



HUGO MOREIRA ISIDRO
Responsável pela Função de Verificação do Cumprimento
na Lusitania e Lusitania Vida
Membro da AIDA Portugal

Medidas restritivas no contexto da atividade seguradora

Trade and Economic Sanctions in the context of the Portuguese Insurance Industry

RESUMO: O presente texto visa explorar o enquadramento legal das medidas restritivas no âmbito da atividade seguradora em Portugal. Tratando-se de um tema relativamente inexplorado em Portugal, o objetivo deste trabalho visa facilitar aos interessados um brevíssimo contexto histórico, assim como uma visão geral sobre os objetivos subjacentes à aplicação de medidas restritivas, sobre o processo de adoção das medidas restritivas, o(s) seu(s) objeto(s) e tipos, sobre o regime legal aplicável no nosso ordenamento jurídico, sobre o impacto das medidas restritivas na atividade seguradora e nas relações de resseguro e, por último, uma sugestão de abordagem no âmbito do programa de cumprimento normativo.

Palavras-Chave: medidas restritivas, sanções comerciais e económicas, seguros

ABSTRACT: The following text aims to explore the legal framework of trade and economic sanctions within the insurance activity in Portugal. Given that this is a relatively unexplored topic in Portugal, the objective of this work is to provide a brief historical context and an overview of the underlying objectives for the application of trade and economic sanctions, the process of adopting these measures, their subject(s) and types, the legal framework applicable in our legal system, the impact of trade and economic sanctions on the insu-

rance activity and reinsurance relationships, and finally, a suggestion for an approach within the scope of compliance programs.

Keywords: restrictive measures, trade and economic sanctions, insurance

“A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist”

Woodrow Wilson, *Discurso no Coliseu da Feira do Estado de Indianápolis*, Indiana, 4 de setembro de 1919

LISTA DE ABREVIATURAS: ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; IAIS – Associação Internacional de Supervisores de Seguros; CSONU – Conselho de Segurança das Nações Unidas; DR – Diário da República; EIOPA – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*; FATF – *Financial Action Task Force*; ISP – Instituto de Seguros de Portugal; *HM Treasury – His Majesty’s Treasury*; JOUE – Jornal Oficial da União Europeia; LPBC/FT – Regime Jurídico da Prevenção do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo; PBC/FT – Prevenção do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo; PESC – Política Externa e de Segurança Comum; OFAC – *Office of Foreign Assets Control*; OIC – Organização Internacional do Comércio; OIT – Organização Internacional do Trabalho; OMC – Organização Mundial do Comércio; ONU – Organização das Nações Unidas; TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia; TUE – Tratado da União Europeia; UE – União Europeia.

I. Introdução

Este estudo propõe-se a aprofundar o entendimento do enquadramento legal sobre as medidas restritivas no âmbito da atividade seguradora em Portugal.

Apesar da crescente relevância do tema, é notória a escassez da sua exploração na vertente jurídica em Portugal, ao contrário de vários estudos de perspetiva económica dedicados à matéria. Neste

contexto, a nossa abordagem visa preencher essa lacuna, começando por um breve excursão histórica que traça as origens e a evolução das medidas restritivas.

O período pós 1.^a Guerra Mundial assume um papel central neste estudo, sendo a primeira vez na história do continente europeu em que um tratado internacional formalizou um mecanismo para a aprovação de medidas restritivas. A análise estender-se-á à evolução subsequente deste contexto no pós 2.^a Guerra Mundial e os reflexos que essa evolução teve para Portugal.

Após esta incursão histórica, dedicaremos a nossa atenção ao papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia na imposição de medidas restritivas. Dada a importância para o nosso estudo das medidas restritivas no âmbito da União Europeia, realizaremos uma breve análise do processo de imposição de medidas restritivas, do seu objeto e dos diferentes tipos existentes.

A próxima secção focar-se-á especificamente no enquadramento legal e regulamentar em Portugal relacionado com a atividade seguradora. A questão de saber se este enquadramento é aplicável de maneira uniforme aos ramos de vida e não vida, será, porventura, a pedra de toque do nosso estudo.

Posteriormente, tentaremos identificar os impactos práticos que as medidas restritivas impõem às seguradoras, explorando as nuances destas influências no cenário nacional.

Finalmente, delinearemos uma proposta de abordagem prática no âmbito do programa de cumprimento normativo, oferecendo uma resposta aos desafios suscitados pelas medidas restritivas.

Este estudo pretende não apenas proporcionar uma visão abrangente do tema, mas também estabelecer as bases para futuras investigações e discussões neste domínio em constante evolução.

II. Breve contexto histórico e precedentes

A aplicação de medidas restritivas é um instrumento diplomático milenar cujo registo histórico mais antigo e relevante que

encontrámos na nossa pesquisa remonta à Guerra do Peloponeso travada entre as cidades-estado de Atenas e Esparta.

A Guerra do Peloponeso encontra-se documentada, de entre outros, pelo historiador Tucídides na sua obra *História*¹ da Guerra do Peloponeso². De acordo com os registos históricos, como resposta ao rapto de três mulheres aspasianas, Péricles propôs o denominado Decreto Megárico nos termos do qual Atenas impôs sanções económicas e comerciais à cidade-estado de Mégara, aliada de Esparta, a grande rival de Atenas à data.

As principais restrições do Decreto Megárico incluíam medidas que impediam os Megarenses de efetuar comércio em águas atenienses e no seu mercado, prejudicando severamente a economia de Mégara, que dependia do comércio com Atenas e outras cidades-Estado da Liga de Delos. De igual modo, foram impostas restrições de circulação consubstanciadas na proibição dos Megarenses entrarem em território ateniense, o que acabou, também, por afetar as respetivas atividades comerciais e económicas.

Ao longo da história as medidas restritivas foram sendo utilizadas por nações como um instrumento de imposição da política externa sobre outras nações, sendo possível encontrar exemplos significativos.³

Na Era dos Descobrimentos, desenvolveu-se o conceito de colonialismo, que consiste no exercício do controlo ou de autoridade sobre um território ocupado e administrado por um grupo de indivíduos com poder militar, ou por representantes do governo de um país ao qual esse território não pertencia, contra a vontade dos seus habitantes.

