

Práticas positivas na implementação da Recomendação 8 do GAFI

Um Guia para Atores Estatais e para
a Sociedade Civil

JUNHO 2025

Práticas positivas na implementação da Recomendação 8 do GAFI

Um Guia para Atores Estatais e para
a Sociedade Civil

Agradecimentos

Este guia foi escrito por Ben Evans (Greenacre Group) e Vanja Skoric (Centro Europeu de Direito Sem Fins Lucrativos), em coordenação com o Centro Internacional de Direito Sem Fins Lucrativos (ICNL), e foi publicado em maio de 2023. O ICNL atualizou o guia em junho de 2025 com o generoso apoio do National Endowment for Democracy.

As informações contidas neste guia refletem o entendimento dos autores a respeito das Recomendações do GAFI e das melhores práticas internacionais e não constituem um parecer ou aconselhamento jurídico.

Sumário

1. Introdução	p2
2. Glossário e abreviações	p3
3. Noções básicas sobre o GAFI	p5
4. Recomendações do GAFI que se aplicam às OSFLs	p8
5. Principais recursos sobre a aplicação das recomendações do GAFI	p11
6. Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo para OSFLs	p12
7. Registro de OSFLs	p20
8. Supervisão e monitoramento baseados em risco	p24
9. Articulação com o terceiro setor	p29
10. Mecanismos e práticas de autorregulamentação do terceiro setor	p32
11. Recursos adicionais do GAFI	p35

1

Introdução

A quem este guia se destina?

Atores estatais que buscam implementar medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo (PLD/CFT) em conformidade com as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

Atores da sociedade civil que buscam analisar se o Estado está cumprindo com as Recomendações do GAFI e incidir junto ao governo para que ele adote práticas que estejam em conformidade com as Recomendações do GAFI e promovam um ambiente favorável ao terceiro setor.

Como utilizar este guia

O presente guia explica como os Estados podem cumprir as Recomendações do GAFI relevantes para o terceiro setor. Ele oferece exemplos concretos de práticas e estratégias positivas aplicadas por outros países que os atores estatais e da sociedade civil podem adaptar à sua realidade de modo a cumprir com as Recomendações do GAFI.

Foram incluídas cinco áreas temáticas principais para facilitar a observância das Recomendações do GAFI. As partes interessadas podem analisar as medidas e práticas de PLD/CFT de seus países tendo como referência as seguintes áreas temáticas:

1. Avaliação de Risco de Financiamento ao Terrorismo para Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL)
2. Registro de OSFLs
3. Supervisão e monitoramento baseados em risco
4. Articulação com o terceiro setor
5. Mecanismos e práticas de autorregulamentação do terceiro setor

Por que utilizar este guia?

A inobservância das Recomendações do GAFI pode resultar em uma avaliação ruim ou críticas públicas por parte do GAFI, o que pode aumentar o custo de acesso do país aos sistemas financeiros internacionais, inclusive aqueles que afetam o acesso bancário e governamental a empréstimos por meio de títulos internacionais.

2

Glossário e abreviações

LD/PLD	Lavagem de dinheiro/Prevenção à lavagem de dinheiro
BPP	Melhores práticas no combate ao abuso de financiamento do terrorismo em OSFLs (“Best Practices Paper” ou “Documento de Melhores Práticas”). Esse documento do GAFI, revisado em 2023, fornece aos países uma orientação não vinculante sobre como cumprir com a R8.
FT/CFT	Financiamento do Terrorismo/Combate ao Financiamento do Terrorismo
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional: Organismo internacional responsável pela definição e avaliação da conformidade com as regras de PLD e CFT.
UIF	Unidade de Inteligência Financeira: Instituição governamental nacional responsável por coletar e analisar informações sobre possíveis atividades de LD e FT. O formato da UIF varia de país para país. Ela pode ser independente ou fazer parte de outra instituição governamental, como o Ministério das Finanças ou força policial.
FSRB	Órgãos Regionais criados ao Estilo do GAFI: Órgãos regionais responsáveis pela implementação das regras do GAFI em países que não são membros plenos do GAFI, de acordo com a Política de Adesão e o Processo e Critérios de Adesão do GAFI.
IN	Nota Interpretativa: Orientações oficiais e vinculantes publicadas pelo GAFI sobre como implementar suas Recomendações. As Notas Interpretativas Específicas muitas vezes são denominadas “INR” seguido pelo número da recomendação (por exemplo, “INR8” refere-se à Nota Interpretativa da R8).
IO	Resultado Imediato / Resultado Imediato 10: Os IOs são as 11 regras do GAFI relacionadas à eficácia das medidas de PLD/CFT.
IO.10	O IO.10 abrange as OSFLs, entre outros assuntos.
Jurisdição	País: O GAFI utiliza o termo “jurisdição” como sinônimo de país.
Metodologia	Metodologia de Avaliação de Conformidade com as Recomendações do GAFI e Eficácia dos Sistemas de PLD/CFT/CPF: Manual publicado pelo GAFI que explica como o Grupo avalia a conformidade com as Recomendações.

ME	Avaliação Mútua: Processo pelo qual o GAFI avalia a conformidade das jurisdições com as Recomendações.
MER	Relatório da Avaliação Mútua: Resultado do processo avaliação mútua, que inclui a pontuação atribuída à jurisdição no que diz respeito à sua conformidade com as Recomendações do GAFI.
LD	Lavagem de Dinheiro
OSFL	Organização Sem Fins Lucrativos: O GAFI utiliza esse termo para se referir a uma pessoa jurídica, associação ou organização que se dedica primariamente a arrecadar ou desembolsar verbas para fins beneficentes, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou frater-nais, ou para a realização de outros tipos de caridade.
NPO RA	Avaliação de Riscos para OSFLs: Avaliação de riscos para OSFLs que se enquadram na definição de “OSFL”, exigida pela Recomendação 8 do GAFI e abordada no parágrafo 8.1 da Metodologia.
ANR	Avaliação Nacional de Riscos: Avaliação do risco total de LD e FT em todas as áreas da economia de um país. Exigida pela R1.
Recomendações	Recomendações publicadas pelo GAFI que descrevem normas internacionais sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, combate ao financiamento do terrorismo e à proliferação. As Recomendações específicas muitas vezes são denominadas “R”, seguido pelo número da recomendação (por exemplo, “R8” refere-se à Recomendação 8).
R8	A Recomendação 8 se refere exclusivamente à conformidade técnica com as orientações de FT relacionadas ao terceiro setor.
ABR	Abordagem Baseada em Risco: Conceito central por trás das avaliações do GAFI desde 2012, exigindo que os países demonstrem que compreendem seus riscos de PLD/CFT e que as medidas para tratar desses riscos sejam focadas e proporcionais. A ABR é exigida pelo IO.1.
FT	Financiamento do Terrorismo

3

Noções básicas sobre o GAFI

O que é o GAFI?

O GAFI é uma organização intergovernamental que visa a promover a aplicação de medidas legais e regulatórias de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD) e combate ao financiamento do terrorismo (CTF). O GAFI publicou 40 Recomendações sobre PLD/CTF que são implementadas por seus membros¹ e jurisdições que fazem parte dos Órgãos Regionais criados ao Estilo do GAFI (FSRBs).²

Quais são os benefícios de cumprir com as recomendações do GAFI?

Implementar as Recomendações do GAFI traz inúmeros benefícios, como a construção de um sistema de financiamento mais transparente e estável, que seja mais atraente para investidores estrangeiros, mitigando vulnerabilidades ao crime organizado; e cumprir com as obrigações internacionais assumidas pelo país com o intuito de evitar o risco de sanções ou outras respostas da comunidade internacional.

Que compromissos os países assumem ao tornarem-se membros do GAFI?

Os países que se tornam membros do GAFI assumem os seguintes compromissos:

1. Endossar e apoiar as Recomendações do GAFI de 2012 e a Metodologia de PLD/CTF do GAFI de 2013 e suas respectivas alterações posteriores.
2. Concordar em passar por uma avaliação mútua durante o processo de adesão de modo a avaliar a conformidade com os critérios de adesão ao GAFI, utilizando a Metodologia aplicável no momento da avaliação, bem como concordar em enviar relatórios de acompanhamento subsequentes.

1 Os membros do GAFI são Estados e organismos multilaterais, como a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo.

2 Três FSRBs representam as regiões da África Central, Oriental, Meridional e Ocidental: Grupo de Ação contra a Lavagem de Dinheiro na África Central (www.gabac.org); Grupo de Combate à Lavagem de Dinheiro na África Oriental e Austral (ESAAMLG) (www.esaamlg.org); Grupo de Ação Intergovernamental contra a Lavagem de Dinheiro da África Ocidental (GIABA) (www.giaba.org).

