

**Processo C-483/23****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1 do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

26 de julho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália)

**Data da decisão de reenvio:**

11 de abril de 2023

**Recorrentes:**

A

B

C

D

T

**Recorridos:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças)

Comitato di Sicurezza Finanziaria (Comité de Segurança Financeira)

Agenzia del Demanio (Agência do Domínio Público)

**Objeto do processo principal**

Recurso contencioso administrativo interposto por sociedades comerciais, transferidas para um *trust*, que tem por objeto a decisão emitida pela autoridade administrativa que ordenou o congelamento das participações sociais e dos bens

pertencentes a essas sociedades, com o fundamento de que são indiretamente reconduzíveis à pessoa outorgante do *trust*, a qual foi incluída na lista dos destinatários das medidas restritivas previstas no Regulamento (UE) n.º 269/2014.

### **Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 276.º TFUE que tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 476/2014; em especial, interpretação dos conceitos de «pertença» e de «controlo» de bens transferidos para um *trust* por referência à figura do outorgante do «*trust*».

### **Questões prejudiciais**

1) Deve o artigo 2.º, [n.º] 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 ser interpretado no sentido de que a medida de congelamento também pode ser adotada no caso de bens ou recursos transferidos para um *trust* pelo outorgante mencionado no anexo I do regulamento (pessoa designada ou incluída na lista), que deve ser considerada a pessoa à qual os bens ou recursos pertencem?

2) [E]m caso de resposta negativa, deve o artigo 2.º, [n.º] 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 ser interpretado no sentido de que a medida de congelamento também pode ser adotada no caso de bens ou recursos transferidos para um *trust* pelo outorgante mencionado no anexo I do regulamento (pessoa designada ou incluída na lista), que deve ser considerado pessoa associada à pessoa à qual os bens ou recursos pertencem?

3) [E]m caso de resposta negativa, deve o artigo 2.º, [n.º] 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 ser interpretado no sentido de que a medida de congelamento também pode ser adotada no caso de bens ou recursos transferidos para um *trust* pelo outorgante mencionado no anexo I do regulamento (pessoa designada ou incluída na lista), que deve ser considerado a pessoa que controla os bens ou os recursos?

### **Disposições de direito internacional invocadas**

Convenção adotada em Haia, em 1 de julho de 1985, sobre a lei aplicável ao *trust* e ao seu reconhecimento. Em especial:

Artigo 2.º, n.º 1:

«Para efeitos da presente convenção, entende-se por *trust* as relações jurídicas criadas – *inter vivos* ou *mortis causa* – por uma pessoa, o outorgante, quando

determinados bens são colocados sob o controlo de um *trustee* no interesse de um beneficiário ou para uma finalidade específica.»

Artigo 2.º, n.º 2:

«[...]

- a) os bens do *trust* constituem uma massa distinta e não fazem parte do património do *trustee*;
- b) os bens do *trust* são bens detidos em nome do *trustee* ou de outra pessoa por conta do *trustee*;
- c) o *trustee* está investido do poder e incumbe-lhe a obrigação, da qual deve prestar contas, de administrar, gerir ou dispor [dos] bens nos termos do *trust* e segundo as regras específicas que lhe são impostas pela lei.»

Artigo 6.º, n.º 1:

«O *trust* rege-se pela lei escolhida pelo outorgante. [...]»

### **Disposições de direito da União invocadas**

Decisão (PESC) 2022/337 do Conselho de 28 de fevereiro de 2022 que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia

Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 476/2014 do Conselho, de 12 de maio de 2014 executado pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/336 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022.

Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão.