¹ Paulo Caridade Freitas, *História do Direito Internacional Público*, Princípia

² Raul M. Rosado Fernandes e M. Gabriela P. Granwehr, *História da Guerra do Peloponeso*, 2.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian

³ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, 2007, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3.^a ed. Washington, DC, Peter G. Peterson Institute for International Economics;

Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press

Também durante esta época assistiu-se à imposição de medidas restritivas do comércio⁴ por parte das grandes potências contra os seus inimigos e colónias, tais como a proibição de circulação de navios inimigos nas águas territoriais e a proibição da utilização de portos e navios de países rivais ou inimigos.

De igual modo, com o Pacto Colonial, assistiu-se à aplicação de leis e regulamentos que restringiam a capacidade de as colónias efetuarem comércio com outras nações, ficando à mercê do colonizador para poder comprar e vender matérias-primas.

III. As medidas restritivas no século XX

No século XX⁵ assiste-se a um incremento do recurso às medidas restritivas como instrumento de política externa limitadora do comércio.

No final da Primeira Guerra Mundial, com a celebração a 28 de junho de 1919 do Tratado de Versalhes, assistiu-se à criação da Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações. A criação desta nova organização intergovernamental tinha como objetivo principal de assegurar o entendimento político e a paz entre os países e, assim, evitar que se repetisse tragédia semelhante à Primeira Guerra Mundial. No artigo 11.º do Pacto da Sociedade das Nações pode ler-se:

“qualquer guerra ou ameaça de guerra, que diretamente atinja ou não um dos Membros da Sociedade, interessa à Sociedade inteira, e esta tomará as providências necessárias para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante emergência o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade.

⁴ Ruy de Albuquerque, *As Repesálias: Estudo da História do Direito Português*, Vol.I

⁵ Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Palgrave Macmillan UK; Drezner, *The Hidden Hand of Economic Coercion*, *International Organization*; Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, *International Security*.

Declara-se, além disso, que qualquer Membro da Sociedade tem o direito de amigavelmente chamar a atenção da Assembleia ou do Conselho para qualquer circunstância capaz de afetar as relações internacionais e que por consequência ameacem perturbar a paz ou o bom entendimento entre as Nações, de que essa paz depende.”.

Sucedo, porém, que as providências necessárias a que se aludiu, e que potencialmente poderiam resultar em medidas restritivas, requeriam a unanimidade dos membros da Sociedade das Nações representados no Conselho, pelo que o consenso nem sempre foi fácil de obter, daí que apenas se tenha assistido à imposição de medidas restritivas em quatro ocasiões, a saber, à Rússia, à Jugoslávia, à Grécia e à Itália⁶. Se a isto juntarmos a eclosão da Segunda Guerra Mundial, facilmente conseguimos deslindar os motivos de declínio da Sociedade das Nações⁷.

Não obstante, a mesma desempenhou um papel relevante na medida em que, por intermédio da OIT, ajudou a melhorar as condições laborais em todo o mundo e, por intermédio da Organização de Saúde, promoveu a investigação sobre epidemias.

No cenário pós Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional sentiu a necessidade de estabelecer um denominador comum de regulação e estabilização do comércio internacional, tendo a primeira aproximação sido a OIC. Pese embora se tenha revelado um projeto gorado, a OIC lançou as bases para o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1947, o qual tinha por objeto estabelecer um conjunto de normas destinadas à promoção do livre comércio e ao combate de práticas protecionistas nas relações comerciais internacionais.

Os artigos XX e XXI do sobredito Acordo estabelecem os regimes de exceção próprios, sendo que o XXI se reveste de particular relevância para o nosso trabalho.

⁶ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, 2007, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3.^a ed. Washington, DC Peter G. Peterson Institute for International Economics., p. 34.

⁷ Jorge Miranda, Curso de Direito Internacional Público, Princípios

O artigo XXI do Acordo estabelece:

“Nada neste Acordo deverá ser interpretado

(a) como exigindo que qualquer parte contratante forneça qualquer informação cuja divulgação considere contrária aos seus interesses essenciais de segurança; ou

(b) como impedindo que qualquer parte contratante tome qualquer medida que considere necessária para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança

(i) relacionados com materiais físsíveis ou os materiais dos quais são derivados;

(ii) relacionados com o tráfico de armas, munições e implementos de guerra e com tal tráfico de outros bens e materiais conduzido direta ou indiretamente com o propósito de abastecer um estabelecimento militar;

(iii) tomadas em tempos de guerra ou outras emergências nas relações internacionais; ou

(c) como impedindo que qualquer parte contratante tome qualquer medida em cumprimento das suas obrigações nos termos da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacional.”

Destarte, a alínea *b)* e respetivas subalíneas preveem a possibilidade de um país aderente ao Acordo, por razões de segurança, adotar as medidas necessárias à defesa dos seus interesses, isto é, adotar medidas restritivas.

A adesão de Portugal ao referido Acordo deu-se em 1962⁸, pese embora tenha sido precedida de eventos que levaram à aplicação de medidas restritivas, por exemplo, como veremos, por parte do Gana.

Durante o regime do Estado Novo, mais precisamente em janeiro de 1961, começaram a ocorrer vários protestos e sublevações das comunidades camponesas ligadas ao cultivo de algodão na Baixa de Cassanje, na região Nordeste⁹ de Angola. Fruto da reação portu-

⁸ Nuno Valério, *A acessão de Portugal ao GATT, Notas Económicas*, n.º 16, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

⁹ Miguel Domingos Júnior, *Início da Guerra em Angola 1961. Uma Visão Angolana*, Revista Portuguesa de História Militar, Ano I, n.º 1

guesa à revolta angolana e ao conflito bélico que se estava a desenrolar, a Assembleia Geral da ONU condenou as ações portuguesas, ao aprovar duas resoluções, a saber:

- a) A resolução n.º 1742 decorrente da reunião n.º 1102, de 30 de janeiro de 1962, onde reafirma o inalienável direito do povo angolano à autodeterminação e à independência; e
- b) A resolução n.º 1806 decorrente da reunião n.º 1194, de 14 de dezembro de 1962 onde exige o reconhecimento imediato, por Portugal, do direito dos povos dos seus territórios não autónomos à autodeterminação e à independência.