3. Concordar em participar ativamente do GAFI e cumprir com todos os outros compromissos de filiação ao GAFI, inclusive o apoio ao papel e ao trabalho desempenhados pelo GAFI em todos os fóruns pertinentes.³

O que é a avaliação mútua?

A Avaliação Mútua é um relatório aprofundado que analisa a implementação e a eficácia das medidas de PLD e FT em uma determinada jurisdição. As Avaliações Mútuas possuem a estrutura de revisão por pares: membros de diferentes países avaliam seus pares. Os avaliadores emitem um Relatório de Avaliação Mútua que descreve e analisa o sistema de um país para prevenir o abuso criminoso do sistema financeiro. O relatório também contém recomendações focadas para que o país fortaleça ainda mais seu sistema.⁴

Quais são as consequências de um resultado ruim em uma avaliação mútua?

Monitoramento intensificado ou “lista cinza”: Jurisdições classificadas como particularmente precárias⁵ estão sujeitas a um escrutínio mais rigoroso. Essas jurisdições assumiram o compromisso junto ao GAFI de solucionar deficiências estratégicas específicas em seus regimes de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação. O GAFI alerta outros países sobre os riscos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação identificados nessas jurisdições, o que pode aumentar os custos de acesso aos sistemas financeiros internacionais. As jurisdições contidas na lista cinza desenvolvem um plano de ação para tratar das deficiências estratégicas, e o GAFI avalia periodicamente seu progresso na implementação do plano de ação. O GAFI pode designar como “jurisdições de alto risco” aquelas que deixarem de implementar o plano de ação ou que não cooperarem.⁶

3 GAFI, “Mandate of the FATF” (abril de 2019), disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/mandate-of-the-fatf.html>.

4 GAFI, “Mutual Evaluations”, disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>.

5 O GAFI normalmente atribui a classificação “particularmente precária” se um país não passa em um dos seguintes testes: (1) tem 20 ou mais classificações Não Conformes (NC) ou Parcialmente Conformes (PC) em conformidade técnica; (2) é classificado como NC/PC em 3 ou mais das seguintes recomendações: 3, 5, 6, 10, 11 e 20; (3) tem um nível baixo ou moderado de eficácia em 9 ou mais dos 11 Resultados Imediatos, sendo baixo em no mínimo dois deles; ou (4) tem um nível baixo de eficácia em 6 ou mais dos 11 Resultados Imediatos.

6 GAFI, “Jurisdictions under Increased Monitoring”, disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-february-2025.html>

Consequências não intencionais do GAFI no terceiro setor

O GAFI alterou a Recomendação 8 (R8) em 2016 e novamente em 2023 para tratar da aplicação incorreta das normas do GAFI no contexto do terceiro setor. Especificamente, essas alterações buscam evitar quatro “consequências não intencionais” resultantes dessa má aplicação: (1) Redução de riscos;⁷ (2) Exclusão financeira;⁸ (3) Segmentação indevida de OSFLs; e (4) Cerceamento dos direitos humanos, em particular, dos Direitos Processuais e ao Devido Processo.⁹

7 O GAFI define “redução de risco” como “o fenômeno em que instituições financeiras encerram ou restringem relações comerciais com determinados clientes ou categorias de clientes para evitar, em vez de gerenciar, riscos no âmbito da abordagem baseada em risco do GAFI”. GAFI, “High-level synopsis of the stocktake of the unintended consequences of the FATF standards”, disponível em <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Unintended-consequences-project.html>, p. 2.

8 “Exclusão financeira” refere-se ao fenômeno em que as pessoas não conseguem acessar ou não utilizam serviços financeiros regulamentados. Idem, p.3.

9 Idem.

4

Recomendações do GAFI que se aplicam às OSFLs

Recomendação 8: Organizações sem fins lucrativos

Trecho de *The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (Recomendações do GAFI: Normas Internacionais para o Combate à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação; GAFI, 2012, atualizado em fevereiro de 2025):

Os países devem identificar as organizações que se enquadram na definição do GAFI de organização sem fins lucrativos (OSFLs) e avaliar seus riscos relativos ao financiamento ao terrorismo. Os países devem implementar medidas direcionadas, proporcionais e baseadas em risco, sem interromper ou desestimular indevidamente atividades legítimas realizadas por OSFLs, como preconiza a abordagem baseada em risco. O objetivo dessas medidas é proteger essas OSFLs do abuso para fins de financiamento ao terrorismo, seja:

1. por parte de organizações terroristas que se fazem passar por entidades legítimas;
2. pela exploração de entidades legítimas como canais para financiamento do terrorismo, inclusive com o propósito de contornar medidas de congelamento de ativos; e
3. pela ocultação ou obscurecimento de desvio clandestino de verbas destinadas a fins legítimos para organizações terroristas.

Resultado Imediato 10

Trecho extraído de *The Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems* (Metodologia de Avaliação de Conformidade Técnica com as Recomendações do GAFI e da Eficácia de Sistemas de PLD/CFT; GAFI, 2022, atualizado em 2024)

Nota: O Resultado Imediato 10 avalia a eficácia das medidas de prevenção ao financiamento do terrorismo. Seu escopo é mais amplo do que apenas as OSFLs – ele também abrange sanções financeiras específicas e medidas de congelamento de ativos. Os trechos abaixo são mais relevantes para OSFLs.

Resultado imediato 10: Terroristas, organizações terroristas e financiadores do terrorismo são impedidos de arrecadar, movimentar e utilizar verbas.

Características de um sistema eficaz: Terroristas, organizações terroristas e redes de apoio ao terrorismo são identificados e privados dos recursos e meios de financiamento ou apoio a atividades e organizações terroristas. Isso inclui a adequada implementação de sanções financeiras direcionadas contra pessoas e entidades designadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e que estejam sob regimes de sanções nacionais ou supranacionais aplicáveis. O país também possui um bom entendimento dos riscos de financiamento do terrorismo e toma medidas apropriadas e proporcionais para mitigá-los. Tais ações incluem medidas focadas, proporcionais e baseadas em risco que impeçam a captação e movimentação de verbas por meio de OSFLs ou métodos que podem ser mal utilizados por terroristas, sem interromper ou desestimular indevidamente as atividades legítimas das OSFLs. Em última análise, essas medidas reduzem os fluxos de financiamento ao terrorismo, o que evitaria atos terroristas. Esse resultado está relacionado principalmente às Recomendações 1, 4, 6 e 8, e também a elementos das Recomendações 14, 15, 16, 26, 30 a 32, 35, 37, 38 e 40.

Questões centrais a serem consideradas para determinar se o resultado está sendo alcançado

10.3. Até que ponto, sem interromper ou desestimular atividades legítimas de OSFLs, o país aplicou medidas de mitigação focadas, proporcionais e baseadas em risco apenas às organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI e de acordo com o risco identificado de financiamento do terrorismo?

Várias outras recomendações se aplicam incidentalmente às OSFLs.

A **Recomendação 1** abrange a avaliação de riscos e a aplicação de uma abordagem baseada em risco. Para isso, é necessário que os países identifiquem, avaliem e compreendam quais são os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que enfrentam e tomem medidas para garantir que sejam mitigados de forma eficaz. Esse ponto se relaciona à *Avaliação Nacional de Riscos* (ou ANR), que abrange todos os setores da economia, inclusive as OSFLs. Como será discutido mais adiante no capítulo sobre Avaliações de Risco de Financiamento do Terrorismo para OSFLs, a ANR é feita separadamente da avaliação de riscos do terceiro setor.

As **Recomendações 24 e 25** tratam de transparência e dos beneficiários efetivos das pessoas jurídicas (R.24) e outras entidades sem personalidade jurídica (R.25). Essas normas se referem à divulgação de informações sobre o proprietário ou controlador final de pessoas jurídicas e, portanto, se aplicam em alguns casos a algumas OSFLs. Já houve dificuldades na aplicação dessas regras a organizações sem fins lucrativos, conforme discutido mais adiante no capítulo sobre Registro de OSFLs.

A **Recomendação 31** trata dos poderes das autoridades policiais e investigativas. Eles incluem poderes para usar medidas coercitivas para a produção de registros, busca de pessoas e instalações, obtenção de depoimentos de testemunhas e apreensão e obtenção de provas de pessoas jurídicas, o que inclui OSFLs.

