



BANCO DE PORTUGAL  
EUROSISTEMA

# BOAS PRÁTICAS RELATIVAS À EXECUÇÃO DE MEDIDAS RESTRITIVAS



## I. INTRODUÇÃO

Uma medida restritiva é uma restrição temporária do exercício de um determinado direito, através da imposição de uma proibição ou de uma obrigação, aprovada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (“ONU”) ou pela União Europeia (“UE”) e que visa a prossecução de pelo menos um dos seguintes objetivos:

- A manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais;
- A proteção dos direitos humanos;
- A democracia e o Estado de direito;
- A preservação da soberania e da independência nacionais e de outros interesses fundamentais do Estado;
- A prevenção e repressão do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

A UE adota medidas restritivas, quer em aplicação das resoluções vinculativas da ONU, quer por sua própria iniciativa. Importa todavia salientar que da aplicação, em termos conjugados, do n.º 3 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 25.º da Carta das Nações Unidas, decorre que as resoluções da ONU vigoram diretamente no ordenamento jurídico português, sem necessidade de qualquer ato legal de transposição. Não é, pois, necessário aguardar pela publicação do Regulamento da UE para que as medidas restritivas aprovadas por Resolução da ONU produzam imediatamente efeitos no território nacional.

As medidas restritivas podem ter como destinatários governos, organismos não estatais (grupos ou organizações) e pessoas singulares e coletivas (“pessoas ou entidades”). Tipicamente, as medidas restritivas são categorizadas em medidas “*targeted*” e “*non targeted*”. As primeiras dirigem-se a determinadas pessoas ou entidades ou visam restringir o comércio de bens específicos. As segundas aplicam-se a jurisdições ou territórios no seu todo.

Em função dos objetivos que pretendem alcançar, as medidas restritivas podem impor restrições de natureza diplomática, à admissão ou circulação de indivíduos, comercial ou financeira. Pelo relevo que assumem para a atividade das entidades obrigadas, merecem especial referência as restrições de natureza comercial e financeira. As primeiras são aplicáveis às relações comerciais com determinados países e podem consubstanciar-se, por exemplo, em



embargos a determinados setores, como o petrolífero, ou bens, como armas e material conexo ou bens de uso dual. As segundas, incidem sobre instituições, serviços ou mercados financeiros e podem visar o congelamento de fundos e recursos económicos, a aplicação de restrições ao investimento, a proibição de realização de transações financeiras ou da assunção de novos compromissos financeiros ou a proibição de financiamento ou de prestação de assistência financeira e técnica, de serviços de intermediação e de outros serviços relacionados com atividades proibidas.

A Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto (“Lei n.º 97/2017”), 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.

Em conformidade com o referido diploma legal, a Direção-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros (“MNE”) e o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (“Mdf”) exercem conjuntamente as atribuições como autoridades nacionais competentes em matéria de medidas restritivas.

Neste domínio, ao Banco de Portugal caberá verificar se as entidades obrigadas relativamente às quais se afigura, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (“Lei n.º 83/2017”), como autoridade competente<sup>1</sup> (doravante, apenas “entidades obrigadas”), dispõem dos meios e mecanismos necessários para assegurar o cumprimento das medidas restritivas adotadas pela ONU e pela UE, em conformidade com os deveres a que se encontram adstritas como entidades executantes<sup>2</sup> (cfr. n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 97/2017 e artigo 21.º da Lei n.º 83/2017).

De acordo com o quadro jurídico vigente, os mecanismos adotados pelas entidades obrigadas devem ser permanentes, rápidos e seguros e garantir uma execução imediata, plena e eficaz das medidas restritivas. Como requisitos mínimos, tais mecanismos devem permitir a deteção de quaisquer pessoas ou entidades identificadas em medidas restritivas e o bloqueio ou a suspensão de operações ou conjunto de operações, em ordem a dar cumprimento às medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos. Devem, ainda, permitir a existência de canais de comunicação e procedimentos fiáveis, seguros e eficazes, que garantam a adequada

---

<sup>1</sup> Nos termos dos artigos 86.º, 88.º e alínea j) do n.º 1 do artigo 89.º, todos da Lei n.º 83/2017.

<sup>2</sup> Isto é, enquanto entidades legalmente competentes para os atos materiais de execução necessários a aplicação das medidas restritivas aprovadas (cfr. n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 97/2017).



execução dos deveres de cooperação, comunicação e de informação relativamente ao MNE e MdF.

Neste ponto, importa especialmente salientar que a natureza e extensão de tais deveres não depende, em nenhum grau, do risco de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo (“BC/FT”) associado, sendo de cumprimento obrigatório independentemente de tal aferição<sup>3</sup>.

Motivado, entre outras razões, pelo carácter ainda relativamente recente do regime jurídico em matéria de medidas restritivas, aprovado pela Lei n.º 97/2017, entendeu o Banco de Portugal que a temática dos procedimentos tendentes à aplicação e à execução das medidas restritivas aprovadas pela ONU ou pela UE deveria ser objeto de particular atenção supervisa.

Neste quadro, o Banco de Portugal realizou um ciclo temático de ações inspetivas no local destinadas à verificação, junto de um conjunto de entidades obrigadas por si supervisionadas, dos meios e mecanismos implementados para cumprimento de medidas restritivas. A experiência adquirida pelo Banco de Portugal com este ciclo – não apenas ao nível da identificação de deficiências, mas também de boas práticas – revelou-se um instrumento valioso na avaliação pelo supervisor do *status quo* do setor neste domínio.