Em 1962, Portugal formalizou o respetivo pedido de adesão ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio e foi, no âmbito deste processo, que se assistiu a uma reação de solidariedade, designadamente, do Gana para com Angola, que invocou a exceção de segurança, prevista no artigo XXI do Acordo, mais concretamente a subalínea *iii*) da alínea *b*), contra Portugal, aplicando-lhe medidas restritivas relativamente a produtos oriundos da sua metrópole.

Importa, nesta sede, assinalar que o Acordo, incluindo o seu artigo XXI, se manteve em vigor até 1994, tendo posteriormente sido incorporado nas regras de funcionamento da OMC.

IV. O papel da Organização das Nações Unidas

De acordo com o artigo 24.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas¹⁰ e o Estatuto da Tribunal Internacional de Justiça, assinados em São Francisco, a 26 de junho de 1945, o Conselho de Segurança tem, entre outros, os poderes necessários para a prossecução da sua missão (manutenção da paz e da segurança internacionais), os quais se encontram vertidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta.

¹⁰ Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Internacional da Segurança*, Almedina

Dentre estes poderes, destacamos os previstos no artigo 41.^{o11}, ao abrigo do qual o Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que deverão ser adotadas para tornar efetivas as suas decisões, podendo instar os membros da ONU a aplicarem essas medidas¹², as quais podem incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas¹³.

É justamente por via deste artigo que o CSONU tem competências para determinar a aplicação de medidas restritivas para fazer face à existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão.

O processo de aplicação de medidas restritivas encontra-se regulado no capítulo VII da Carta e, em linhas gerais, inicia-se com a identificação por parte do CSONU de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, a qual pode ocorrer por via de uma chamada de atenção por parte da Assembleia Geral, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º, ou do Secretário-Geral, conforme disposto no artigo 99.º, denúncia de um Estado-membro ou de um não membro, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 35.º, ou por via de um relatório de um órgão da ONU encarregue da elaboração pelo CSONU, conforme previsto no artigo 29.º.

O CSONU inicia o processo de deliberação para determinar se as medidas restritivas são necessárias e apropriadas. As discussões podem envolver consultas com as partes envolvidas, análise de evidências e avaliação da situação.

Confirmando-se a necessidade e adequação das medidas restritivas, o CSONU decide impor sanções, adotando uma resolução que

¹¹ André Gonçalves Pereira, Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público, Almedina; Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Internacional Público – Uma Perspetiva de Direito Lusófono; Wladimir Brito, Direito Internacional Público; Eduardo Correia Baptista, Direito Internacional Público Vols. I e II, AAFDL EDITORA; Dinh Nguyen Quoc, Patrick Daillier, Alain Pellet, Direito Internacional Público, Fundação Calouste Gulbenkian

¹² Vera Gowlland-Debbas, United Nations Sanctions and International Law, Brill

¹³ Eduardo Correia Baptista, O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O Uso da Força pelas Nações Unidas em Especial, Almedina

estabelece as medidas específicas a serem tomadas, os alvos das sanções, os prazos e outras condições.

A implementação das sanções ou medidas restritivas é da responsabilidade dos Estados-membros da ONU que devem adotar as medidas necessárias para as cumprir, o que pode incluir a promulgação de leis e regulamentos nacionais de aplicação das medidas restritivas.

Posteriormente o CSONU monitoriza o cumprimento das sanções e revê a sua eficácia periodicamente, o que pode conduzir à alteração das medidas restritivas, dependendo da evolução da situação que lhes deu origem.

Os Estados ou entidades alvo das sanções têm o direito de recorrer aos comités de sanções instituídos por resoluções do CSONU ou, relativamente às listas que envolvem membros ou associados à “Al-Qaeda” ou “Daesh”, ao Provedor designado por meio de resolução, com o objetivo de remoção das medidas restritivas ou para apelar contra a inclusão em listas de sanções.

As medidas restritivas impostas pelo CSONU têm sempre como objetivo último a promoção da paz a segurança internacional, pelo que a sua aplicação deve estar sempre orientada pelo princípio da proporcionalidade e pelo respeito dos direitos humanos.

V. O papel da União Europeia

As medidas restritivas ou “sanções” são uma ferramenta importante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE)¹⁴, sendo utilizadas como parte de uma abordagem política integrada e abrangente, envolvendo diálogo político, esforços complementares e o uso de outros instrumentos à sua disposição.

Os principais objetivos das medidas restritivas, enquanto instrumento da PESC, de acordo com artigo 11.º do Tratado da União

¹⁴ Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and why Do They Work?*, Routledge; Masahiko Asada, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Taylor & Francis

Europeia (TUE), passam por salvaguardar os valores, os interesses fundamentais e a segurança da UE, preservar a paz, consolidar e apoiar a consolidação e apoio da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos e dos princípios do direito internacional e prevenir conflitos e fortalecer a segurança internacional.

A aplicação de medidas restritivas, ou sanções, procura provocar uma mudança na política ou na conduta dos visados, com vista a promover os objetivos da PESC. Neste sentido, podem ser visados pela aplicação de medidas restritivas os governos de países não pertencentes à UE, fruto das suas políticas desconformes com os objetivos da PESC, as pessoas coletivas que fornecem os meios de concretização dessas políticas desconformes, grupos ou organizações, tais como grupos terroristas e, bem assim, pessoas singulares que apoiam as políticas desconformes ou estejam envolvidas em atividades terroristas.

Nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no âmbito da PESC, a UE pode impor medidas restritivas quer por iniciativa própria, quer em aplicação de resoluções do CSONU.

V.1. Imposição de medidas restritivas por iniciativa própria

O processo de aprovação de medidas restritivas na UE¹⁵ é regido pelo TFUE (artigos 21.º e 215.º) e pelo direito da UE¹⁶. O objetivo dessas medidas é apoiar a PESC da UE e contribuir para a manutenção da paz, da segurança internacional e do respeito pelos direitos humanos.