Revisão de 2023 da Recomendação 8 do GAFI

A revisão de 2023 da R8 buscou abordar o uso indevido dessa recomendação por parte de alguns Estados para justificar a aplicação de medidas restritivas de PLD/CFT a OSFLs. Para garantir a observância da R8, os Estados devem compreender e seguir os novos requisitos descritos nessa versão revisada.

A R8 revisada esclarece que medidas focadas, proporcionais e baseadas em risco são o cerne de uma abordagem eficaz para prevenir e mitigar o risco de FT no terceiro setor.

As principais mudanças feitas na revisão da R8 incluem:

- A R8 agora exige que os Estados identifiquem **periodicamente as organizações que se enquadram na definição de OSFL** do GAFI e **avaliem os riscos de FT a que elas estão expostas**.
- Além disso, a R8 requer que os Estados tenham medidas **focadas, proporcionais e baseadas em risco** para tratar dos riscos de financiamento do terrorismo identificados.
- **As medidas de PLD/CFT não devem prejudicar as atividades legítimas das OSFLs.** Obrigações desproporcionais impostas às OSFLs impedem que elas realizem atividades legítimas e prestem seus serviços. Os países devem garantir a supervisão ou o monitoramento das OSFLs, **mas não precisam designar e supervisionar as OSFLs como se fossem entidades sujeitas a obrigações de reporte** ou exigir que elas realizem *due diligence* dos clientes.

O presente guia foi atualizado de modo a refletir as alterações feitas na revisão da R8: Esses e outros novos requisitos são discutidos em detalhes abaixo, quando pertinente.

5

Principais recursos sobre a aplicação das recomendações do GAFI

O GAFI publicou quatro documentos principais que fornecem orientações a respeito da aplicação da Recomendação 8:

- Nota Interpretativa da Recomendação 8 contida em The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (Recomendações do GAFI: Normas Internacionais para o Combate à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação; 2012, atualizado em 2025);
- The Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems (Metodologia de Avaliação de Conformidade Técnica com as Recomendações do GAFI e da Eficácia de Sistemas de PLD/CFT; 2022, atualizado em 2024; e 2013, atualizado em 2023);
- Combating the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8) (Combate ao Abuso de Organizações Sem Fins Lucrativos – Recomendação 8; 2015, atualizado em 2023), também conhecido como Documento de Melhores Práticas, “Best Practices Paper” ou “BPP”;
- The Terrorist Financing Risk Assessment Guidance (Guia de Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo; 2019), que inclui um capítulo sobre avaliação de riscos relativos ao financiamento do terrorismo para o terceiro setor.

6

Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo para OSFLs

As jurisdições devem realizar uma Avaliação de Risco de Financiamento Do Terrorismo para OSFLs

A R8 exige que as jurisdições identifiquem as organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI e conduzam uma avaliação de riscos dessas OSFLs para identificar a natureza de seus riscos de FT. Para cumprir com a R8, as jurisdições devem identificar o subconjunto de organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI, identificar as OSFLs potencialmente em risco de FT dentro desse subconjunto e avaliar a natureza dessas ameaças. Para cumprir com a R8, as jurisdições devem realizar uma avaliação formal dos riscos de financiamento do terrorismo para OSFLs e da eficácia das medidas destinadas a reduzi-los.

Recursos que fornecem orientações gerais sobre avaliações de risco:

- Notas Interpretativas para a R1 e R8
- Parte 4 do Terrorist Financing Risk Assessment Guidance (Guia de Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo; 2019)
- Best Practices Paper do GAFI (Documento de Melhores Práticas)

O GAFI forneceu orientações adicionais sobre avaliações de risco em fóruns como o Fórum Consultivo do Setor Privado, que anualmente reúne representantes do setor financeiro, da sociedade civil, bem como membros e observadores do GAFI para discutir questões de PLD/CFT.

Não existe uma “forma correta” de realizar a avaliação de riscos

Na Nota Interpretativa da R8, o GAFI afirma que a avaliação “pode assumir diversas formas e pode ou não ser um produto escrito”. No Fórum Consultivo do Setor Público de 2017, autoridades do GAFI reiteraram que diferentes formas de avaliação de riscos são possíveis e que não há uma metodologia preferencial para ela. A jurisdição deve demonstrar que entende os riscos específicos de abuso para fins de financiamento do terrorismo no terceiro setor.



Anatomia da avaliação de riscos

A avaliação de riscos do terceiro setor deve examinar dois tipos de risco:

- **Avaliação de risco inerente:** avaliar potenciais ameaças de abuso para fins de financiamento do terrorismo em OSFLs e identificar as OSFLs ou suas ações que podem ser mais vulneráveis a essas ameaças.
- **Avaliação de risco residual:** avaliar “medidas de controle” (ou seja, medidas destinadas a reduzir o risco inerente) para identificar ações necessárias para resolver eventuais deficiências.

Avaliação de riscos: etapas básicas



ETAPA 1: DEFINIR O ESCOPO DA AVALIAÇÃO DE RISCOS

- Convocar as partes interessadas pertinentes, inclusive representantes do terceiro setor
- Definir conceitos-chave para a avaliação, inclusive a definição prática de “OSFL” e os tipos de medidas em análise



ETAPA 2: ESCOLHER UMA ABORDAGEM PARA A AVALIAÇÃO DE RISCOS

- Considerar se uma das quatro principais metodologias para avaliação de riscos é adequada ao contexto da jurisdição
- Ser transparente com o terceiro setor e com o público em geral sobre a metodologia de avaliação



ETAPA 3: IMPLEMENTAR A AVALIAÇÃO DE RISCOS

- Continuar a colaborar com as principais partes interessadas, inclusive representantes do terceiro setor
- Tornar os resultados da avaliação acessíveis ao terceiro setor e ao público em geral

Avaliação de riscos: etapas detalhadas

ETAPA 1: DEFINIR O ESCOPO DA AVALIAÇÃO DE RISCOS



Convocar as partes interessadas pertinentes, inclusive representantes do terceiro setor¹⁰

O Estado deve convocar todas as autoridades relevantes no que tange o financiamento do terrorismo e o terceiro setor, inclusive representantes de OSFLs, para identificar quem seria o ator governamental principal adequado para coordenar o processo de avaliação de riscos, analisar possíveis metodologias e determinar a disponibilidade de dados e lacunas a serem supridas. O ator governamental principal deve então participar de atividades de articulação com o terceiro setor, seja por meio de consultas rotineiras com associações e coalizões de OSFLs, pela publicação pesquisas abertas para solicitar feedback de uma amostra representativa de OSFLs ou uma combinação de ambas as abordagens. As OSFLs podem fornecer informações sobre práticas de transparência e obrigações de conformidade relativas a reporte em seus programas de autorregulamentação.

NOTA:

A avaliação de risco de financiamento do terrorismo para o terceiro setor é separada da Avaliação de Riscos Nacional exigida pela Recomendação 1 e pelo IO.1



O escopo da ANR inclui as OSFLs, mas não exige que os países identifiquem as OSFLs ou atividades de OSFLs específicas que provavelmente estejam “em risco” de serem vinculadas ao financiamento do terrorismo. Uma ANR que cumpra os requisitos da R.1/IO.1 não necessariamente cumpre com os requisitos de avaliação de riscos do terceiro setor previstos na R8/IO.10.

¹⁰ O Terrorist Financing Risk Assessment Guidance afirma que “a articulação contínua com o terceiro setor é importante para o sucesso de quaisquer esforços voltados a identificar e avaliar riscos de financiamento do terrorismo no setor e foi identificada por representantes de OSFLs como um componente crítico. A articulação e interação com o terceiro setor também são elementos-chave da R8 do GAFI, que exige que as jurisdições realizem ações de articulação com o terceiro setor no que diz respeito a financiamento do terrorismo”. Parágrafo 73.



Definir conceitos-chave para a avaliação de riscos, inclusive a definição de OSFL e os tipos de medidas a serem analisadas¹¹

Definição de OSFL: Aplicar medidas focadas, proporcionais e baseadas em risco a organizações que se enquadram na definição de OSFLs do GAFI com base nos riscos identificados de FT pode ajudar a demonstrar que uma jurisdição cumpriu com as Recomendações do GAFI. O GAFI define uma OSFL como “pessoa jurídica, associação ou organização que se dedica primariamente a arrecadar ou desembolsar verbas para fins beneficentes, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais, ou para a realização de outros tipos de caridade”.¹²

A jurisdição deve identificar formalmente as OSFLs sob sua autoridade que se enquadram nessa definição. Para tanto, o ator governamental principal, em coordenação com o terceiro setor e outras partes interessadas pertinentes, pode analisar dados sobre o terceiro setor, incluindo os tipos de atividades implementadas, localização das operações, base de doadores e outras informações relevantes. Lembre-se de que a definição de OSFL do GAFI é baseada na função, não na estrutura, da organização. Como orientação geral, as OSFLs que prestam serviços, predominantemente serviços como assistência humanitária, combate à pobreza, serviços educacionais ou atividades semelhantes, se enquadram na definição de OSFLs do GAFI. Já organizações de expressão social, como aquelas envolvidas em atividades de advocacy, direitos humanos e fiscalização, não.