Em resultado, o Banco de Portugal decidiu elaborar o presente documento, por via do qual se esclarecem vários aspetos relacionados com o cumprimento do quadro jurídico aplicável em matéria de procedimentos tendentes à execução de medidas restritivas e se definem uma série de boas práticas que devem nortear a atuação das entidades obrigadas tendo em vista o robustecimento desses procedimentos.

Em todo o caso, cumpre destacar, a natureza não exaustiva e dinâmica das presentes boas práticas, que se dirigem tão-somente a destacar alguns aspetos que o Banco de Portugal considerou que deveriam ser objeto de clarificação ao setor ou que beneficiariam de orientações adicionais.

Por fim, salienta-se que na elaboração do presente documento o Banco de Portugal baseou-se não apenas na experiência adquirida enquanto supervisor, incluindo a que derivou da análise dos resultados do ciclo de ações inspetivas acima referido, mas igualmente nos *standards* e nas

---

<sup>3</sup> Diz-se, por isso, que nesta sede vigora uma “*rule based approach*” por oposição à “*risk based approach*” aplicável no domínio da prevenção do BC/FT.



BANCO DE PORTUGAL  
EUROSISTEMA

orientações emitidas por autoridades congéneres e organismos internacionalmente reconhecidos nesta matéria.



## II. BOAS PRÁTICAS NA DEFINIÇÃO DOS MEIOS E MECANISMOS

### **BP 1: Mapeamento dos produtos, serviços, operações ou canais de distribuição**

Na definição dos meios e mecanismos necessários para dar cumprimento aos deveres em matéria de medidas restritivas, é boa prática que, em momento prévio, as entidades obrigadas efetuem, e mantenham atualizado, um mapeamento das respetivas áreas de negócio, dos produtos, serviços, operações e canais de distribuição que disponibilizem, bem como das jurisdições com as quais se relacionem (*i.e.* jurisdições onde a própria entidade opere ou associadas aos respetivos clientes ou contrapartes, incluindo no contexto das relações de correspondência), com sinalização da respetiva proximidade – em termos geográficos, culturais e históricos – a jurisdições sancionadas.

Este mapeamento é essencial não apenas para que a entidade obrigada possa avaliar a suscetibilidade da respetiva exposição a pessoas, entidades ou jurisdições alvo de medidas restritivas, mas sobretudo para a auxiliar na definição de meios e mecanismos que sejam adequados às especificidades inerentes às diversas dimensões em que se materializa a sua realidade operativa específica, *máxime* às diferentes áreas de negócio, produtos e serviços oferecidos, e ao tipo de medidas restritivas a executar.

### **BP 2: Adequação dos meios e mecanismos implementados**

Os meios e mecanismos definidos e implementados pelas entidades obrigadas para assegurar o cumprimento das medidas restritivas devem abranger todas as áreas de negócio, produtos, serviços, operações e canais de distribuição disponibilizados pelas entidades obrigadas – em conformidade com o mapeamento indicado na **BP 1**.

Na definição dos referidos meios e mecanismos, as entidades obrigadas deverão atender *a pari passu* às especificidades inerentes às diversas dimensões em que se consubstancia a sua realidade operativa específica, acima enunciadas, e às diversas tipologias que as medidas restritivas podem assumir ("*targeted*" e "*non targeted*"), cada uma com elementos específicos a integrar.

Assim, por exemplo, caso ofereçam soluções de *trade finance*, as entidades obrigadas devem assegurar-se de que os meios e mecanismos adotados consideram adequadamente as



particularidades subjacentes a este tipo de operações, permitindo, nomeadamente, que para o efeito de deteção de pessoas, entidades ou jurisdições sujeitas a medidas restritivas todos os elementos informativos relevantes neste contexto – incluindo os que resultem da documentação de suporte das operações, como seja a informação relativa a navios, portos, companhias aéreas e de navegação, entidades seguradoras e carregadoras, etc. – são objeto de filtragem. Esta adequação afigura-se essencial em ordem a garantir que as entidades obrigadas não se encontram a disponibilizar fundos ou recursos económicos a pessoas ou entidades sujeitas a medidas restritivas, nem tão-pouco está a ser facilitado o comércio de um determinado bem sujeito a tais sanções.

Ademais, na avaliação que efetuem neste contexto, as entidades obrigadas devem naturalmente ter em consideração o eventual recurso, no exercício da respetiva atividade, a quaisquer terceiros, incluindo intermediários, agentes, distribuidores ou respondentes. Em particular, relativamente a estes últimos, recorda-se as entidades obrigadas da necessidade de, nos termos do artigo 70.º da Lei n.º 83/2017, avaliarem criticamente as políticas e os procedimentos e controlos internos dos respondentes para dar cumprimento a medidas restritivas, sempre que atuem como correspondentes no quadro de relações de correspondência<sup>4</sup>.

Recorda-se, por fim, em consonância com o artigo 22.º da Lei n.º 83/2017, que as entidades obrigadas que façam parte de um grupo devem promover a aplicação ao nível do grupo dos meios e mecanismos que assegurem a execução das medidas restritivas.

### **BP 3: Normativos internos**

A definição dos meios e mecanismos referidos na **BP2** compreende a elaboração pelas entidades obrigadas de normativos internos suficientemente compreensivos e detalhados que incidam especificamente sobre o cumprimento dos respetivos deveres em matéria de medidas restritivas.

---

<sup>4</sup> Já no que concerne aos correspondentes, no cumprimento do artigo 71.º da Lei n.º 83/2017 e do artigo 33.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018, de 26 de setembro, as entidades obrigadas (respondentes) prestam especial atenção à possibilidade de algum dos intervenientes ou jurisdições envolvidos na cadeia de pagamento poderem estar sujeitos a medidas restritivas.