¹⁵ Richard Gordon, Michael Smyth, Tom Cornell, *Sanctions Law*, Bloomsbury Publishing

¹⁶ Sofia Oliveira Pais, *Estudos de Direito da União Europeia*, Almedina; José Luís Caramelo Gomes, *Lições de Direito da União Europeia*, Almedina; Ana Maria Guerra Martins, *Manual de Direito da União Europeia – Após o Tratado de Lisboa*, Almedina; Pedro Madeira Froufe, Mariana Canotilho, Alessandra Silveira, *Direito da União Europeia*, Almedina; Miguel Gorjão-Henriques, *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, Almedina

As medidas restritivas podem ser propostas por um Estado-membro da UE ou pelo Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

A proposta é apreciada pelos Estados-membros e por grupos de trabalho específicos, sendo analisados aspetos como a justificação das medidas, a sua eficácia, impacto económico e questões jurídicas.

A decisão sobre a imposição de medidas restritivas é tomada pelo Conselho da UE, conforme previsto no n.º 2 do artigo 215.º do TFUE, sendo geralmente adotada por consenso, mas, em casos urgentes, pode ser tomada por maioria qualificada.

Depois da decisão do Conselho, é elaborado um regulamento de implementação que estabelece as medidas restritivas específicas a serem aplicadas, bem como os critérios para sua implementação, sendo o mesmo publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

As pessoas e entidades sujeitas a congelamento de bens ou restrições de viagem (pessoas e entidades listadas) são notificadas das medidas que foram tomadas contra elas, individualmente por carta, se o endereço estiver disponível, ou através de um aviso publicado pelo Conselho na Série “C” do JOUE.

Os Estados-membros da UE são responsáveis por implementar as medidas restritivas nos ordenamentos jurídicos respetivos o que pode resultar na aprovação de legislação e regulamentação que garanta que as medidas sejam aplicadas eficazmente.

As pessoas singulares e coletivas objeto de medidas restritivas têm o direito de recorrer perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), nos termos previstos no artigo 275.º do TFUE para solicitar a anulação das medidas ou respetiva revisão e alteração.

Cumprido, contudo, assinalar que esse recurso apenas pode acontecer em circunstâncias especiais porquanto o TJUE não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições.

Assim, o recurso terá, nos termos do segundo parágrafo do sobre-dito preceito, de incidir sobre incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, e ser interposto por

pessoa singular ou coletiva contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

V.2. Aplicação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

No que respeita à aplicação de resoluções do CSONU¹⁷, a UE segue um processo específico de incorporação daquelas no seu sistema jurídico e político.

Há que ter em consideração que a UE, como uma organização internacional, não é um Estado-membro das Nações Unidas, mas os seus Estados-membros são membros individuais da ONU. Assim, a UE e os seus Estados-membros trabalham em conjunto para aplicar as resoluções do CSONU.

A base legal para o processo de incorporação das resoluções do CSONU no sistema jurídico e político da UE é fornecida pelos Tratados da UE, especificamente TUE e pelo TFUE. Estes tratados estabelecem as regras e os procedimentos para a política externa e de segurança comum da UE, os quais incluem a implementação das resoluções do CSONU.

Sempre que o CSONU adota uma resolução que exige implementação pelos Estados-membros da UE, o primeiro passo é o de coordenação entre estes, que devem acordar uma abordagem comum para implementar as resoluções, conforme previsto no artigo 29.º, conjugado com o artigo 31.º, ambos do TUE.

O passo seguinte é o da formalização da decisão do Conselho da UE, que é composto por representantes dos Estados-membros da UE. O Conselho da UE deve aprovar as medidas necessárias para cumprir a resolução do CSONU, o que se pode consubstan-

¹⁷ Christina Eckes, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, OUP Oxford

ciar na adoção de regulamentos, diretrizes ou outras medidas de implementação.

Após a decisão do Conselho da UE, cada Estado-membro da UE deve adotar medidas no próprio ordenamento jurídico por forma a garantir que a resolução do CSONU seja cumprida, o que pode justificar a aprovação de legislação nacional e regulamentação específica.

Assinale-se, contudo e conforme referido, que cabe a todos os Estados-membros da UE a adoção das resoluções do CSONU, desempenhando a UE um papel coordenador nesse processo.

V.3. Objeto e tipos de medidas restritivas no contexto da União Europeia

As *medidas restritivas*, ou *sanções*, são medidas preventivas que permitem à UE responder rapidamente aos desafios e desenvolvimentos políticos que vão contra os seus objetivos e valores, podendo visar, nomeadamente, o combate ao terrorismo, a atividades de proliferação nuclear, violações dos direitos humanos, a anexação de território(s) estrangeiro (s), a destabilização deliberada de um país soberano e ataques cibernéticos.

As *sanções em sentido amplo*, ou *sanções diplomáticas*, incluem ações como a interrupção das relações diplomáticas com o país-alvo ou a retirada coordenada de representantes diplomáticos da UE e seus Estados-membros.

As *sanções em sentido estrito* pressupõem a existência de uma base jurídica específica nos Tratados da UE e incluem os embargos de armas, as restrições à admissão de pessoas listadas (proibição de viagem) nas quais as pessoas-alvo não podem entrar na UE ou viajar para além do seu estado-membro de nacionalidade se forem cidadãos da UE, o congelamento de ativos pertencentes a pessoas singulares ou coletivas listadas (que impede igualmente as pessoas singulares e coletivas da UE de disponibilizarem fundos às pessoas listadas), e sanções económicas ou restrições relativas a setores específicos da atividade económica, tais como proibições de importação ou exportação de determinados bens, proibições de investimento, proibições de fornecer determinados serviços, ou outras.

VI. Enquadramento legal em Portugal

A Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto, que revogou a Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro, regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela ONU ou pela UE, e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação destas medidas.

De acordo com o artigo 2.º do referido diploma, tem-se por *medida restritiva* a restrição temporária do exercício de um determinado direito, através da imposição de uma proibição ou de uma obrigação, aprovada pela ONU ou pela UE.