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Decreto legislativo 22 giugno 2007, n.º 109 - Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE

(Decreto Legislativo n.º 109, de 22 de junho de 2007, que adota medidas para prevenir, combater e reprimir o financiamento do terrorismo e as atividades dos países que ameaçam a paz e a segurança internacionais, em aplicação da Diretiva 2005/60/CE): em especial, o artigo 3.º (criação do Comité de Segurança Financeira, órgão do Ministério da Economia e das Finanças que adota as medidas de congelamento ordenadas pelas Nações Unidas, pela União Europeia e pelo Ministro da Economia e das Finanças) e o artigo 5.º (proibição de transferência, disposição ou utilização dos recursos congelados, e proibição de disponibilizar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos às entidades designadas ou de afetá-los em seu benefício).

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n.º 90 - Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 e del regolamento (UE) n.º 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi [Decreto Legislativo n.º 90, de 25 de maio de 2017, que aplica a Diretiva (UE) 2015/849 e o Regulamento n.º 2015/847 relativo às informações que acompanham as transferências de fundos]. Em especial, o artigo 2.º, n.º 1, impõe a obrigação, aos administradores fiduciários dos *trusts* expressos, de possuírem informações adequadas e atualizadas sobre a titularidade efetiva do *trust* (outorgante, administrador fiduciário, curador, beneficiário e qualquer pessoa que exerça o controlo efetivo sobre os bens transferidos para o *trust*).

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n.º 231 - Attuazione della direttiva 2005/60/CE nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, come modificato dal Decreto legislativo n.º 90/2017 (Decreto Legislativo n.º 231, de 21 de novembro de 2007, que aplica a Diretiva 2005/60/CE e a Diretiva 2006/70/CE, estabelecendo as respetivas medidas de execução, conforme alterado pelo Decreto Legislativo n.º 90/2017).

Legge 16 ottobre 1989, n.º 364 - Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1º luglio 1985, che ammette in Italia la possibilità di utilizzare lo strumento del trust (Lei n.º 364, de 16 de outubro de 1989, que ratifica e executa a Convenção sobre a lei aplicável aos *trusts* e ao seu reconhecimento, adotada em Haia em 1 de julho de 1985, que admite em Itália a possibilidade de utilizar o instrumento do *trust*).

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 As sociedades recorrentes B, A, C e D exercem atividades de natureza comercial e são sociedades controladas a 100 % por uma sociedade sediada nas Bermudas (a seguir «sociedade controladora»), a qual, por sua vez, foi transferida para um *trust* (a seguir «Trust»). O *Trust* foi criado por uma pessoa singular (a seguir «outorgante») por ato de 18 de julho de 2007, alterado em 22 de dezembro de 2014, e é regido pela lei do Estado das Bermudas.
- 2 O *Trust* prevê quer a figura do *trustee*, papel desempenhado pela sociedade T, o qual tem por missão gerir e administrar os bens transferidos em conformidade

com as disposições do ato de constituição e de transferir, após a cessação do *Trust* ou em conformidade com este, os bens transferidos para os beneficiários, quer a figura do «curador», confiada a um terceiro, pessoa singular, que tem por missão assegurar a boa execução do programa previsto no *Trust*. Esses órgãos administrativos mudaram ao longo do tempo.