11 Uma análise do Banco Mundial sobre as Avaliações Nacionais de Risco (ANR) de oito países avançados destacou quatro “grandes falhas conceituais” nas ANRs. Elas incluíam “*confusão terminológica*” e “*conceitos... sem operacionalização clara*”. O relatório afirma que avaliações de risco eficazes devem discorrer sobre como os principais conceitos são definidos e *operacionalizados*. Banco Mundial, “National Assessments of Money Laundering Risks: Learning from Eight Advanced Countries’ NRAs” (2022).

12 Recomendações, Glossário.

ETAPA 2: ESCOLHER UMA ABORDAGEM PARA A AVALIAÇÃO DE RISCOS



Considerar se uma das quatro principais metodologias para avaliação de riscos é adequada ao contexto da jurisdição

Existem quatro metodologias principais para avaliação de risco de FT para OSFLs. As jurisdições podem adaptar essas abordagens para se adequarem aos seus contextos:

1. **Modelo de análise de caso:** Esse modelo envolve a coleta e análise de todos os dados disponíveis sobre FT no terceiro setor para identificar fatores recorrentes ou instrumentais que possam indicar uma maior exposição ao risco de FT. Esses fatores podem ser considerados “vulnerabilidades inerentes”. A jurisdição deve avaliar o nível de adequação das medidas de controle em relação a elas. Esse é o modelo implícito na Metodologia do GAFI.¹³
2. **Modelo de inteligência contra ameaças/análise de lacunas:** Esse modelo pressupõe que existe uma vulnerabilidade geral de FT em relação a uma ameaça específica e plausível e avalia medidas de controle em resposta à vulnerabilidade geral. A jurisdição pode empregar esse modelo quando há uma ameaça plausível de financiamento do terrorismo, mas poucas informações sobre o caso para identificar “vulnerabilidades inerentes” específicas na situação. Essa abordagem pode não identificar sistematicamente as OSFLs ou atividades do terceiro setor que provavelmente estão “em risco” de abuso para fins de financiamento do terrorismo, como preconiza a R8.
3. **Modelo de pesquisa descritiva:** Esse modelo exige que a jurisdição descreva todas as informações relevantes conhecidas sobre os riscos de abuso para fins de financiamento do terrorismo no terceiro setor e tire conclusões sobre a adequação das medidas de controle para tratar desses riscos. Uma falha desse modelo é que ele pode depender demais da experiência e da boa-fé dos autores da avaliação. Um método para atenuar essa falha é elaborar e validar o relatório resultante da pesquisa em articulação com o terceiro setor.
4. **Modelo de avaliação individual agregada:** Esse modelo exige que a jurisdição avalie cada OSFL quanto aos riscos de financiamento do terrorismo para produzir um perfil de risco geral do setor. Essa abordagem exige muitos recursos, sendo adequada apenas em países com abundância de recursos e um terceiro setor pequeno. Ela requer uma sólida metodologia para avaliar os riscos no nível da organização e agregar os dados para extrair conclusões confiáveis.

¹³ Consultar, por exemplo, [Terrorist Financing Risk Assessment Guidance](#), parágrafos 69-70 (que afirmam que as jurisdições devem considerar informações de inteligência, tipologias internacionais e nacionais e informações de fontes abertas sobre ligações entre OSFLs nacionais e entidades terroristas, e então analisar medidas para as OSFLs identificadas nesse processo como expostas a esse risco).



Ser transparente com o terceiro setor e com o público em geral sobre a metodologia de avaliação de riscos

Os governos devem ser transparentes com o público sobre a metodologia escolhida para conduzir a avaliação de riscos. Embora possa ser necessário ocultar informações confidenciais em um relatório publicado, esse raciocínio não se aplica à metodologia. Isso ajuda a garantir que o público, incluindo a sociedade civil, tenha informações suficientes para avaliar e contribuir para saber se a avaliação de riscos está considerando os riscos reais de financiamento do terrorismo para o terceiro setor, de acordo com a realidade do país.¹⁴

ETAPA 3: IMPLEMENTAR A AVALIAÇÃO DE RISCOS



Ao implementar a avaliação de riscos, os atores estatais devem continuar a **colaborar com as principais partes interessadas, inclusive com os representantes do terceiro setor**. Os atores estatais devem garantir a participação de uma amostra representativa do terceiro setor, considerando fatores como o tamanho das entidades, suas capacidades organizacionais, a natureza de suas operações e, quando pertinente, a ciência da existência de OSFLs sem registro ou licença.¹⁵ Por exemplo, os atores estatais devem garantir que esses representantes do terceiro setor tenham a oportunidade de contribuir e validar as conclusões resultantes da avaliação de riscos. Os atores estatais devem também **tornar os resultados da avaliação de riscos acessíveis ao terceiro setor e ao público em geral**.

¹⁴ Com relação às Avaliações Nacionais de Risco com informações omitidas, o Banco Mundial observou: “É difícil compreender a lógica que leva o governo a publicar um relatório que mostra menos competência analítica do que aquela demonstrada nas versões não publicadas”. “National Assessments of Money Laundering Risks”, nota 11.

¹⁵ Best Practices Paper, parágrafo 32.

Estudos de caso que ilustraram boas práticas em avaliações de riscos

Os estudos de caso a seguir não oferecem detalhes exaustivos sobre o processo de avaliação de riscos, mas destacam exemplos de boas práticas que podem ser adotadas em diferentes contextos.

MACEDÔNIA DO NORTE: EXEMPLO DE UM PROCESSO COLABORATIVO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS E INTEGRAÇÃO DOS RESULTADOS EM MEDIDAS DE MITIGAÇÃO



O Escritório de Inteligência Financeira (FIO) criou um grupo de trabalho de 14 membros, com oito representantes do governo e seis do terceiro setor, que foram escolhidos pela liderança local do terceiro setor em consulta com um especialista internacional. A delegação do governo incluiu a agência com autoridade reguladora sobre as OSFLs, bem como outras instituições estatais que possuem informações relevantes. O grupo de trabalho elaborou e implementou uma metodologia de avaliação de riscos. Desse grupo de trabalho, foi selecionado um pequeno grupo redator composto por representantes do governo e de OSFLs, que escreveu e enviou minutas do relatório de avaliação de riscos para feedback de todo o grupo de trabalho e outras partes interessadas do governo, que forneceram comentários por escrito e discutiram as minutas em reuniões. Os representantes das OSFLs forneceram feedback sobre a viabilidade e eficácia das medidas propostas para mitigação de FT.

Após a conclusão da avaliação, o grupo de trabalho revisou as leis, políticas e ações existentes para alinhá-las com as conclusões da avaliação. A avaliação concluiu que um número significativo de OSFLs anteriormente consideradas “em risco” de financiamento do terrorismo tinham, na verdade, baixo risco. Representantes do governo e de OSFLs do grupo de trabalho participaram de atividades de articulação com bancos para revisar e mitigar as barreiras que as OSFLs enfrentam no acesso a serviços financeiros por serem classificadas como “em risco” em vez de “baixo risco”. A articulação entre o terceiro setor, o FIO e os bancos resultou na adoção, por parte dos bancos, de um novo conjunto de indicadores para transações suspeitas de financiamento do terrorismo.

O Estado também implementou medidas para mitigar os riscos identificados na avaliação por meio de um processo colaborativo, consultando membros de OSFLs do grupo de trabalho e outras partes interessadas do setor sobre o processo de avaliação do GAFI e outras medidas contidas em políticas.

Dica: Rede de inteligência financeira

É uma prática comum que autoridades de inteligência financeira de diferentes países criem redes entre si e compartilhem informações sobre especialistas em PLD/CFT e recursos técnicos para ajudar nas avaliações de risco. Entrar em contato com as autoridades de inteligência financeira das jurisdições destacadas nesses estudos de caso pode ajudar outras jurisdições a reunirem táticas para cumprir com as Recomendações e proteger melhor o terceiro setor contra abusos para fins de financiamento do terrorismo.