No âmbito subjetivo de aplicação das medidas restritivas, encontram-se, nos termos do artigo 3.º: (i) as pessoas singulares de nacionalidade portuguesa ou com residência em Portugal e as pessoas que se encontrem ou pretendam ser admitidas em território nacional; (ii) as pessoas coletivas públicas e privadas registadas ou constituídas de acordo com a lei portuguesa, com sede, direção efetiva ou com estabelecimento estável em Portugal; (iii) as sucursais de pessoas coletivas com sede em Portugal que se encontrem estabelecidas no estrangeiro; e, ainda, (iv) os bens, fundos e recursos económicos que se encontrem em território nacional, independentemente da nacionalidade, residência ou sede dos seus proprietários, beneficiários ou intervenientes.

Neste sentido, as *empresas de seguros*, independentemente de atuarem no ramo vida ou não vida, encontram-se abrangidas pelo âmbito de aplicação deste regime jurídico.

As pessoas singulares e coletivas abrangidas pelo âmbito de aplicação do diploma encontram-se adstritas à observância dos *deveres de cooperação* aí previstos, mas não se esgota aqui o alcance das suas obrigações, conforme veremos.

O artigo 10.º introduz o conceito de *entidades executantes*, sendo abrangidas pelo mesmo as pessoas e entidades, públicas ou privadas, competentes para os atos materiais de execução necessários à aplicação da medida restritiva aprovada, o que se reconduz ao âmbito de aplicação do diploma, conforme referido.

Este preceito determina ainda a extensão do sobredito conceito às entidades sujeitas a supervisão ou fiscalização em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do

terrorismo (PBC/FT), as quais devem adotar os meios e mecanismos adequados para cumprir as medidas restritivas aprovadas pela ONU ou pela UE, sem prejuízo de observarem integralmente os deveres que, nos termos Lei n.º 97/2017, especificamente se aplicam às entidades executantes.

Sobre o universo de entidades executantes e de entidades sujeitas a supervisão ou fiscalização em matéria de PBC/FT, recaem, nos termos do capítulo V do diploma referido: (i) o *dever de cooperar* com as autoridades nacionais competentes para garantir o cumprimento das medidas restritivas (artigo 22.º), (ii) o *dever de comunicar* às autoridades nacionais competentes quaisquer informações de que disponham e que possam facilitar o cumprimento das medidas restritivas (artigo 23.º, n.º 1), (iii) o *dever de informar* de imediato as autoridades nacionais competentes sempre que executem uma medida restritiva (artigo 23.º, n.º 2), (iv) o *dever de informar* de imediato o Procurador-Geral da República e as autoridades nacionais competentes sempre que tenham notícia ou suspeitem de que houve ou está em curso um ato ou uma omissão suscetível de configurar a violação de uma medida restritiva (artigo 24.º), e (v) o *dever de* (manter a) *confidencialidade* sobre execução de medidas restritivas (artigo 25.º).

Em paralelo com estes deveres, nos termos do n.º 3 do artigo 27.º do mencionado diploma, as entidades com responsabilidades em matéria de PBC/FT observam os deveres previstos na legislação específica, tendo igualmente em vista o cumprimento das medidas restritivas aprovadas pela ONU ou pela UE, incluindo as especificidades e os deveres previstos na presente lei.

Posto isto, as entidades com responsabilidades em matéria de PBC/FT não só estão adstritas ao cumprimento dos deveres enunciados, como têm de observar os deveres especificamente previstos na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, tendo em vista o cumprimento das medidas restritivas.

Chegados a este ponto, torna-se necessário aclarar quem são as entidades com responsabilidades em matéria de PBC/FT. A resposta a esta questão encontra-se nos artigos 3.º a 7.º da Lei n.º 83/2017, que delimitam o âmbito de aplicação do diploma.

Com relevância para o nosso trabalho, destacamos como *entidades obrigadas* ao cumprimento da LPBC/FT as *empresas e mediadores de seguros* que exerçam atividades no âmbito do ramo vida, nos termos da alínea *k*) do n.º 1 do artigo 3.º.

Uma vez que o escopo do trabalho em questão não versa diretamente sobre a LPBC/FT, mas antes sobre o cumprimento de medidas restritivas, não abordaremos o conjunto de deveres gerais previstos naquele regime. Ao invés, destacaremos os artigos daquele regime que têm repercussão no cumprimento de medidas restritivas.

Assim, com relevância para o presente escrito, realçamos o dever previsto no artigo 18.º da LPBC/FT de as entidades obrigadas aplicarem “ferramentas” ou sistemas de informação necessários à gestão eficaz do risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que, simultaneamente, permitam, nos termos da sua alínea *g*), a deteção de quaisquer pessoas ou entidades identificadas em medidas restritivas.

Por seu turno, o artigo 21.º da Lei n.º 83/2017 dispõe que as entidades obrigadas adotem os meios e os mecanismos necessários para assegurar o cumprimento das medidas restritivas de congelamento de bens e recursos económicos relacionadas com o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, e o respetivo financiamento, contra pessoa ou entidade designada, em especial: (i) os meios adequados a assegurar a imediata e plena compreensão do teor das medidas restritivas; e (ii) os mecanismos de consulta necessários à imediata aplicação daquelas medidas.

Dito isto, as empresas e mediadores de seguros que exerçam atividades no âmbito do ramo vida, estão obrigadas, por um lado, a implementar mecanismos de deteção de pessoas ou entidades sancionadas, e, por outro, a adotar os meios e mecanismos necessários ao cumprimento das medidas restritivas de congelamento de bens e recursos económicas, nomeadamente, os que lhes permitam a compreensão do teor das medidas restritivas e a sua consulta, tendo em vista a sua imediata aplicação. Falamos, portanto, dos comumente denominados *mecanismos de “screening”* ou *filtragem* das medidas restritivas e listas de sanções.

VI.1. Extensão dos artigos 18.º e 21.º da LPBC/FT às empresas de seguros e mediadores não vida

Serão estes deveres exclusivos das *empresas e mediadores de seguros* que exerçam atividades no âmbito do *ramo vida*, ou serão, porventura, também aplicáveis, ainda que indiretamente, às empresas e mediadores de seguros que exerçam atividades no âmbito do *ramo não vida*?