- 3 O outorgante figurava inicialmente entre os beneficiários do *Trust*, juntamente com a sua irmã e o seu neto (excluídos do *Trust* por ato de 19 de dezembro de 2017) e os seus descendentes (atualmente inexistentes), mas foi excluído por ato de 7 de fevereiro de 2022. Nada indica que o outorgante possa ser readmitido entre os beneficiários, nem que disponha de poderes de gestão ou de utilização dos bens transferidos.
- 4 Através da Decisão (PESC) 2022/337, de 28 de fevereiro de 2022, que altera a Decisão (PESC) 2014/145, e do Regulamento de Execução (UE) 2022/336, de 28 de fevereiro de 2022, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014, o Conselho da União Europeia incluiu o outorgante na lista dos destinatários das medidas previstas no acima referido regulamento da União.
- 5 Assim, por decisão notificada em 16 de março de 2022 ao representante legal/conselheiro delegado das sociedades B, A, C e D, o Comitato di Sicurezza Finanziaria (Comité de Segurança Financeira, Itália) constituído junto do Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças, Itália) declarou, em aplicação do Regulamento (UE) n.º 269/2014 (artigo 2.º) e do Decreto Legislativo n.º 109/2007 (a seguir «Decreto Legislativo n.º 109/2007»), o «congelamento» das participações sociais e dos bens pertencentes às sociedades B, A, C e D (a seguir «decisão de congelamento»), na medida em que são «indiretamente reconduzíveis ao [outorgante]» enquanto seu titular efetivo, incluído na lista que figura no anexo do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 336/2022.
- 6 Por recurso apresentado em 11 de maio de 2022, as sociedades B, A, C e D e a sociedade T (*trustee*) pediram ao órgão jurisdicional de reenvio a anulação da decisão de congelamento.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 7 Segundo as recorrentes, a decisão de congelamento baseia-se exclusivamente no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 que, na sequência da alteração introduzida pelo Regulamento n.º 476/2014, prevê o congelamento de todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse, à disposição ou sob controlo das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, ou das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados que figurem na lista constante do anexo I desse regulamento (a seguir «entidades designadas»). A referida alteração suprimiu [na versão italiana] as palavras «*diretta o indirettamente*» a seguir às palavras «*detenuti o controllati*»; por conseguinte, segundo as recorrentes, não se pode considerar relevantes, enquanto critérios de

conexão entre os bens congelados e as entidades designadas, a ligação indireta dos bens à pessoa designada, nem situações diferentes das situações taxativamente indicadas na norma, a saber, a propriedade, a posse, a detenção e o controlo.

- 8 As recorrentes sustentam, portanto, que a decisão de congelamento é ilegal pelo facto de serem totalmente alheias à esfera de influência da pessoa designada, a saber, o outorgante. Através da transferência para o *Trust* da sociedade que as controla, o respetivo património foi separado do património do outorgante e, após a exclusão deste último dos beneficiários do *Trust*, o património foi transferido para o *trustee*, a sociedade T. Por conseguinte, não subsiste, por força do ato de constituição e da lei reguladora, qualquer poder (direto ou indireto) de gestão e de controlo atribuível ao outorgante, o qual já não pode exercer a sua influência.
- 9 O Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças) sustenta a plena legalidade da decisão e afirma que a transferência para o *trust*, não tendo efeitos translativos, não implica uma rutura completa do vínculo entre o outorgante e os bens e as relações transferidos para o *Trust*, entre os quais figuram os bens e as participações sociais das recorrentes B, A, C e D.
- 10 Em apoio da sua própria tese, invoca a Diretiva 2015/849. Segundo o artigo 3.º, ponto 6, alínea b), subalínea i), desta diretiva, no caso de um *trust*, o outorgante faz parte dos «que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade». O referido Ministério observa, além disso, que, embora atualmente o outorgante já não seja beneficiário dos bens, estes podem, no entanto, «voltar» à sua propriedade/disponibilidade, caso não haja transferência final dos bens para as entidades designadas como beneficiárias (por exemplo, por renúncia destes últimos ou por dissolução antecipada do *trust*).

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 11 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à interpretação correta do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, em especial sobre as implicações e sobre os efeitos desta regulamentação, em caso de utilização do instrumento do *trust*, sobre a posição do outorgante do *trust*, sempre que este não seja o gestor ou o utilizador dos bens transferidos, não exerça cargos posteriores e não seja o beneficiário final.
- 12 No essencial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os bens, os recursos e as relações objeto de transferência podem, contudo, ser considerados «pertencentes» ao outorgante, mesmo quando este não seja utilizador ou gestor dos bens transferidos, nem beneficiário final dos mesmos, ou ainda «pertencentes» a pessoa associada ao outorgante ou, em última análise, «sob controlo» do próprio outorgante, com a consequência de se poder aplicar, no caso de bens transferidos para o *trust* pelo outorgante designado, as medidas de congelamento previstas no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento UE n.º 269/2014.

