção do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96, qualificar as eventuais operações ou bens desse terceiro à luz da legislação indicada no anexo, uma vez que não pode verificar nem a tipologia de uma operação ou de um bem desse

terceiro nem a sua situação em relação à referida legislação e às suas eventuais isenções. Por conseguinte, contrariamente ao que a recorrente pede, não é necessário, no presente processo, que o Tribunal Geral ordene uma peritagem a fim de interpretar o âmbito de aplicação dessa legislação ou adote outras medidas a fim de obter relatórios de peritos sobre as atividades da recorrente ou de ouvir, a este respeito, os seus auditores como testemunhas.

109 Quarto, a circunstância, invocada pela recorrente, de a interveniente interpretar de forma demasiado ampla a autorização inicial e a nova autorização no sentido de que a autoriza a congelar todos os seus ativos é irrelevante. Com efeito, essa circunstância decorre da correta aplicação das referidas autorizações pela interveniente, e não da legalidade das decisões impugnadas, que concedem essas autorizações.

110 Por outro lado, contrariamente ao que sugere a recorrente, a autorização inicial e a nova autorização não deixam nenhuma margem de apreciação à interveniente a este respeito. Com efeito, embora a legislação indicada no anexo não lhe imponha a obrigação de congelar determinados bens ou de recusar certas operações da recorrente, as referidas autorizações não se aplicam e a interveniente é obrigada a respeitar a proibição prevista no artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2771/96.

111 Quinto, uma vez que a recorrente alega um desvio de poder, considerando que a autorização inicial e a nova autorização foram concedidas devido ao litígio existente entre ela e a interveniente nos órgãos jurisdicionais alemães, basta salientar que a primeira decisão impugnada não contém nenhuma indicação nesse sentido, mas baseia-se noutras considerações. Além disso, embora resulte dos considerandos 18 e 19 da segunda decisão impugnada que a interveniente se referiu a esse litígio no seu novo pedido de autorização, resulta também do considerando 20 desta decisão que a Comissão excluiu expressamente a sua relevância para efeitos da concessão de uma eventual nova autorização ao abrigo do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2271/96. A presente alegação não pode, portanto, ser acolhida.

112 Decorre do todo o exposto que os argumentos da recorrente não são suscetíveis de demonstrar que a Comissão cometeu um erro de apreciação, particularmente no que respeita ao alcance da autorização inicial e da nova autorização, nem que as decisões impugnadas são imprecisas a este respeito, nem que a Comissão exerceu os seus poderes de forma indevida. Consequentemente, o terceiro, sexto e sétimo fundamentos devem ser julgados improcedentes.

113 O pedido de anulação das decisões impugnadas deve, portanto, ser julgado improcedente.

114 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade, sem que seja necessário pronunciar-se quanto à sua admissibilidade, sobre a qual a recorrente pede ao Tribunal Geral que se pronuncie sem dar início à discussão do mérito da causa (v. n.º 17, *supra*), para esclarecer, em seu entender, «[a] relação entre o recurso de anulação e [um eventual] processo prejudicial», e sobre a qual a interveniente manifestou dúvidas. Com efeito, por um lado, no que respeita ao pedido da recorrente, embora seja certo que o artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que o recorrido pode pedir ao Tribunal Geral que se pronuncie sobre a inadmissibilidade do recurso sem dar início à discussão do mérito da causa, esse pedido não pode emanar, na aceção deste artigo, do recorrente. Por outro, no que respeita às dúvidas manifestadas pela interveniente, há que recordar que uma parte que tenha sido admitida a intervir num litígio em apoio da parte demandada não tem legitimidade para suscitar uma exceção de inadmissibilidade que não tenha sido formulada nas alegações desta última, pelo que o Tribunal Geral não é obrigado a pronunciar-se expressamente sobre a procedência dessa exceção de inadmissibilidade

(v., neste sentido, Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka/BCE, T-275/19, EU:T:2022:781, n.os 93 e 94 e jurisprudência referida). Em todo o caso, nas circunstâncias do presente processo, uma vez que o exame da admissibilidade do recurso exige uma análise complexa, uma boa administração da justiça justifica negar provimento ao recurso sem apreciar previamente a sua admissibilidade (v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, n.º 52).

Quanto às despesas

115 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão e pela interveniente, em conformidade com o pedido destas últimas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Middle East Bank, Munich Branch é condenada a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão Europeia e pela Clearstream Banking AG.

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de dezembro de 2025.

Assinaturas