Entre outros elementos relevantes, os referidos normativos devem definir expressamente os procedimentos concretos a adotar pela entidade obrigada, incluindo, por exemplo, no que se refere aos seguintes aspetos ou situações:

- Definição clara da repartição de tarefas e responsabilidades em matéria de medidas restritivas no seio da entidade obrigada, incluindo as responsabilidades a cargo do responsável pelo cumprimento normativo ou equiparado;
- Definição dos atributos ou campos de informação que devem ser considerados, nos diversos contextos, pelas ferramentas e sistemas de filtragem utilizados (**BP9**);
- Casos em que a escassez da informação disponível não possibilite a deteção, pelas ferramentas e sistemas de filtragem, de pessoas, entidades ou jurisdições alvo de medidas restritivas (**BP10**);
- Definição das situações em que os procedimentos de filtragem ocorrem de forma automatizada, manual ou mista, com indicação dos procedimentos a adotar em cada um destes casos (**BP12**);
- Definição do grau (“*threshold*”) de coincidência para a geração de alertas (**BP13**);
- Momento e periodicidade dos procedimentos de filtragem (**BP14**);
- Periodicidade dos procedimentos de monitorização da suficiência e adequação dos meios e mecanismos implementados (**BP15**);
- Definição de critérios para impedir repetição de alertas idênticos (criação e gestão de “*white lists*”) (**BP17**);
- Ações a adotar no caso de serem gerados alertas e os critérios a seguir na respetiva análise (**BP18** e **BP19**);
- Casos em que não seja possível concluir com certeza de que se trata de uma correspondência real (**BP21**);
- Ações a adotar quando se conclua pela existência de uma correspondência real com a informação constante das listas de medidas restritivas (**BP22**).

Em linha com o disposto na **BP2**, os procedimentos a definir e implementar pelas entidades obrigadas nesta sede devem atender e ser adequados às diversas dimensões em que se consubstancia a sua realidade operativa específica e às diferentes tipologias de medidas restritivas em cuja execução intervenham, em maior ou menor grau, devendo tal diferenciação resultar expressamente identificada nos referidos normativos internos.





Aproveita-se, ainda, para reforçar que as entidades obrigadas devem assegurar-se que tais normativos permanecem, a todo o tempo, atualizados e que refletem os procedimentos efetivamente implementados neste domínio.

Para além disso, as entidades obrigadas devem garantir que os colaboradores cujas funções sejam relevantes para efeitos de cumprimento dos deveres em matéria de medidas restritivas conhecem e compreendem adequadamente os procedimentos definidos e implementados nesta sede. Para esse efeito, para além da divulgação junto daqueles colaboradores dos normativos internos acima indicados, as entidades obrigadas deverão garantir que os mesmos participam em formações específicas relacionadas com a matéria.

#### **BP 4: Fornecimento, completude e atualidade das listas de medidas restritivas**

Conforme decorre expressamente do n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 83/2017, os meios e mecanismos referidos na **BP2** compreendem a adoção pelas entidades obrigadas:

- Dos meios adequados a assegurar a imediata e plena compreensão do teor das medidas restritivas, em particular e quando aplicável, das listas de pessoas e entidades, emitidas ou atualizadas ao abrigo daquelas medidas, mesmo que não disponíveis em língua portuguesa; e
- Dos mecanismos de consulta necessários à imediata aplicação daquelas medidas, incluindo a subscrição eletrónica de quaisquer conteúdos que, neste âmbito, estejam disponíveis.

Embora as listas das pessoas e entidades sujeitas às medidas restritivas se encontrem publicamente disponíveis – desde logo, no *website* da ONU<sup>5</sup> e, no caso da UE, no Jornal Oficial<sup>6</sup> – e de o Banco de Portugal proceder à difusão, por *e-mail*, da informação sobre atualização de listas de medidas restritivas difundida pelo MNE e pelo MdF, as entidades obrigadas podem recorrer a terceiros prestadores de serviços para o fornecimento daquelas listas. Com exceção das entidades de menor dimensão, o recurso a tais prestadores pode revelar-se como a única forma de assegurar a imediata integração, nos sistemas de informação das entidades obrigadas, das alterações àquelas listagens.

---

<sup>5</sup> <https://www.un.org/securitycouncil/>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>



Em tais casos, porém, chama-se a atenção das entidades obrigadas do setor financeiro para a necessidade de dar cumprimento ao disposto no artigo 38.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018, de 26 de setembro (“Aviso n.º 2/2018”), aplicável às relações de externalização (*Outsourcing*) e, bem assim, para o conteúdo da **BP7**, isto é, para a necessidade de as entidades obrigadas submeterem a procedimentos de filtragem as operações próprias que realizem e respetivas contrapartes, aqui se incluindo a aquisição de bens e serviços e seus fornecedores, respetivamente.

Contudo, independentemente da opção tomada nesta sede, tal não isenta as entidades obrigadas do pleno cumprimento dos deveres que lhes são cometidos pelo quadro jurídico aplicável, incluindo no que respeita ao pleno conhecimento – atualizado – do conteúdo das medidas restritivas vigentes a cada momento.



### III. BOAS PRÁTICAS NOS PROCEDIMENTOS DE FILTRAGEM

#### **BP5: Sujeição a procedimentos de filtragem de todas as pessoas e entidades (“intervenientes”) e operações**

Os meios e mecanismos definidos e implementados para assegurar o cumprimento das medidas restritivas devem garantir que as entidades obrigadas submetem todos os intervenientes e operações a procedimentos de filtragem contra listas de medidas restritivas.