Creemos que, apesar de não existir fonte normativa específica que imponha, expressamente, às seguradoras não vida a dispor e a recorrer a mecanismos de filtragem, os mesmos são recomendáveis, encontrando-se vários indícios nesse sentido.

No *Application Paper on Combating Money Laundering and Terrorist Financing* da *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), podemos encontrar o seguinte excerto:

“Sempre que determinados indivíduos ou organizações são alvo de sanções relacionadas com o financiamento do terrorismo (TF) ou com o financiamento da proliferação (PF), a obrigação das empresas de cumprir tais sanções financeiras direcionadas (TFS), incluindo a triagem contínua de clientes e beneficiários, não está sujeita a uma Abordagem Assente no Risco (RBA). A violação de tais sanções pode resultar em infrações criminais ou em sanções se fundos ou serviços financeiros forem disponibilizados a um alvo ou a um seu representante. Adicionalmente, de acordo com as Recomendações do Grupo de Ação Financeira (FATF), as seguradoras e mediadores devem identificar e avaliar o seu “risco de PF”, referindo-se estrita e exclusivamente à potencial violação, não implementação ou evasão das obrigações de TFS, e tomar ações eficazes para mitigar os seus riscos de PF.”

“As seguradoras e mediadores devem utilizar fontes de informação adequadas disponíveis ao considerar se aceitam ou não o risco de BC/FT associado ao contrato, tendo em mente que o cumprimento de TFS relacionado com TF e PF não está sujeito a uma Abordagem Assente no Risco.

A IAIS reconhece, à semelhança da *Financial Action Task Force* (FATF), que os riscos de PBC/FT estão, sobretudo, no ramo vida. Sem prejuízo de existir maior exposição ao risco de PBC/FT no ramo vida,

no *paper* referido são avançados alguns exemplos práticos em que o ramo não vida poderá ser utilizado para branquear capitais ou financiar o terrorismo.

Nas orientações da FATF para uma abordagem assente no risco no ramo vida, pode ler-se que: *“Esta Orientação não se destina a atividades de seguros não vida. O Glossário do GAFI exclui as atividades de seguros não vida das atividades realizadas por ‘instituições financeiras’ que se encontram no âmbito dos requisitos do GAFI. Como resultado, as Recomendações do GAFI não se aplicam aos seguros não vida (mesmo que as atividades de seguros não vida estejam no âmbito dos regimes de sanções financeiras) e uma minoria de jurisdições incluiu atividades de seguros não vida no seu quadro de PBC/FT, com base nas suas avaliações específicas de risco nacionais. Neste caso, os supervisores de seguros e outras autoridades competentes devem fornecer às partes interessadas informações sobre riscos e tipologias específicos de BC/FT potenciais e fornecer. No entanto, como acontece com quase todas as atividades comerciais, pode haver alguns cenários em que produtos de seguros não vida podem ser utilizados indevidamente para fins de BC e FT. Por isso, é necessária orientação específica para a aplicação de medidas de LBC/FT às atividades de seguros não vida. Um exemplo em que produtos de seguros não vida podem ser utilizados indevidamente para BC e FT é a utilização de fundos ilícitos para o pagamento de prémios, ou um pagamento significativamente excessivo de prémios seguido de um pedido de reembolso do montante total ou do montante pago a mais.”*

Em nota de rodapé, pode ainda ler-se: *“As obrigações de congelamento de ativos dos regimes direcionados de sanções financeiras para o financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação aplicam-se, por meio de legislação de implementação relevante, a todas as pessoas naturais e jurídicas no país que detenham ou recebam fundos e outros ativos, incluindo todas as instituições financeiras e sujeitos obrigados não financeiros designados (DNFBPs), e seguradoras não vida.”*, termos em que se delimitam as obrigações das empresas de seguros e distribuidores no ramo não vida em matéria de cumprimento de medidas restritivas.

No âmbito da atividade seguradora, com relevância para a tese que desenvolvemos, encontramos a Circular n.º 11/2005, de

29 de abril, do ISP, relativa à prevenção do branqueamento de capitais.

Nesta Circular, o regulador previu que: “ainda que o campo de aplicação da legislação atualmente em vigor se limite às empresas de seguros “vida”, não devem as empresas de seguros “não vida” descurar a situação, pelo que, no âmbito das operações suspeitas, haverá que comunicá-las às autoridades competentes”. Assim, o ISP estabeleceu, em relação às empresas de seguros “não vida”, um dever, não fazendo qualquer referência relativamente aos meios que devem ser empregues para o seu cumprimento.

Dentro das *operações suspeitas* a que o ISP se reportava, encontravam-se, fruto do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 11/2004, de 27 de março, as relações com um determinado país ou jurisdição sujeito a contramedidas adicionais decididas pelo Conselho da UE.

De resto, podemos encontrar previsões semelhantes que obrigavam à comunicação de operações desta natureza nas versões ulteriores do regime legal de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, tais como o artigo 27.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho e, no quadro legal vigente, o artigo 21.º da Lei n.º 83/2023, conjugado com os artigos 23.º e 24.º da Lei n.º 97/2017.

Por seu turno, a Norma Regulamentar do ISP n.º 14/2005-R, de 29 de novembro, aplicável a empresas de seguro do ramo vida como não vida, referia que o controlo interno compreende um conjunto coerente, abrangente e contínuo de procedimentos concretizados pelo órgão de administração, pelos diretores de topo e por todos os restantes colaboradores da empresa de seguros com o objetivo de assegurar o cumprimento da legislação e demais regulamentação, assim como das políticas e procedimentos internos.

No âmbito do *sistema de controlo interno*, o órgão de administração é responsável por proporcionar orientação e controlo prudencial adequados que permitam garantir uma gestão e um controlo da empresa de seguros apropriados e eficazes e que assegurem a conformidade da sua atividade com a legislação e demais regulamentação em vigor.