- 13 No que respeita ao critério da pertença ao outorgante, salienta que, segundo o regime do *trust* internacionalmente reconhecido, e nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Convenção de Haia, os bens transferidos pelo outorgante são registados em nome do *trustee*, que os administra e gere com base no ato de constituição e da lei reguladora. Torna-se, portanto, titular do poder de disposição do bem, característica principal do direito de propriedade. Tal poder de disposição não lhe é, porém, transferido na sua plenitude, uma vez que é limitado pela necessidade de respeitar os condicionalismos do ato de constituição e de transferir o bem para os beneficiários, em conformidade com este ato. No momento dessa transferência, os beneficiários adquirem a propriedade plena dos bens.
- 14 O objetivo do instituto - sublinha o órgão jurisdicional de reenvio - é o de realizar principalmente o interesse do outorgante, o qual obtém a separação do próprio património pessoal da massa de bens e direitos transferidos, libertando-se simultaneamente dos encargos de gestão, que são transferidos, juntamente com a titularidade formal, para o *trustee*, com a separação ulterior em relação ao património deste.
- 15 Pode-se, portanto, considerar que a titularidade formal do *trustee* não implica um verdadeiro e próprio efeito translativo do bem, mas a simples atribuição da titularidade, a título gratuito, dos bens, essencialmente com o objetivo de separação do património (em relação sobretudo ao património pessoal do outorgante). Em apoio desta orientação, o órgão jurisdicional de reenvio cita a jurisprudência nacional [Corte di cassazione (Tribunal de Cassação, Itália)] segundo a qual a atribuição da titularidade dos bens ao *trustee* «é efetuada a título gratuito, mas não produz efeitos translativos, uma vez que não implica a atribuição definitiva ao próprio *trustee*, que está apenas obrigado a administrá-lo[s] e a conservá-lo[s], em regime de separação patrimonial, com vista à sua transmissão aos beneficiários do “*trust*”». O bem transferido para um *trust* continua, portanto, a «pertencer» ao outorgante, pelo menos até à transferência definitiva para os beneficiários. Por conseguinte, o requisito da «pertença» do bem à pessoa designada previsto no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, para efeitos de uma decisão de congelamento desse bem, está preenchido, pelo menos até à transferência do bem para os beneficiários.
- 16 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o conceito de «pertença» objeto do referido artigo pode abranger tanto a situação tradicional, em que a pessoa indicada no anexo I tem a propriedade plena e exclusiva do bem, como situações «atípicas» ou «híbridas», como as situações relativas à transferência do bem para um *trust*, em que o bem está registado em nome de uma pessoa (*trustee*), sem que, todavia, esta possa ser considerada, em termos substantivos, o proprietário efetivo, na medida em que não goza de um poder de disposição pleno e incondicional.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, como salientado pelo Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças), que os bens transferidos para um *trust* são, contudo, suscetíveis, até à transferência para os terceiros beneficiários, de reingressar definitivamente na propriedade formal do

outorgante, quer na hipótese de ser declarada a cessação antecipada do *trust*, quer no caso de os beneficiários não aceitarem a transferência dos bens transferidos para o *trust*; por outras palavras, com a transferência para o *trust*, o vínculo de «pertença» entre o bem transferido e o outorgante não é definitivamente quebrado.