NIGÉRIA: UMA ABORDAGEM COLABORATIVA



Em 2016, o governo nigeriano conduziu uma avaliação de riscos que identificou OSFLs como sendo riscos de FT, sem apresentar evidências claras de abuso por parte de terroristas. O terceiro setor reagiu publicando um relatório paralelo em 2019¹⁶ que identificou e explicou os problemas na avaliação, apontando que a aplicação incorreta das normas do GAFI pelo governo poderia levar a uma classificação baixa na próxima avaliação do país. A Avaliação Mútua de 2021 confirmou a avaliação do terceiro setor, descobrindo que a Nigéria não havia conduzido uma avaliação de riscos adequada do setor e havia aplicado incorretamente a norma sobre OSFLs.¹⁷

Em resposta aos contínuos esforços de advocacy do terceiro setor após o relatório paralelo e a Avaliação Mútua negativa, o governo nigeriano iniciou um processo colaborativo de avaliação de riscos em 2022. O governo, liderado pela Unidade Especial de Controle contra Lavagem de Dinheiro da Nigéria (SCUML), criou e incluiu OSFLs em grupos de trabalho técnicos multissetoriais nos 36 estados e no Território da Capital Federal, bem como em um grupo de trabalho nacional multissetorial. Representantes de OSFLs tiveram oportunidades de compartilhar suas percepções sobre riscos, ameaças e vulnerabilidades na área de financiamento do terrorismo em seu setor. O governo também conduziu mais entrevistas com OSFLs e outras partes interessadas, bem como briefings virtuais e consultas com OSFLs.

Essa abordagem colaborativa levou a ajustes positivos nas medidas de CFT na Nigéria que refletem os riscos especificamente encontrados no terceiro setor. Por exemplo, a Nigéria revogou a Lei de Prevenção ao Terrorismo e a Lei de Proibição de Lavagem de Dinheiro, o que resultou na remoção de OSFLs da lista de instituições não financeiras designadas sujeitas a regulamentação mais rigorosa, aliviando o ônus administrativo sobre as OSFLs.¹⁸

16 Spaces for Change, Unpacking the Official Construction of Risks and Vulnerabilities for the Third Sector in Nigeria (março de 2019), disponível em: <https://spacesforchange.org/unpacking-the-official-construction-of-risks-and-vulnerabilities-for-the-third-sector-in-nigeria/>.

17 GIABA, Mutual Evaluation Report: AML and CFT measures: República Federal da Nigéria (agosto de 2021), disponível em https://www.giaba.org/media/f/1151_Second%20Mutual%20Evaluation%20Report%20of%20the%20Federal%20Republic%20of%20Nigeria.pdf (seção sobre a Recomendação 8 – Organizações sem fins lucrativos).

18 Spaces for Change, “SCUML holds validation workshop on Nigeria’s NPO Risk Assessment” (janeiro de 2023), disponível em <https://spacesforchange.org/scuml-holds-validation-workshop-on-nigerias-npo-risk-assessment/>.

7

Registro de OSFLs

As jurisdições não devem exigir registro de OSFLs meramente para fins de conformidade com o GAFI, mas ter esse registro pode ajudá-las a reunirem informações para combater os riscos de FT

O GAFI esclarece que as jurisdições não devem impor requisitos de registro para as OSFLs apenas para fins de combate ao FT. Para supervisionar ou monitorar as OSFLs de forma direcionada e baseada em riscos e em conformidade com a R1, a jurisdição pode aplicar ao setor medidas regulatórias existentes, como exigir licença ou registro por meio da legislação que rege as OSFLs.¹⁹

As OSFLs podem não ter que registrar os “beneficiários efetivos” se não os tiverem, mas podem ser obrigadas a registrar seus “controladores”

O GAFI define “beneficiário efetivo” como a(s) pessoa(s) física(s) que, em última análise, possui(em) ou controla(m) o cliente ou a pessoa física em cujo nome uma transação é conduzida. Essa definição também inclui as pessoas que exercem o controle efetivo final sobre uma pessoa jurídica ou entidade sem personalidade jurídica.²⁰

Algumas jurisdições começaram a exigir que as OSFLs registrem seus “beneficiários efetivos” para cumprir com as Recomendações do GAFI. A R24 e a R25 exigem que as autoridades tenham a capacidade acessar informações sobre o beneficiário efetivo e controlador de empresas nacionais e outras pessoas jurídicas, inclusive pessoas jurídicas estrangeiras, que apresentem riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e tenham vínculos suficientes com o país. As pessoas jurídicas podem incluir OSFLs.²¹

O conceito de “beneficiário efetivo” pode não se aplicar às OSFLs pelas seguintes razões:

¹⁹ Best Practices Paper, p. 18.

²⁰ Glossário das Recomendações do GAFI

²¹ GAFI, “Guidance on Transparency and Beneficial Ownership” (2014), disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>, parágrafo 24.

- As OSFLs não são de “propriedade” de ninguém. Nenhuma pessoa física tem propriedade sobre as verbas ou ativos porque a OSFL é que tem “propriedade” de suas próprias verbas e ativos. Os administradores podem exercer controle sobre uma OSFL.
- Os beneficiários das OSFLs geralmente são proibidos de controlar seus ativos. Em algumas jurisdições, os beneficiários não podem ser os mesmos que exercem controle sobre a OSFL.
- Os beneficiários das OSFLs geralmente não são um grupo certo e definido de pessoas físicas determinadas. Os beneficiários das OSFLs podem ser um grupo amplo sem indivíduos determinados (“público em geral”), não humanos (“gatos”) ou mesmo não sencientes (“o meio ambiente”). Os requisitos de transparência da R24 e R25 pressupõem uma classe certa e definida de beneficiários que são indivíduos determinados.
- Os membros de OSFLs não são análogos aos acionistas. Os membros de OSFLs não são seus proprietários, não recebem dividendos nem têm direito sobre seus ativos em caso de dissolução. Eles não têm nenhum direito privilegiado de se beneficiar da OSFL, a menos que, de outra forma e de maneira independente, se enquadrem na classe de beneficiários definida de modo geral.

Nos casos em que as jurisdições considerarem adequado exigir que as OSFLs informem quem são os beneficiários efetivos, a Coalizão Global de OSFLs para o GAFI recomenda que as leis aplicáveis esclareçam que o “beneficiário efetivo” de uma entidade sem fins lucrativos é “aquele que ‘dirige’ a organização”, pois essa definição é mais adequada ao contexto do terceiro setor.²²

As OSFLs não devem ser obrigadas a realizar due diligence de seus clientes, tampouco ser supervisionadas como entidades sujeitas a obrigações de reporte

De acordo com as normas do GAFI, entidades sujeitas a obrigações de reporte, como instituições financeiras (FIs) e empresas ou profissões não financeiras designadas (DNFPBs), devem realizar *due diligence* do cliente (CDD) e reportar transações suspeitas à unidade de inteligência financeira de seu país ou às autoridades competentes.²³ A revisão da Recomendação 8 deixa claro que as OSFLs não são entidades sujeitas a

²² Coalizão Global de OSFLs para o GAFI, “FATF R.24 Review: Global NPO Coalition on FATF Comments” (março de 2021), disponível em <https://fatfplatform.org/news/global-coalition-input-to-fatf-recommendation-24-review>, p. 4. Esta é uma definição proposta, e a Coalizão Global de OSFLs para o GAFI observou que é necessária uma elaboração mais aprofundada sobre a necessidade de aplicar as regras acerca de beneficiários efetivos a entidades sem fins lucrativos.

²³ Best Practices Paper, parágrafo 46.

obrigações de reporte. Ao contrário das IFs e DNFBs, como advogados, contadores e corretores de imóveis, as OSFLs não possuem clientes, mas sim doadores cujas verbas pagam pelas atividades das OSFLs.

Como mencionado anteriormente, em 2022, as autoridades nigerianas removeram as OSFLs da lista de DNFBs sujeitas a regulamentação mais rigorosa e requisitos de CDD, fortalecendo a adesão da Nigéria às normas do GAFI e aliviando o ônus regulatório sobre as OSFLs.

A observância das normas do GAFI inclui o respeito ao direito à liberdade de associação, protegido pelo direito internacional e doméstico.