Compete ao órgão de administração, entre outros aspetos, definir e aprovar orientações de controlo interno que sirvam de base para o sistema de controlo interno e definir, aprovar e rever programas, procedimentos e controlos internos específicos para combater o branqueamento de capitais, competindo, por seu turno, aos diretores de topo assegurar a implementação dos programas, procedimentos e controlos definidos pelo órgão de administração no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e garantir que esses procedimentos são executados eficientemente.

A sobredita Norma Regulamentar é posteriormente complementada pela orientação técnica relativa ao desenvolvimento dos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno das empresas de seguros, divulgada por meio da Circular do ISP n.º 7/2009, de 23 de abril, aplicável a empresas do ramo vida e não vida, onde se prevê a necessidade de implementação de medidas relacionadas especificamente com a PBC/FT e com o cumprimento das sanções financeiras internacionais aplicáveis.

Apesar de as aludidas Norma Regulamentar e Circular se encontrarem revogadas por meio do artigo 120.º da Norma Regulamentar da ASF n.º 4/2022-R, de 26 de abril, a verdade é que, ao contrário do previsto no preâmbulo desta última Norma Regulamentar, os procedimentos específicos para o combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, nos termos da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, até então concretizados nas Norma e Circular sobreditas, não foram regulados em normativos próprios, criando-se uma lacuna regulamentar.

Apesar da lacuna a nível regulamentar, face ao teor dos diplomas sobre os quais discorreremos, a empresa de seguros (vida ou não vida) deve desenvolver, implementar e manter mecanismos apropriados à monitorização do sistema de controlo interno, de forma a assegurar o cumprimento das políticas definidas e dos procedimentos estabelecidos e garantir a sua eficácia e adequação face à atividade da empresa, termos em que, para as seguradoras do ramo vida, existe um dever de desenvolver políticas e procedimentos tendo em vista o cumprimento da legislação em matéria de PBC/FT e de cumprimento das medidas restritivas, enquanto que, para as seguradoras do ramo não vida, parece fazer sentido desenvolver

políticas e procedimentos que facilitem o cumprimento das medidas restritivas e o cumprimento do dever de comunicação de operações suspeitas de PBC/FT.

Por último, há que ter presente que as medidas restritivas são aplicadas por meio de Decisões ou Regulamentos da Comissão Europeia, sendo ambos os atos vinculativos e diretamente aplicáveis no ordenamento jurídico nacional, não necessitando, por esse motivo, de qualquer ato de transposição.

As obrigações de “congelamento” de fundos associadas às medidas restritivas aplicam-se às seguradoras não vida, na qualidade de entidades executantes, pelo que é natural, e até recomendável, que disponham de meios que lhes permitam identificar situações que possam constituir um risco de violação das obrigações decorrentes das medidas restritivas impostas pela União Europeia.

Veja-se, a título ilustrativo, que no âmbito da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a UE aprovou, entre 2022 e 2023, um conjunto alargado de medidas restritivas contra a Rússia, num total de 11 “pacotes”, com os objetivos de reduzir a capacidade do Kremlin de financiar a guerra, de impor custos económicos e políticos à elite política da Rússia e de diminuir a base económica da Rússia.

Estima-se que até à data tenham sido congelados bens no valor de cerca de 21 mil milhões de euros.

VII. Impacto das medidas restritivas na atividade seguradora

Considerando os diferentes tipos e alcance das medidas restritivas, os deveres decorrentes do regime jurídico aplicável, bem como as coimas potencialmente aplicáveis (que podem ascender, consoante os casos, aos 5 milhões de euros, nos termos do artigo 29.º da Lei n.º 97/2017), ou as consequências a nível reputacional (artigo 30.º do mesmo diploma), as seguradoras devem implementar os meios necessários para garantir o seu cumprimento, tanto ao nível dos procedimentos de subscrição de risco, como de gestão de sinistros, evitando, desse modo, cobrir riscos de pessoas e entidades sancionadas, assim como colocar à disposição destas qualquer tipo de pagamento, seja

por meio de indemnização ou estorno de prémio de seguro em caso de cessação antecipada do contrato de seguro, nos termos do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril (RJCS).

Para tal, devem as seguradoras definir os meios, processos de negócio e procedimentos que permitam identificar as situações de risco a que se encontram expostas e implementar as medidas de mitigação ou controlos adequados a evitar a concretização do risco de incumprimento das medidas restritivas.

O estabelecimento de “parcerias” com resseguradores representa um desafio acrescido no que respeita ao cumprimento das medidas restritivas, sendo comum os resseguradores exigirem, por parte das seguradoras que ressegueram, o cumprimento de medidas restritivas das jurisdições sem que aqueles operam (onde normalmente se incluem os regimes de sanções do Reino Unido e dos Estados Unidos da América), impondo-lhes esforços redobrados no controlo deste risco, nomeadamente através da ampliação do universo de pessoas e entidades sujeitas aos processos e procedimentos de filtragem.

Com efeito, é comum verificar-se a inclusão nos tratados de resseguro de cláusulas relativas ao cumprimento de medidas restritivas que visam desresponsabilizar o ressegurador da cobertura de riscos ou do pagamento de indemnizações decorrentes de sinistros quando sejam suscetíveis de colocar o ressegurador numa posição de incumprimento de medidas restritivas da ONU, da UE ou de outras jurisdições aplicáveis ao Ressegurador, onde muitas das vezes se encontram o Reino Unido e os Estados Unidos da América, que têm, naturalmente, regimes legais específicos de medidas restritivas e listas de pessoas e entidades sancionadas próprias.

Por outro lado, as seguradoras devem procurar conformar a redação das respetivas condições gerais no sentido de acautelarem não só (diretamente) a sua posição relativamente ao cumprimento de medidas restritivas, como (indiretamente) a posição dos resseguradores.