Nesta sede, e a título meramente exemplificativo, chama-se a atenção das entidades obrigadas para a necessidade de serem implementados procedimentos de filtragem destinados a garantir a deteção de pessoas, entidades ou jurisdições sujeitas a medidas restritivas também no âmbito de operações ou transações ocasionais, normalmente solicitadas ao balcão, como sejam as operações de câmbio, de troco e destroco, depósito de cheques ou de numerário efetuados por terceiros em contas tituladas por clientes.

A decisão de não verificar qualquer interveniente ou operação apenas poderá ocorrer nos casos em que tenha existido uma verificação anterior pelas próprias entidades obrigadas, com garantias de que não se trata de pessoa, entidade ou jurisdição sujeita a medidas restritivas e de que tal informação se mantém atualizada. A este propósito releva, igualmente, o disposto no **BP17**.

#### **BP6: Intervenção de outras entidades executantes**

A circunstância de, no contexto das operações que efetuem, participarem outras entidades executantes sujeitas ao cumprimento de regras equivalentes em matéria de medidas restritivas, como sucede, por exemplo, no caso das transferências SEPA entre prestadores de serviços de pagamento sujeitos à mesma legislação europeia (a este propósito, *vide* também a **BP10**), de modo algum exime as entidades obrigadas do cumprimento dos respetivos deveres neste domínio, não constituindo aquela intervenção fundamento de exclusão ou atenuação da respetiva responsabilidade em caso de violação de medidas restritivas.

Neste sentido, a intervenção de outras entidades executantes em determinadas operações não afasta a necessidade da respetiva sujeição a procedimentos de filtragem, tal como referido na **BP5**.



### **BP7: Especificidades nos procedimentos de filtragem de intervenientes**

Conforme decorre da **BP5**, as entidades obrigadas devem sujeitar a procedimentos de filtragem todas as pessoas e entidades associadas às operações em cuja execução participem, independentemente da existência relativamente a tais intervenientes de uma “relação de clientela”.

A este propósito, importa clarificar que os deveres a que as entidades obrigadas se encontram adstritas em matéria de medidas restritivas são também aplicáveis no contexto das operações próprias que realizem. Portanto, no que concerne à presente **BP**, tal significa que as entidades obrigadas devem garantir a sujeição a procedimentos de filtragem das respetivas contrapartes nas operações que efetuem por conta própria ou por conta de terceiros que não revistam a qualidade de clientes, aqui se incluindo, por exemplo, os terceiros prestadores de bens e serviços.

Em decorrência do que precede, tem-se que as entidades obrigadas devem assegurar que os meios e mecanismos definidos e implementados nos termos da **BP2** compreendem a existência de procedimentos de filtragem de todos os intervenientes, incluindo:

- Dos clientes ou contrapartes, seus representantes e beneficiários efetivos;
- De todos os participantes na estrutura de propriedade ou de controlo dos clientes e contrapartes, ainda que não revistam a qualidade de beneficiários efetivos.

Ademais, em linha com o disposto na **BP1** e na **BP2**, os meios e mecanismos implementados pelas entidades obrigadas para dar cumprimento às medidas restritivas devem atender, entre outros aspetos, às especificidades inerentes às diferentes áreas de negócio – e dentro de cada uma delas, aos vários produtos e serviços – disponibilizados.

Assim, por exemplo, no âmbito das transferências de fundos ou outras operações análogas que executem, as ferramentas e sistemas implementados pelas entidades obrigadas devem garantir a sujeição a procedimentos de filtragem também do ordenante ou do beneficiário que não revista a qualidade de cliente.



### **BP8: Procedimentos de filtragem com vista à deteção de conexões com jurisdições sujeitas a medidas restritivas**

Os procedimentos de filtragem aplicados pelas entidades obrigadas devem compreender todos os elementos informativos que sejam relevantes para o efeito de aferir da existência de quaisquer conexões entre os intervenientes ou operações visadas com jurisdições sujeitas a medidas restritivas.

Para este efeito, devem ser considerados todos os elementos passíveis de associar os intervenientes nas operações a jurisdições sujeitas a medidas restritivas, por exemplo, informação relativa ao(s) país(es) de nacionalidade, naturalidade, filiação, residência ou de exercício de atividade.

A este propósito, e a título exemplificativo, salienta-se não ser assim suficiente que a deteção de jurisdições alvo de medidas restritivas assente em exclusivo na filtragem do *ISO Code* do país dos Códigos BIC das entidades intervenientes, posto que dessa forma não são considerados os (demais) elementos que permitem aferir as conexões geográficas de um dado interveniente ou operação relevantes para o efeito de dar cumprimento às medidas restritivas em causa.

Nesta sede, as entidades obrigadas devem considerar a informação recolhida no âmbito dos procedimentos de identificação e diligência que executem, sem prejuízo, naturalmente, de ponderarem especialmente a necessidade de obtenção de elementos adicionais com vista ao cabal cumprimento dos deveres em matéria de medidas restritivas.

### **BP9: Campos ou elementos de informação a incluir nos procedimentos de filtragem**

As entidades obrigadas devem definir, nos normativos internos a que se refere a **BP3**, para cada tipo de produto ou serviço que identifiquem no mapeamento indicado na **BP1**, os atributos ou campos de informação que devem ser considerados, nos diversos contextos, pelas ferramentas e sistemas de filtragem utilizados.

Os campos de informação definidos e utilizados devem, assim, atender às especificidades do tipo de produto ou serviço prestado e permitir que, em cada caso, toda a informação relevante de que a entidade obrigada disponha relativamente aos intervenientes ou operações seja devidamente considerada nos procedimentos de filtragem.