O direito à liberdade de associação inclui o direito de operar sem registro; uma OSFL pode optar por obter personalidade jurídica para realizar certas atividades, como abrir uma conta bancária ou contratar funcionários.²⁴ Não há evidências de que restrições legais impostas ao terceiro setor, inclusive a exigência de registro, reduzam o número de ataques terroristas dentro de um país.²⁵ O GAFI enfatiza que as medidas de PLD/CFT não devem violar as obrigações do país perante o direito internacional acerca dos direitos humanos de proteger liberdades fundamentais, como a liberdade de associação.²⁶

ESTUDOS DE CASO QUE ILUSTRARAM BOAS PRÁTICAS NO REGISTRO DE OSFLs

Proteção de OSFLs não registradas: Vários países protegem o direito das OSFLs de operar sem registro. Entre eles estão **Canadá, República da Moldávia, Eslovênia, Estados Unidos** ²⁷e **Namíbia**.²⁸

REGISTO DE “BENEFICIÁRIOS EFETIVOS” EM OSFLs: SUÉCIA



A Suécia define “beneficiário efetivo” como qualquer pessoa física que, em última análise, possua ou controle uma empresa, associação ou outro tipo de pessoa jurídica e a(s) pessoa(s) física(s) em cujo nome uma transação ou atividade é conduzida. Há uma presunção de que uma pessoa física exerce o controle final sobre uma pessoa jurídica

24 Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Diretrizes sobre as Liberdades de Associação e Reunião na África, parágrafo 1; Assembleia Geral das Nações Unidas, Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacífica, Maina Kiai, A/HRC/20/27, parágrafo 56.

25 CSIS, “Liberty of Security: Do Civil Society Restrictions Limit Terrorism?” (junho de 2018), disponível em: <https://www.csis.org/blogs/international-consortium-closing-civic-space/liberty-or-security-do-civil-society-restrictions>.

26 Best Practices Paper, parágrafo 47.

27 Nota 24, parágrafo 56.

28 USAID, “2021 Civil Society Organization Sustainability Index” (dezembro de 2022), disponível em <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-africa-2021-report.pdf>, p. 171. Na Namíbia, a maioria das OSFLs não é obrigada a se registrar, embora uma categoria limitada de “organizações de assistência social” com objetivos como trabalho social, assistência a famílias, assistência jurídica e prevenção de crueldade contra animais, entre outros, deva se registrar de acordo com a Lei Nacional de Assistência Social.

se ela controla mais de 25% do total de votos nessa entidade. A página do governo da Suécia sobre o registro de beneficiários efetivos declara explicitamente que “associações sem fins lucrativos que não possuem beneficiários efetivos” estão isentas da exigência de registro.²⁹ Na prática, uma OSFL só é obrigada a registrar um beneficiário efetivo se for possível identificar uma pessoa física que controle mais de 25% dos direitos de voto da organização. As OSFLs não precisam divulgar os dados pessoais do beneficiário efetivo de uma organização de natureza política, religiosa ou cultural se os dados revelarem informações sobre as opiniões da pessoa a respeito desses assuntos, bem como filiação sindical, sexualidade ou saúde.

Exemplos de práticas para o registro de OSFLs que provavelmente não estão em conformidade com o GAFI

Os seguintes tipos de medidas podem fazer com que uma OSFL seja classificada como não conforme ou menos conforme junto ao GAFI porque aplicam regras amplas e onerosas de registro às OSFLs na forma de medidas de PLD/CFT, em vez de aplicar tais regras a subconjuntos específicos de organizações dentro da definição de OSFL do GAFI identificadas como tendo maior risco de FT.

- Leis que concedem ampla discricionariedade para negar registro a OSFLs, por exemplo, com base em preocupações de segurança e combate ao financiamento do terrorismo, sem um ônus de prova claro;
- Leis que criam procedimentos de registro de OSFLs excessivamente complicados;
- Leis que criam requisitos de registro e renovação de registro para OSFLs;
- Leis que exigem que todas as OSFLs que recebem financiamento estrangeiro se registrem junto a uma autoridade competente, em vez de aplicar a exigência ao(s) subconjunto(s) de OSFLs identificadas como tendo de maior risco de abuso para fins de financiamento do terrorismo.

²⁹ Escritório Sueco de Registro de Sociedades, “Beneficial ownership register,” disponível em <https://bolagsverket.se/en/omoss/flerverksamheter/omverklighuvudman.2539.html>.

8

Supervisão e monitoramento baseados em risco

Os estados devem adotar medidas focadas, proporcionais e baseadas em riscos, incluindo supervisão ou monitoramento das OSFLs

A R8 e o IO.10 enfatizam a necessidade de medidas de mitigação “focadas, proporcionais e baseadas em riscos”, inclusive supervisão ou monitoramento do subconjunto de organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI. Adotar uma abordagem única para o terceiro setor como um todo não é consistente com essa abordagem. Além disso, o GAFI destaca que as medidas regulatórias e autorregulatórias existentes já podem tratar suficientemente dos riscos de financiamento do terrorismo no terceiro setor.

Na prática, isso significa que os Estados poderiam aplicar certas medidas às OSFLs dependendo dos riscos identificados:

- Exigir que as OSFLs mantenham e disponibilizem publicamente informações sobre: (1) a finalidade e os objetivos das suas atividades declaradas; e (2) a identidade da(s) pessoa(s) que possuem, controlam ou dirigem as suas atividades.
- Exigir que as OSFLs publiquem demonstrações financeiras anuais.
- Exigir que as OSFLs tenham controles internos adequados para garantir que as verbas sejam contabilizadas e gastas de maneira consistente com o propósito e os objetivos de suas atividades.
- Exigir que as OSFLs tomem medidas razoáveis para confirmar a identidade, as credenciais e a boa reputação de OSFLs associadas.
- Exigir que as OSFLs mantenham registros de transações nacionais e internacionais que sejam suficientemente detalhados de modo a verificar se as verbas foram recebidas e gastas de maneira consistente com o propósito e os objetivos da organização.

Lembrar: Uma abordagem focada, proporcional e baseada em riscos requer uma supervisão mínima aplicada a todas as organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI para fins regulatórios gerais, complementada por níveis graduais de engajamento e intervenções direcionados para tratar de riscos específicos à medida que são identificados.



Todas as atividades de supervisão e monitoramento das OSFLs realizadas para combater o financiamento do terrorismo deve estar em conformidade com as normas jurídicas internacionais relativas à liberdade de associação

Conforme observado, o GAFI enfatiza que as medidas de PLD/CFT não devem violar as obrigações de proteger as liberdades fundamentais, inclusive o direito à livre associação, assumidas pelos países perante o direito internacional acerca dos direitos humanos.³⁰

De acordo com o direito internacional, quaisquer restrições ao direito à liberdade de associação devem estar previstas em lei, serem necessárias em uma sociedade democrática e em prol de pelo menos um dos quatro interesses claramente definidos, como a segurança nacional ou a segurança pública.³¹ No contexto das medidas de combate ao financiamento do terrorismo, as ações de supervisão e monitoramento que possam restringir o direito à livre associação devem ser:

- **Previstas em lei:** claramente escritas em lei e suficientemente precisas para permitir que uma pessoa ou organização avalie se sua conduta pretendida violaria a lei e preveja as prováveis consequências dessa violação.³²
- **Necessárias em uma sociedade democrática:** meio menos restritivo possível para proteger a segurança nacional ou a ordem pública.³³
- **Em prol de um interesse claramente definido:** claramente vinculadas à proteção da segurança nacional ou da ordem pública.³⁴

³⁰ Best Practices Paper, parágrafo 47.

³¹ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Artigo 22.

³² Nota 24, parágrafo 16.

³³ Idem, parágrafo 17.

³⁴ Idem.

DICA

O direito de buscar, receber e usar financiamento

O direito de uma OSFL de buscar, receber e utilizar financiamento é uma parte fundamental do direito à liberdade de associação.³⁵ Os governos devem equilibrar esse direito com a necessidade de monitorar a renda e os gastos das OSFLs que apresentam maior risco de abuso para fins de financiamento do terrorismo. Os governos devem garantir que a supervisão relacionada a CFT em OSFLs de alto risco não impeça essas mesmas ou outras OSFLs de acessar financiamento doméstico ou estrangeiro legítimo. Por exemplo, um governo NÃO deve exigir que todas as OSFLs obtenham aprovação da autoridade de inteligência financeira nacional antes de acessar um financiamento estrangeiro. Em vez disso, a autoridade pode lançar mão de medidas específicas em resposta a ameaças identificadas no terceiro setor. O estudo de caso da Inglaterra e do País de Gales demonstra essa abordagem.



Estudo de caso ilustrando boas práticas de supervisão e monitoramento de OSFLs

INGLATERRA E PAÍS DE GALES



A Comissão de Caridade do Reino Unido participa de um processo colaborativo e transparente para supervisionar e monitorar OSFLs com maior risco de abuso para fins de financiamento do terrorismo. De modo geral, a Comissão conscientiza continuamente o setor sobre os requisitos de apresentação de relatórios, entra em contato diretamente e divulga os nomes das instituições de caridade que não estão em conformidade com esses requisitos. A organização também mantém parceria com uma instituição que denuncia irregularidades para facilitar o envio de denúncias anônimas de funcionários de OSFLs sobre questões que incluem preocupações relativas ao financiamento do terrorismo.