Nos termos do artigo 10.º do RJCS¹⁸, os contratos de seguro obrigatórios na ordem jurídica portuguesa regem-se pelo direito portu-

¹⁸ Arnaldo Costa Oliveira, *Lei do Contrato de Seguros Anotada*, Almedina

guês, pelo que, à partida, apenas seria admissível a limitação de cobertura relativamente a medidas restritivas aplicáveis na ordem jurídica nacional¹⁹. Sucede, porém, que, à semelhança do regime relativo às medidas restritivas vigente no nosso ordenamento jurídico, também os regimes do Reino Unido e dos Estados Unidos da América têm aplicação extraterritorial, pelo que, pelo menos em teoria, podem os mesmos ser simultaneamente aplicáveis a um contrato de seguro regido pela lei portuguesa.

Assim, tem-se assistido, gradualmente, à inserção, por parte dos operadores do setor segurador nacional, de uma *cláusula* (tipicamente *de exclusão de responsabilidade*) alusiva ao cumprimento de medidas restritivas e da legislação em matéria de branqueamento de capitais, onde se determina que nos casos em que a cobertura fornecida pelo contrato implique a violação de quaisquer embargos ou sanções financeiras ou económicas – emitidos pela União Europeia, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (medidas restritivas aplicáveis nos termos da Lei n.º 97/2017), pelo OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) ou pelo *HM Treasury* (medidas restritivas potencialmente aplicáveis fruto do âmbito de aplicação extraterritorial dos regimes dos Estados Unidos da América e do Reino Unido), desde que aplicáveis na ordem jurídica portuguesa, – a cobertura será considerada nula, não produzindo quaisquer efeitos.

VIII. Sugestão de abordagem no âmbito do programa de cumprimento normativo

Conforme vimos, as seguradoras devem evitar cobrir risco e proceder a pagamentos a pessoas ou entidades sujeitas a medidas restritivas, sendo para tal necessário que adotem os meios e os

¹⁹ Nuno Andrade Pissarra, Breves Considerações sobre a Lei Aplicável ao Contrato de Seguro, Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 3, n.º 2; Florbela de Almeida Pires, Da lei aplicável ao contrato de seguro, Revista Jurídica, Nova Série, 18-19; Luís de Lima Pinheiro, Sobre a lei aplicável ao contrato de seguro perante o Regulamento Roma I; António Menezes Cordeiro, Direito dos Seguros; J. C. Moitinho de Almeida, O contrato de seguro – Estudos, Coimbra Editora

mecanismos que permitam assegurar a imediata e plena compreensão do teor das medidas restritivas e os mecanismos de consulta necessários à imediata aplicação daquelas medidas.

Por forma a assegurar que tais meios e mecanismos de consulta se encontram efetivamente implementados e que são eficazes no seu modo de funcionamento, devem encontrar-se integrados num conjunto mais alargado de controlos e medidas de mitigação do risco de incumprimento legal e regulamentar que compõem um programa de cumprimento normativo de medidas restritivas.

Enunciamos, assim, alguns exemplos de controlos e medidas de mitigação que podem ser implementados no âmbito da atividade de uma seguradora do ramo vida ou não vida, por forma a facilitar o cumprimento das medidas restritivas.

A avaliação do risco inerente é um exercício teórico de avaliação do grau de exposição ao risco do incumprimento das medidas restritivas, pressupondo a inexistência de qualquer tipo de controlo ou medida de mitigação desse risco.

Este exercício viabiliza a identificação dos processos e áreas de negócio expostos, por natureza, ao risco, e deve focar-se essencialmente na análise de fatores como o país, localização geográfica ou jurisdição em que atua a seguradora, os produtos ou linhas de negócio por si exploradas, as atividades, bens, equipamentos, serviços ou negócios subjacentes aos produtos ou linhas de negócio por si exploradas, os canais de distribuição utilizados no âmbito da atividade, as tipologias de clientes, beneficiários ou terceiros, a natureza dos colaboradores envolvidos nos processos de negócio e, bem assim, os processos de negócio associados ao pagamento de indemnizações e estornos dos prémios.

Estando delimitados os processos e áreas de negócios expostos ao risco de incumprimento, torna-se mais simples identificar as oportunidades de melhoria, controlos e medidas de mitigação do risco potencialmente implementáveis tendo em vista a redução da exposição ao risco.

As oportunidades de melhoria, controlos e medidas de mitigação do risco que vierem a ser definidas como resposta à exposição ao risco devem posteriormente ser vertidas nas normas e procedimen-

tos internos que conformam a atuação dos colaboradores e áreas expostos ao risco.

Por forma a garantir que os *colaboradores* são conhecedores dos riscos associados à sua atividade e, bem assim, dos procedimentos que devem observar na sua execução, as empresas devem desenvolver ações de formação e sensibilização que, de algum modo, reflitam ou aclarem a conduta prevista nas normas internas.

A efetividade e eficácia dos controlos e medidas de mitigação deve ser posta à prova através de exercícios de monitorização do cumprimento normativo e procedimentos internos, permitindo identificar eventuais falhas e oportunidades de melhoria ao nível do cumprimento das medidas restritivas, dos quais podem resultar, nomeadamente, a necessidade de revisão das medidas e controlos implementados ou dos procedimentos e normativos internos, completando-se, destarte, um ciclo de melhoria contínua no âmbito do sistema de controlo interno da empresa.

Tal como referido anteriormente, o programa de cumprimento normativo em matéria de medidas restritivas deve ser complementado com meios e procedimentos que permitam a consulta diária das listas de sanções e a filtragem de pessoas e entidades a partir do nome (temperados com outros elementos informativos, como a naturalidade e data de nascimento), isto é, permitir a comparação do nome de clientes, beneficiários, terceiros lesados e outros, com os nomes de pessoas e entidades sancionadas constantes das listas de sanções elaboradas pela ONU, UE, OFAC e *HM Treasury*.

Considerando a natureza dinâmica das listas de sanções, recomenda-se que a solução de filtragem a adotar permita a utilização pontual ou *ad hoc*, assim como a utilização sistemática ou permanente, isto é, por um lado, permita ao negócio efetuar consultas às listas de antes de tomar a decisão de cobrir risco ou de efetuar pagamentos a pessoa ou entidade para excluir a possibilidade de violação medidas restritivas e, por outro, permita a deteção de pessoas ou entidades na base de dados da empresa que estejam, ou se tornem, sujeitas a medidas restritivas.