- 18 Em apoio da interpretação segundo a qual o outorgante, na sequência da alteração da titularidade formal dos bens, não deixa de manter com os mesmos uma ligação juridicamente relevante, o órgão jurisdicional de reenvio invoca a Diretiva 2015/849 que visa impedir a utilização do sistema financeiro da União para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Nos termos do artigo 3.º, ponto 6, alínea b), subalínea i), dessa diretiva, no caso de um *trust*, o outorgante representa, juntamente com as outras pessoas qualificadas aí referidas, o «beneficiário efetivo», ou seja, «a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação [...]». O órgão jurisdicional de reenvio precisa que existe uma disposição análoga no direito nacional (artigo 22.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 231/2007, conforme alterado pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 90/2017).
- 19 Além disso, o artigo 3.º, ponto 6, alínea b), subalínea v), prevê a possibilidade de um «controlo final do *trust* através de participação direta ou indireta».
- 20 No entender do órgão jurisdicional de reenvio, o diferente âmbito de aplicação da Diretiva 2015/848 em relação ao do Regulamento n.º 269/2014 não impede que esta diretiva seja utilizada para efeitos da análise interpretativa do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento: em ambas as situações, o outorgante do *trust* constitui uma figura que, juntamente com todas as outras figuras que desempenham um papel importante na gestão ou nas finalidades do *trust* (o *trustee* ou os beneficiários), mantém uma ligação significativa com os bens transferidos, podendo, de uma forma ou de outra, influenciar a sua gestão. O conceito de «pertença» referido no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 pode, portanto, abranger não só os casos de pertença formal ou direta do bem à pessoa designada, mas também os casos de «pertença substancial ou indireta», como no caso do *trust*: neste caso, uma pessoa (o outorgante), embora não possua diretamente os bens transferidos nem tenha a sua disponibilidade ou titularidade formal, está objetivamente em condições de exercer uma influência substancial sobre os bens, quer porque pode readquirir a sua propriedade formal, quer porque, ao constituir o *trust* e confiar a gestão e o controlo a pessoas da sua confiança, por si escolhidas, está previamente em condições de orientar a sua utilização (e, sobretudo, o destino final).
- 21 A título subsidiário, no que se refere ao critério da pertença a pessoa (singular ou coletiva) associada ao outorgante, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o artigo 2.º, n.º 1, do regulamento, ao prever o congelamento não só dos bens pertencentes a uma pessoa singular ou coletiva designada, mas também dos pertencentes a pessoas singulares ou coletivas (ou entidades ou organismos) «a ela associadas», pode também referir-se à situação do *trust*. Com efeito, o bem, que já

não está em nome do outorgante, pessoa designada no anexo I, continua a manter com o bem uma ligação significativa; o *trustee* representa a pessoa associada, escolhida pelo outorgante, que administra os bens transferidos por este segundo o programa pretendido pelo mesmo.

- 22 A título ainda mais subsidiário, para efeitos da legalidade das medidas de congelamento na aceção do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014, o órgão jurisdicional de reenvio considera possível sustentar que o outorgante se encontra, contudo, numa situação de «controlo» em relação aos bens transferidos, tendo em consideração a própria configuração do *trust*, uma vez que a sua vontade continua a ser determinante para a situação dos bens transferidos (constituição do *trust*, nomeação de figuras-chave encarregadas da gestão e da supervisão, determinação do programa final e fixação das regras de atribuição dos bens). Esta circunstância verifica-se, portanto, independentemente do facto de o outorgante não ter poderes de gestão e de disposição direta dos bens transferidos e de ter sido excluído dos beneficiários. O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, a este respeito, à jurisprudência do Tribunal de Justiça, que definiu o conceito de «controlo» como «possibilidade, conferida por direitos, contratos ou outros meios de exercer uma influência determinante» (Acórdão do Tribunal de Justiça, Quarta Secção, de 4 de março de 2020, C-10/18 P, ECLI:EU:C:2020:149).
- 23 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não serão relevantes as alterações das figuras administrativas ocorridas no decurso do período de validade do *trust*, posteriores ao ato de constituição, que se produziriam, em todo o caso, por força de estipulações do ato de constituição do outorgante. Observa ainda que o Tribunal de Justiça prestará eventuais esclarecimentos sobre os pressupostos que permitem concluir pela existência de «controlo» dos bens pelo outorgante, mesmo depois de terem ocorrido tais alterações, independentemente do consentimento do outorgante e mesmo que não conste que este conserva poderes de gestão ou de utilização relativamente aos bens transferidos.