Assim, por exemplo, no caso das transferências de fundos, as entidades obrigadas devem garantir que para além dos campos relacionados com a identificação do ordenante e beneficiário (*e.g.* nome, morada, número da conta e identificação dos prestadores de serviços de pagamento envolvidos), são também sujeitos aos procedimentos de filtragem todos os campos relevantes das mensagens de suporte às operações, porquanto passíveis de conter elementos informativos constantes das listas relativas a pessoas, entidades e jurisdições sujeitas a medidas restritivas, mormente os campos destinados à introdução de texto livre. A este propósito releva especialmente o disposto na **BP10**.

Também a título exemplificativo, recorde-se o que se referiu na **BP3** relativamente às operações de *trade finance*, e à necessidade de as entidades obrigadas assegurarem que os campos considerados nas ferramentas e sistemas utilizados permitem sujeitar aos procedimentos de filtragem todos os elementos informativos de que disponham, incluindo os que eventualmente constem da documentação de suporte das operações (*e.g.* navios, portos, companhias aéreas e de navegação, entidades seguradoras e carregadoras, entre outros).

Por último, as entidades obrigadas devem ainda definir, nos normativos internos a que se refere a **BP3**, os procedimentos a adotar nas situações em que a escassez da informação disponível não possibilite a deteção, pelas ferramentas e sistemas de filtragem, de pessoas, entidades ou jurisdições alvo de medidas restritivas. A este propósito releva, ainda, a **BP21**.

#### **BP10: Transferências de fundos enquadráveis no artigo 5.º do Regulamento (UE) 2015/847**

O n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2015/847, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015 (“Regulamento”) prevê um regime simplificado aplicável às transferências de fundos em que todos os prestadores de serviços de pagamento implicados na cadeia de pagamento estão estabelecidos no Espaço Económico Europeu, admitindo que em tais casos elas sejam acompanhadas apenas do número de conta de pagamento do ordenante e do beneficiário ou do identificador único da operação, conforme aplicável.

Também nestes casos as entidades obrigadas (naturalmente, as que sejam prestadores de serviços de pagamento) devem garantir que estão em condições de cumprir as medidas restritivas, importando aqui sublinhar que, tal como se alertou na **BP6**, a intervenção nestas operações de outras entidades executantes sujeitas ao cumprimento de regras equivalentes em



matéria de medidas restritivas, não desonera as entidades obrigadas do cumprimento dos respetivos deveres neste domínio.

Nessa medida, não será suficiente que as entidades obrigadas sujeitem a procedimentos de filtragem apenas a informação mínima que deve acompanhar as transferências de fundos, devendo diligenciar no sentido de submeterem àqueles procedimentos informação adicional sobre o ordenante ou beneficiário, consoante os casos, quer a mesma seja facultada na mensagem de transferência, quer seja prestada posteriormente pelo respetivo prestador de serviços de pagamento, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento.



#### IV. BOAS PRÁTICAS RELATIVAMENTE ÀS FERRAMENTAS E SISTEMAS DE FILTRAGEM

##### **BP11: Ferramentas e sistemas de filtragem**

As ferramentas e sistemas de filtragem implementados pelas entidades obrigadas para dar cumprimento às obrigações em matéria de medidas restritivas podem ser desenvolvidos e geridos pelas próprias entidades (“*in house*”) ou por um terceiro prestador de serviços. A possibilidade de as entidades obrigadas do setor financeiro recorrerem a um terceiro prestador de serviços para este efeito dependerá, porém, do cabal cumprimento do regime prescrito no artigo 38.º do Aviso n.º 2/2018, aplicável às relações de externalização (*Outsourcing*).

Sublinha-se, em todo o caso, que independentemente da opção tomada nesta sede, a responsabilidade pela execução das medidas restritivas é sempre das entidades obrigadas, cabendo-lhes dar cumprimento ao quadro normativo nesta matéria, bem como considerar as presentes boas práticas, nos mesmos termos.

Pela sua relevância, chama-se ainda a atenção para a aplicabilidade do disposto na **BP7** e, portanto, para a necessidade de as entidades obrigadas submeterem a procedimentos de filtragem as operações próprias que realizem e respetivas contrapartes, aqui se incluindo a aquisição de bens e serviços e seus fornecedores, respetivamente.

##### **BP12: Natureza automatizada, manual ou mista dos procedimentos de filtragem**

É considerada boa prática que os procedimentos de filtragem de intervenientes e de operações pelas entidades obrigadas ocorram de forma automatizada, em ordem a minimizar os eventuais erros inerentes à introdução da informação de forma manual e a otimizar os recursos humanos dedicados a estas tarefas, alocando-os, por exemplo, à efetiva análise dos alertas gerados.

Admite-se, porém, que a aplicação de procedimentos de filtragem manual possa ser considerada pelas entidades obrigadas de dimensão muito reduzida e/ou relativamente a determinadas operações, por exemplo em algumas operações ou transações ocasionais realizadas ao balcão (*e.g.* operações de câmbio e troco e destroco), ou até no contexto do *trade finance*, quando se considere que tais procedimentos poderão – eventualmente em complemento dos procedimentos automatizados – melhor acomodar os elementos de informação e demais





especificidades que, neste contexto, devem ser objeto de filtragem (*vide*, quanto a este aspeto, **BP3 e BP9**).

Quando apliquem procedimentos de filtragem manual, as entidades obrigadas deverão adotar as medidas adicionais que se mostrem adequadas para mitigar o risco operacional associado, por exemplo, através da comprovação da informação declarativa recolhida com base em documentos de fonte credível.