A Comissão coleta continuamente informações sobre riscos e pode emitir “alertas regulatórios” sobre riscos específicos ou monitorar OSFLs com fatores de risco identificados por meio de revisões documentais ou visitas. Quando a Comissão identifica preocupações sérias, ela pode abrir um inquérito legal que lhe permite implementar uma ampla gama de respostas regulatórias, como advertências oficiais, destituição de administradores, congelamento de verbas ou remoção da organização do registro.³⁶

³⁵ Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, Capítulo V (Financiamento); A/HRC/20/27, parágrafos 67-68.

³⁶ A Comissão abriu 65 inquéritos legais entre 2023 e 2024, o que levou a 39 advertências oficiais e à destituição de 34 administradores. Comissão de Caridade da Inglaterra e País de Gales, “Charity Commission annual report and accounts 2023 to 2024” (julho de 2024), disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-annual-report-and-accounts-2023-to-2024/charity-commission-annual-report-and-accounts-2023-to-2024>.

Um exemplo da abordagem direcionada da Comissão de Caridade é sua resposta aos riscos representados pela situação no Afeganistão desde que o Talibã assumiu o controle da jurisdição em 2021. A Comissão de Caridade identificou e entrou em contato individualmente com 500 instituições beneficentes registradas que operavam ou enviavam dinheiro ao Afeganistão para fornecer aconselhamento e orientação sobre como mitigar riscos de abuso para fins de financiamento do terrorismo e responder à crise humanitária. A orientação incluía “informações sobre como os administradores devem proteger suas instituições contra danos, links para orientações de como se proteger e informações sobre como as instituições devem buscar movimentar verbas com segurança e garantir o cumprimento das sanções financeiras do Reino Unido”.³⁷

Exemplos de medidas de monitoramento e supervisão de OSFLs que podem levar a uma classificação mais baixa junto ao GAFI

Ao monitorar e supervisionar OSFLs para combater riscos de FT, os governos devem evitar os seguintes tipos de restrições às OSFLs. Esses tipos de medidas frequentemente violam o direito internacional por não serem os meios menos restritivos para mitigar os riscos de FT. Os seguintes exemplos de regulamentações de OSFLs que podem levar a uma classificação mais baixa junto ao GAFI foram extraídos de projetos de lei ou leis adotadas ao redor do mundo:

EXIGIR QUE AS OSFLs ADOTEM DETERMINADAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA INTERNA

As OSFLs têm o direito de estabelecer e supervisionar suas próprias estruturas de governança interna, inclusive estruturas de gestão, regras para seleção de responsáveis pela governança e mecanismos internos de prestação de contas.³⁸

- **Exemplo(s) de práticas ruins:** Exigir que as OSFLs adotem um conselho de administração com um número definido de membros ou nomeiem tipos específicos de executivos, como um executivo de PLD/CFT.

IMPOSIÇÃO DE REQUISITOS ONEROSOS OU REDUNDANTES DE APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS ÀS OSFLs:

Quando uma jurisdição exige que as OSFLs apresentem relatórios sobre seus negócios, ela deve garantir que essas exigências sejam simples e não excessivamente onerosas. Como orientação geral, os requisitos de apresentação de relatórios para OSFLs não devem ser mais onerosos do que aqueles para uma organização com fins lucrativos de recursos comparáveis. Uma boa prática é exigir que as OSFLs reportem apenas informações básicas

³⁷ Comissão de Caridade da Inglaterra e País de Gales, “Charity Commission annual report and accounts 2021 to 2022” (julho de 2022), disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/charity-commission-annual-report-and-accounts-2021-to-2022>.

³⁸ Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, parágrafo 36.

que permitam ao Estado garantir a lisura financeira da organização, como uma descrição básica de seus projetos e atividades, prestando contas do uso das verbas da organização.³⁹

Exemplo(s) de práticas ruins:

- Exigir das OSFLs, mas não das organizações com fins lucrativos, o preenchimento de um formulário de reporte anual detalhado, que inclua o envio de informações financeiras completas sobre receitas e despesas e a discriminação de salários e ordenados pagos pela organização.
- Exigir que todas as OSFLs estrangeiras e financiadas por estrangeiros declarem suas contribuições estrangeiras, sejam auditadas anualmente por uma empresa de contabilidade registrada e enviem ao governo avaliações realizadas por terceiros sobre seu trabalho.

CONCEDER AOS FUNCIONÁRIOS ESTATAIS AMPLOS PODERES DE SUPERVISÃO SOBRE AS OSFLS:

As jurisdições devem delimitar cuidadosamente os poderes de supervisão das autoridades, inclusive exigindo que elas obtenham uma ordem judicial que identifique fundamentos de fato e de direito claros antes de realizar uma inspeção e que definam claramente em lei os poderes dos agentes de inspeção.⁴⁰

- **Exemplo(s) de práticas ruins:** Permitir que as autoridades realizem uma auditoria ou avaliação de uma associação ou organização não governamental “em caso(s) de necessidade”.

RESTRIÇÕES À CAPACIDADE DAS OSFLS DE ACESSAR FINANCIAMENTO:

O direito à liberdade de associação inclui o direito das OSFLs de buscar, receber e utilizar verbas livremente para seus objetivos sem fins lucrativos.⁴¹

- **Exemplo(s) de práticas ruins:** Exigir que todas as OSFLs obtenham autorização do Estado para receber e utilizar verbas estrangeiras; proibir as OSFLs de receber ou desembolsar pagamentos acima de limites baixos, como 1.000 USD, de uma única fonte, destinatário ou no mesmo dia.

RESTRIÇÕES ÀS ATIVIDADES DAS OSFLS:

Todas as OSFLs têm o direito de determinar livremente seus propósitos e atividades para atingir seus objetivos sem fins lucrativos.⁴²

- **Exemplo(s) de práticas ruins:** Exigir que as OSFLs registrem toda ajuda recebida um registro especial e obtenham aprovação governamental para suas atividades; exigir que as OSFLs obtenham diversas formas de certificações de diferentes autoridades para realizar suas atividades.

39 Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, parágrafos 48-49.

40 Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, parágrafos 33-34.

41 Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, parágrafo 37.

42 Diretrizes da ACHPR sobre Liberdade de Associação e Reunião na África, parágrafo 23.

9

Articulação com o terceiro setor

A R8 exige que as jurisdições realizem ações de articulação com o terceiro setor sobre questões envolvendo FT.⁴³ O GAFI explica que o diálogo contínuo com o setor pode ajudar a identificar “necessidades, preocupações, vulnerabilidades, riscos e desafios” específicos para alimentar medidas de CFT para OSFLs e detectar, prevenir ou interromper de forma mais eficaz atividades de alto risco de FT.⁴⁴

Oportunidades de articulação com o terceiro setor

Os diferentes formatos possíveis

Realização da avaliação de risco de FT no terceiro setor do GAFI

- A autoridade nacional que lidera a avaliação de riscos entra em contato com a organização que reúne as OSFLs, com a coalizão de OSFLs ou outros representantes do terceiro setor para coletar informações sobre a avaliação. A autoridade também deve identificar e interagir com OSFLs menores, pois elas podem enfrentar problemas específicos relacionados às medidas de PLD/CFT.
- A autoridade também compartilha pesquisas e questionários on-line abertos para solicitar feedback sobre riscos de FT e métodos de mitigação.
- Em ambientes onde as OSFLs podem ter receio de interagir com o Estado, a autoridade competente pode identificar uma OSFL para entrevistar outros pares e coletar informações sobre a avaliação de riscos.

Conscientização geral sobre questões de CFT

- A autoridade nacional disponibiliza informações on-line e off-line sobre possíveis abusos para fins de FT, inclusive como reconhecer e mitigar esses riscos.
- Ela organiza reuniões periódicas com diversas partes interessadas do terceiro setor para ouvir as percepções e preocupações do setor em relação às medidas de PLD/CFT e compartilhar recursos para reconhecer e mitigar os riscos de FT.
- A autoridade também garante que as OSFLs tenham uma linha direta de comunicação com as autoridades competentes, como o órgão regulamentador das OSFLs e a UIF.
- Além disso, mantém verbas dedicadas à implementação de compromissos assumidos durante discussões com partes interessadas de OSFLs sobre PLD/CFT.

43 Best Practices Paper, p. 21-22; GAFI, “Covid-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses” (maio de 2020), disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Covid-19-ml-tf.html>, p. 13.