Em qualquer caso, a adoção de procedimentos manuais deve ocorrer em momento que permita o congelamento dos fundos e o cumprimento das demais medidas restritivas aplicáveis.

As entidades obrigadas devem definir claramente, nos normativos internos a que se refere a **BP3**, as situações em que os procedimentos de filtragem ocorrem de forma automatizada, manual ou mista, com indicação dos procedimentos a adotar em cada um destes casos.

#### **BP13: Definição do grau (“*threshold*”) de coincidência para a geração de alertas**

A geração de alertas pelas ferramentas e sistemas de filtragem implementados pelas entidades obrigadas não deve depender do correto e rigoroso preenchimento dos campos objeto de filtragem, nem tão-pouco da existência de uma coincidência total entre aquela informação e a constante nas listas de medidas restritivas.

Pelo contrário, as entidades obrigadas devem assegurar que os algorítmicos de busca das ferramentas e sistemas de filtragem implementados não impedem a geração de alertas com base na existência, nos elementos de informação filtrados, por exemplo, de erros na dactilografia de nomes (*i.e.* troca, supressão ou aditamento de uma ou mais letras), na sensibilidade a acentos, maiúsculas ou minúsculas, na utilização de transliterações, aporuguesamentos, adaptações tipográficas, bem como de abreviaturas, pseudónimos ou alcunhas (“*aliases*”).

As entidades obrigadas devem definir, para cada contexto, o grau de coincidência suscetível de gerar um alerta que seja razoável – se mais exata ou mais difusa (“*fuzzy matching*”<sup>7</sup>) –, que

---

<sup>7</sup> O “*fuzzy matching*” refere-se a uma técnica baseada em algoritmos que permitir fazer corresponder a um nome (*i.e.* a uma dada cadeia de texto) informação cujo conteúdo não é idêntico, mas cuja grafia, padrão ou fonética é uma correspondência próxima do conteúdo contido numa lista utilizada para filtragem.



permita, a par e passo, endereçar as preocupações acima referidas e não gerar um número excessivo de “falsos positivos”, o que comprometeria a respetiva análise.

Os critérios que subjazem ao grau de coincidência fixado devem ser claramente definidos pelas entidades obrigadas nos normativos internos a que se refere a **BP3**.

#### **BP14: Momento e periodicidade dos procedimentos de filtragem**

Os meios e mecanismos implementados para dar cumprimento às medidas restritivas (**BP2**), incluindo o congelamento de fundos e de recursos económicos, devem garantir a execução imediata das medidas restritivas. Em linha com os mais elevados padrões internacionais nesta matéria<sup>8</sup>, entende-se que a respetiva execução deverá ocorrer dentro de uma questão de horas após a respetiva designação.

Tendo isto presente, as entidades obrigadas devem definir – nos normativos internos a que se refere a **BP3** –, para cada base de clientes e tipo de operações, os critérios que determinam que a filtragem deve ocorrer em tempo real e os que possibilitam que esta possa ocorrer em momento posterior, no âmbito dos processos *em batch*, devendo neste caso ser ainda definida a respetiva periodicidade. Reitera-se, contudo, que a filtragem em tempo real e a filtragem em *batch* se tratam de processos complementares, que devem ser implementados numa lógica cumulativa e nunca disjuntiva.

Assim, em ordem a dar cumprimento às respetivas obrigações nesta matéria, as entidades obrigadas devem assegurar, pelo menos, que no âmbito dos procedimentos de *on-boarding* de novos clientes e da realização de operações, os procedimentos de filtragem ocorram em tempo real e, portanto, em momento anterior à respetiva aceitação ou execução, respetivamente.

Sem prejuízo do que antecede, de forma a assegurar que as listas novas e as modificações introduzidas às listas anteriores são devidamente consideradas, as entidades obrigadas devem submeter a respetiva base de clientes a procedimentos periódicos de filtragem. Neste contexto, é considerada boa prática que as entidades obrigadas apliquem processos em *batch* a toda a sua base de clientes, idealmente com uma periodicidade diária, podendo os mesmos ocorrer durante a noite, de forma a não onerar a sua realidade operativa. Em qualquer caso, as

---

<sup>8</sup> Cfr. as Recomendações 6 e 7 e a definição de “*without delay*” incluída no Glossário do Grupo de Ação Financeira (GAFI).



entidades obrigadas devem manter um registo atualizado de todos os varrimentos efetuados ao abrigo de processos em *batch*.

Além dos procedimentos de filtragem periódicos acima referidos, as entidades obrigadas deverão proceder à filtragem imediata da sua base de clientes ou de um determinado cliente ou grupo de clientes, consoante os casos, sempre que a ocorrência de um determinado evento o requeira.

### **BP15: Procedimentos periódicos de monitorização da suficiência e adequação dos meios e mecanismos implementados**

As entidades obrigadas devem promover a realização de ações de auditoria independentes e periódicas destinadas a monitorizar a qualidade, adequação e eficácia dos meios e mecanismos implementados para dar cumprimento às medidas restritivas (**BP 2**), em conformidade com o disposto no quadro normativo aplicável e nas presentes boas práticas. Tais verificações devem ocorrer regularmente, devendo a respetiva periodicidade ser definida e fundamentada nos normativos internos a que se refere a **BP3**, garantindo-se, em qualquer caso, revisões anuais do sistema de controlo interno tendente ao cumprimento de medidas restritivas.

Nesta sede, as entidades obrigadas devem aferir, entre outros aspetos, a suficiência e pertinência dos campos de informação utilizados nas ferramentas e sistemas de filtragem utilizados (**BP9**), a adequação da parametrização e do grau de coincidência definido para a geração de alertas (**BP13**) e a tempestividade do sistema no bloqueio automático de operações (**BP20**).

Para o efeito, é considerada boa prática que as entidades obrigadas efetuem simulações de procedimentos de filtragem com recurso a nomes iguais ou semelhantes (considerando, entre outros, os “elementos de discrepância” referidos na **BP13**) aos de pessoas, entidades ou jurisdições incluídas nas listas de medidas restritivas, de forma a detetar quaisquer deficiências que afetem a parametrização e efetuar as correções ou adaptações que se mostrem necessárias, devendo manter um registo detalhado dos testes e análises efetuados, bem como das métricas utilizadas.

Sempre que detetem quaisquer deficiências nos meios e mecanismos implementados para dar cumprimento às medidas restritivas, as entidades obrigadas devem adotar as medidas



corretivas que se mostrem necessárias à respetiva remoção, atualizando, se necessário, os normativos internos a que se refere a **BP3** em conformidade.

Os relatórios das auditorias efetuadas devem ser dados a conhecer ao órgão da administração, sobre o qual recai a responsabilidade última de garantir a efetiva implementação das medidas de remediação que venham a ser identificadas, e cuja execução deve, em primeira linha, ser assegurada pelo responsável pelo cumprimento normativo ou equiparado da entidade obrigada.



## V. BOAS PRÁTICAS RELATIVAMENTE À GESTÃO E ANÁLISE DE ALERTAS

### **BP16: Procedimentos a adotar em caso de geração de alertas**

Os normativos internos a que se refere a **BP3** devem incluir procedimentos suficientemente detalhados e exaustivos que definam as ações a adotar pelos colaboradores da entidade obrigada no caso de se gerar um alerta de possível coincidência com uma pessoa, entidade ou jurisdição sujeita a medidas restritivas.

Tais procedimentos devem compreender a definição clara de tarefas e responsabilidades no seio da entidade obrigada e abranger, entre outros, os seguintes aspetos: critérios para criação e gestão de “*white lists*” (**BP17**), critérios para análise de alertas (**BP18** e **BP19**), procedimentos para os casos em que não seja possível concluir com certeza de que se trata de uma correspondência real (**BP21**)

### **BP17: Definição de critérios para impedir repetição de alertas idênticos (criação e gestão de “*white lists*”)**

Numa ótica de gestão eficiente dos alertas gerados pelas ferramentas e sistemas de filtragem, em ordem a evitar a repetição de alertas idênticos relativamente a pessoas concretas a respeito das quais as entidades obrigadas concluíram, com certeza, não estarem sujeitas a medidas restritivas, poderão ser criadas “*white lists*”.

Tal possibilidade é, naturalmente, sem prejuízo da necessidade de as entidades obrigadas assegurarem que as pessoas que integrem a referida “*white list*” são sujeitas a procedimentos de filtragem periódicos, de modo a acautelar o cumprimento de medidas restritivas que decorram de alterações posteriores às listagens adotadas pela ONU e pela UE (**BP14**).

Como mencionado na **BP16**, os procedimentos subjacentes à criação e gestão de “*white lists*”, incluindo os critérios que determinam a inclusão e exclusão de tais listas, devem ser definidos nos normativos internos a que se refere a **BP3**.



### **BP18: Análise de alertas**

A análise dos alertas gerados pelas ferramentas e sistemas de filtragem deve pautar-se por critérios objetivos, destinados a aferir da efetiva subsunção (ou não) da factualidade à informação constante das listas de medidas restritivas (*i.e.* coincidência ou não com as pessoas ou jurisdições listadas), e não em considerações relacionadas com o risco de BC/FT, tomando por base o conhecimento de que as entidades obrigadas dispõem da realidade operativa específica dos clientes.

Tal não significa, porém, antes pressupõe, que a informação de que as entidades obrigadas disponham relativamente a um dado cliente, obtida em resultado da execução dos respetivos deveres em matéria de prevenção do BC/FT, máxime dos procedimentos de identificação e diligência, não possa ser considerada na análise dos alertas, enquanto elementos que permitem confirmar ou despistar, consoante os casos, a existência de uma correspondência real.

Adicionalmente, as entidades obrigadas devem assegurar que as análises dos alertas:

- i) São realizadas por colaboradores com conhecimentos adequados em matéria de medidas restritivas;
- ii) São concluídas num período de tempo razoável face ao momento da geração do alerta, considerando a complexidade associada à obtenção e valoração dos dados relevantes;
- iii) Se encontram, em todos os casos, devidamente suportadas documentalmente, evidenciando os elementos informativos e documentais recolhidos para efeitos do despiste de “falsos positivos”; e
- iv) Se revestem do grau de detalhe e de fundamentação adequados, resultando, em termos claros e expressos, os motivos em que assentou a conclusão de não subsunção da factualidade subjacente às medidas restritivas concretamente aplicáveis.

Todos os documentos, registos e análises recolhidos ou elaborados no âmbito da análise de alertas gerados pelas ferramentas e sistemas de filtragem, devem ser conservados pelas entidades obrigadas.

Por último, as decisões a adotar com base na análise dos alertas devem ser tomadas pelo responsável pelo cumprimento normativo ou equiparado ou, sob supervisão deste, por colaborador com senioridade suficiente e que não incorra em conflitos funcionais, designadamente com interesses comerciais.



### **BP19: Critérios de análise de alertas**

Uma análise adequada e eficaz dos alertas gerados pelas ferramentas e sistemas de filtragem afigura-se determinante no cumprimento pelas entidades obrigadas dos deveres a que se encontram adstritas em matéria de medidas restritivas.