44 Best Practices Paper, parágrafo 27.

Developing best practices on CFT within the NPO sector

- In consultation with the NPO sector and other relevant stakeholders, develop guidance materials to clarify TF risks within the NPO sector and mitigation tactics. Guidance can include recommendations for approaches to risk mitigation, good governance and financial management, protection from fraud and abuse, and descriptions of regulated financial channels that NPOs can use.
- Countries should conduct outreach and educational programs to raise and strengthen awareness among NPOs donors about the potential vulnerabilities of NPOs to TF abuse and TF risks, and the measures that NPOs can take to protect themselves against such abuse.

Estudos de caso que ilustram boas práticas de articulação Com o terceiro setor

PAÍSES BAIXOS



A Holanda possui uma mesa redonda formal composta pelos Ministérios das Finanças, Justiça e Segurança e Relações Exteriores, bem como a Unidade de Inteligência Financeira, OSFLs (incluindo associações que reúnem OSFLs e organizações individuais), o órgão regulador de arrecadação de verbas para OSFLs, a Associação Bancária Holandesa e bancos internacionais para discutir questões de acesso financeiro enfrentadas por OSFLs devido a medidas PLD/CFT. A mesa redonda é co-organizada e cofacilitada pelo Ministério das Finanças e uma OSFL que tem conhecimento das regulamentações de PLD/CFT e da estrutura geral de CFT. Essa OSFL, a Associação Bancária Holandesa e os ministérios envolvidos adotaram um pacto formal que descreve a justificativa para a mesa redonda, a responsabilidade de cada uma das partes interessadas em contribuir para o diálogo e os objetivos do diálogo. A mesa redonda formal contribui para a legitimidade e sustentabilidade da interação entre diversas partes interessadas, já que a agenda é orientada pelas preocupações e práticas das OSFLs, pelas análises de políticas relacionadas a PLD/CFT e sanções conduzidas por OSFLs e agências governamentais, bem como pelas políticas e práticas dos bancos em relação à *due diligence* dos clientes.

Os organizadores da mesa redonda divulgam os resultados das reuniões entre os participantes. A mesa redonda está planejando uma série de processos de diálogo menores com partes interessadas que não fazem parte dela, para abordar questões específicas relativas a subconjuntos de OSFLs, além do diálogo mais amplo com os membros da mesa redonda que ocorre uma ou duas vezes por ano. Além disso, está agora considerando tornar suas reuniões abertas ao público por meio de uma plataforma ou site.

As discussões da mesa redonda geraram estudos conduzidos por OSFLs sobre redução de riscos e um estudo realizado por uma faculdade de Direito em coordenação com um banco, uma OSFL e um escritório de advocacia sobre a redução de riscos em OSFLs sob uma perspectiva empresarial e de direitos humanos, direcionado a um público mais amplo do setor bancário. A mesa redonda levou a algumas soluções tangíveis voltadas à redução de riscos em OSFLs, como um portal para facilitar o processo de cadastro de OSFLs por parte dos bancos.

MACEDÔNIA DO NORTE, A JORDÂNIA E A ALBÂNIA



A **Macedônia do Norte**, a **Jordânia** e a **Albânia** realizaram avaliações de risco de FT em OSFLs em parceria com o terceiro setor. Em todos os quatro países, as OSFLs e agências governamentais coletaram e analisaram dados em conjunto, avaliaram o risco, analisaram a eficácia das medidas de mitigação e desenvolveram recomendações estratégicas para melhorias. O diálogo continuou após a avaliação: por exemplo, as OSFLs macedônias contribuíram para o desenvolvimento de novas diretrizes oficiais para instituições financeiras a respeito dos clientes de OSFLs; e as OSFLs jordanianas ajudaram as autoridades a desenvolverem um novo regime de monitoramento direcionado e baseado em riscos.

10

Mecanismos e práticas de autorregulamentação do terceiro setor

O terceiro setor deve liderar a formação, implementação e monitoramento de mecanismos de autorregulamentação para mitigar os riscos de FT

As OSFLs são as partes mais indicadas para determinar mecanismos de autorregulamentação que funcionem em suas realidades locais. A autoridade nacional competente pode trabalhar com o terceiro setor para mapear as práticas de autorregulamentação existentes e divulgar o mapeamento para ajudar o terceiro setor a adotar práticas de mitigação de riscos de FT.

Mecanismos de autorregulamentação devem ser levados em conta antes da implementação de medidas de PLD/CFT

O GAFI enfatiza que, em muitos casos, as regulamentações e mecanismos de autorregulamentação existentes, bem como os procedimentos internos das próprias OSFLs, já são adequados para mitigar os riscos de FT no setor. Antes de implementar medidas voltadas aos riscos de FT, os Estados devem considerar se as medidas de autorregulamentação, em conjunto com os regulamentos e procedimentos internos das OSFLs, já mitigam suficientemente o risco de FT.⁴⁵

As OSFLs podem incorporar quatro princípios-chave nos seus mecanismos de autorregulamentação, em conformidade com as recomendações do GAFI

O Documento de Melhores Práticas identifica quatro princípios-chave que contribuem para o sucesso de mecanismos de autorregulamentação em OSFLs com vistas a mitigar riscos de FT:⁴⁶

⁴⁵ Best Practices Paper, parágrafo 42.

⁴⁶ Idem, parágrafos 102-112.

INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL

Os possíveis indicadores de integridade organizacional incluem, entre outros:

- A OSFL possui um documento de governança (por exemplo, estatuto social, documento de constituição, regimento interno);
- A OSFL opera de acordo com o documento de governança;
- Os membros do conselho de administração da OSFL reúnem-se regularmente;
- Os membros do conselho de administração da OSFL monitoram ativamente as atividades;
- A OSFL possui sólidas políticas financeiras e de recursos humanos.

PREVENÇÃO DE ABUSO DE VERBAS POR PARTE DE PARCEIROS (“RELAÇÕES COM PARCEIROS”)

Os possíveis indicadores de sólidas relações com parceiros incluem, entre outros:

- A OSFL verifica a reputação e os riscos dos parceiros por meio do uso de critérios de seleção e pesquisas de informações públicas (por exemplo, listas de sanções nacionais e da ONU);
- As OSFLs utilizam acordos escritos para descrever as expectativas e responsabilidades de todas as partes (por exemplo, como as verbas serão usadas, requisitos de apresentação de relatórios e auditoria).

TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS FINANCEIRAS

Os possíveis indicadores de transparência financeira e prestação de contas incluem, entre outros:

- O conselho de administração da OSFL aprova o orçamento anual;
- O conselho de administração da OSFL possui um processo para monitorar o uso de recursos;
- A OSFL mantém registros financeiros completos de receitas, despesas e transações financeiras;
- A OSFL declara claramente os objetivos do programa aos doadores ao arrecadar verbas;
- A OSFL disponibiliza publicamente informações sobre suas atividades;⁴⁷
- A OSFL possui critérios para determinar a legitimidade e a segurança de suas possíveis fontes de renda.

⁴⁷ As OSFLs devem fazer isso ao mesmo tempo em que protegem os direitos de privacidade dos beneficiários, doadores e membros, de acordo com as melhores práticas do direito internacional acerca dos direitos humanos.

PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS PARA GARANTIR O USO ADEQUADO DE VERBAS E SERVIÇOS

Os possíveis indicadores de um adequado planejamento e monitoramento de programas incluem, entre outros:

- Antes de realizar projetos, a OSFL define claramente o propósito e o escopo de suas atividades, identifica os grupos de beneficiários e leva em consideração medidas contra o financiamento do terrorismo e de mitigação de riscos;
- Para cada projeto, a OSFL mantém orçamentos detalhados e produz relatórios internos regulares sobre compras e despesas relacionadas;
- A OSFL possui procedimentos para rastrear fundos, serviços, equipamentos e realizar transações por meio do sistema bancário sempre que possível;
- A OSFL verifica regularmente a existência de beneficiários e garante que eles estejam recebendo as verbas.

Coalizão Global de OSFLs para o GAFI

<https://fatfplatform.org/>

Site do GAFI

<https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

Página sobre o GAFI no site do ICNL

<https://www.icnl.org/our-work/counter-terrorism-security>

Publicações do GAFI

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications.html>

Países do GAFI e FSRBs

<https://www.fatf-gafi.org/en/countries.html>

Lista de Unidades de Inteligência Financeira do Egmont Group

<https://egmontgroup.org/members-by-region/>



1660 L Street NW, Suite 600, Washington, DC 20036 USA
www.icnl.org | facebook.com/ICNLIAlliance | icnl.bsky.social | LinkedIn