Para o efeito, é considerada boa prática que as entidades obrigadas definam, em cada contexto, os critérios que, isoladamente ou em conjunto, permitem afastar a existência de uma situação de correspondência real (*i.e.* de um “verdadeiro positivo”) e outros cuja verificação, embora não permita o afastamento liminar da correspondência, concorre para a conclusão de se tratar de um “*falso positivo*”.

Tais critérios poderão incluir, por exemplo, a data e local de nascimento ou, no caso de entes coletivos, a data de constituição e o país de registo, a existência de nomes diferentes (tendo naturalmente em consideração a eventual utilização de pseudónimos ou alcunhas), a nacionalidade, o local de residência ou a atividade profissional e demais características cognoscíveis do perfil da pessoa sujeita a procedimentos de filtragem.

Conforme se referiu na **BP16**, os critérios definidos pelas entidades obrigadas devem ser incluídos nos normativos internos a que se refere a **BP3**.

### **BP20: Bloqueio de operações na pendência de análise de alerta**

As entidades obrigadas devem assegurar que os meios e mecanismos implementados para dar cumprimento às medidas restritivas (**BP2**) asseguram o bloqueio automático das operações ou a suspensão automática e tempestiva do prosseguimento da relação de negócio sempre que as ferramentas ou sistemas de filtragem gerem um alerta de possível coincidência com uma pessoa ou jurisdição sujeita a medidas restritivas, eliminando-se a necessidade de qualquer intervenção manual nestes processos.

As entidades obrigadas devem assegurar que o referido bloqueio ou suspensão se mantém na pendência da análise do alerta, até que se conclua pela inexistência de uma correspondência real.



**BP21: Casos em que não seja possível concluir com certeza de que se trata de uma correspondência real**

Em algumas situações, pode ser difícil assegurar que a pessoa visada pelos procedimentos de filtragem não esteja listada. Tal pode ocorrer, por exemplo, em casos de homonímia, em que embora se possa antecipar que a pessoa não está listada, não há informação suficiente para o poder afirmar com total certeza. Nessas situações, as entidades obrigadas não podem efetuar quaisquer operações envolvendo as pessoas em causa até que a eventualidade de uma correspondência real possa ser efetivamente descartada, podendo ser adotadas medidas reforçadas de identificação e diligência, à luz do quadro normativo em vigor, para recolher informação adicional que permita descartar a correspondência real.





## VI. BOAS PRÁTICAS NO TRATAMENTO DE CASOS DE CORRESPONDÊNCIA REAL

### **BP22: Procedimentos a adotar no caso de correspondência real**

Os normativos internos a que se refere a **BP3** devem incluir procedimentos suficientemente detalhados e exaustivos que descrevam as concretas ações a adotar nos casos em que se conclua pela existência de uma correspondência real com a informação constante das listas de medidas restritivas, incluindo uma definição clara da repartição de tarefas e responsabilidades no seio da entidade obrigada.

Nesta sede, chama-se particular atenção para o dever legal que impende sobre as entidades obrigadas de, sempre que executem uma medida restritiva, informarem de imediato desse facto o MNE e o MdF (cfr. artigo 23.º da Lei n.º 97/2017). Para este efeito, sinaliza-se que os meios e mecanismos definidos e implementados pelas entidades obrigadas para dar cumprimento aos respetivos deveres em matéria de medidas restritivas, objeto da **BP2**, devem permitir a extração tempestiva da informação e em termos tais que possibilite o cabal cumprimento do mencionado dever de comunicação e informação ao MNE e MdF.

### **BP23: Análise retroativa da operativa do cliente**

Na sequência da execução de uma medida restritiva, motivada pela confirmação da existência de uma correspondência real com a informação constante das respetivas listas, as entidades obrigadas devem examinar com especial cuidado e atenção a operativa anterior do cliente visado e das pessoas com este relacionadas, considerando para o efeito, pelo menos, os elementos caracterizadores previstos no artigo 52.º da Lei n.º 83/2017 e em Carta-Circular do Banco de Portugal.

A aplicação dos referidos procedimentos de exame, relativamente ao cliente da entidade obrigada e pessoas com este relacionadas, deve igualmente ocorrer nos casos em que a correspondência real se verifique relativamente à contraparte de uma transação desse cliente, ainda que não exista uma conexão aparente entre aquela correspondência e o cliente.



## VII. ESTATUTO DAS PRESENTES BOAS PRÁTICAS E *FOLLOW-UP*

As presentes boas práticas são emitidas ao abrigo do n.º 1 do artigo 98.º da Lei n.º 83/2017, aplicável *ex vi* do artigo 27.º da Lei n.º 97/2017.

Todos os procedimentos a adotar em cumprimento destas boas práticas, bem como a documentação comprovativa da respetiva execução, devem ser reduzidos a escrito e conservados nos moldes previstos no artigo 51.º da Lei n.º 83/2017, aplicável *ex vi* do artigo 27.º da Lei n.º 97/2017, em termos que permitam o imediato acesso aos mesmos pelo Banco de Portugal.

As entidades obrigadas, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 98.º da Lei n.º 83/2017, aplicável *ex vi* do artigo 27.º da Lei n.º 97/2017, devem justificar a decisão de não acatar, no todo ou em parte, as presentes boas práticas. Essa decisão deve ser reduzida a escrito, identificando claramente os aspetos não acatados e apresentando justificação fundamentada que sustente o não acatamento. Os suportes documentais elaborados neste âmbito devem ser arquivados pelas entidades obrigadas igualmente nos moldes previstos no artigo 51.º da Lei n.º 83/2017, em termos que permitam a imediata disponibilização dos mesmos ao Banco de Portugal, a solicitação deste.