

CIRCULAR 3.978/20: PRAZO DE SELEÇÃO E PRAZO DE ANÁLISE DE OPERAÇÕES SUSPEITAS.

Wolney José dos Anjos
30/05/2020

A Circular 3.978/20 dispõe sobre a política, os procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLDFT) que devem ser adotados pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BC). Conforme alteração feita pela Circular 4.005/20, a Circular 3.978/20 revogará a Circular 3.461/09 em 1º de outubro de 2020.

A Circular 3.978/20 tem por pilar de concepção buscar uma maior efetividade dos controles internos de PLDFT por meio da exigência de emprego da abordagem baseada no risco (ABR), que estabelece como base do desenvolvimento dos controles internos de PLDFT a identificação dos riscos de os produtos e serviços da instituição financeira serem utilizados inadvertidamente para a lavagem de dinheiro ou para o financiamento do terrorismo. Espera-se que, por meio da ABR, os recursos humanos, financeiros e tecnológicos empregados em PLDFT possam ser otimizados e que, portanto, os controles internos de PLDFT produzam resultados mais efetivos.

Apesar de a ABR ser o principal aprimoramento trazido pela Circular 3.978/20, este artigo trata do estabelecimento de prazos para seleção e análise de operações ou situações suspeitas; medida que tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do sistema de monitoramento, por meio de melhorias na seleção de transações atípicas e no fluxo de tratamento dessas transações. No entanto, o estabelecimento desses prazos poderá resultar em um número maior de comunicações que se revelarão, quando analisadas pela unidade de inteligência financeira (UIF), não possuidoras de indícios de LDFT, diminuindo, portanto, o percentual de reportes que embasarão os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF).

O parágrafo único¹ do artigo 39 da Circular 3.978/20 estabelece que o prazo para a seleção de uma operação ou situação atípica é de 45 dias. Ou seja, espera-se que o sistema de monitoramento de PLDFT gere em no máximo D+45 o alerta de uma operação suspeita ocorrida em D+0. Já o parágrafo 1º do artigo 43² da circular estabelece que o prazo para a conclusão de análise de uma operação ou situação suspeita selecionada é de 45 dias.

Ambos os prazos são maiores do que os propostos inicialmente pelo BC no Edital de Consulta Pública 70/2019, de 17 de janeiro de 2019, conforme mostrado na tabela abaixo.

EDITAL DE CONSULTA PÚBLICA 70/2019	CIRCULAR 3.978/20
Prazo de seleção ³ : 30 dias, sendo de 20 dias no caso de operações e situações classificadas nas categorias de maior risco, definidas na avaliação interna de risco.	Prazo de seleção ⁴ : 45 dias.
Prazo de análise ⁵ : 30 dias, sendo de 20 dias no caso de operações e situações classificadas nas categorias de maior risco, definidas na avaliação interna de risco.	Prazo de análise ⁶ : 45 dias.
Prazo de Comunicação ⁵ : 60 dias, contados da data de ocorrência da operação suspeita.	Prazo de comunicação : não há.

O BC é o único regulador no Brasil que, até o momento, estabeleceu prazos para seleção e análise de operações suspeitas. A CVM, por exemplo, na Instrução CVM 617/19⁷ já em linha com a ABR, não estabeleceu prazos para seleção, análise ou comunicação ao Coaf.

Além disso, diferentemente de alguns países (EUA e Canadá, por exemplo) que estabelecem apenas prazos para a comunicação de operações suspeitas à respectiva UIF, o BC optou por estabelecer prazos de seleção e análise, mas não o de comunicações das operações suspeitas ao Coaf⁸.

Nos Estados Unidos, o prazo de comunicação é de 30 dias contados da data da detecção inicial dos fatos que podem constituir razões para comunicar a operação⁹. Ocorre que a leitura do termo *data de detecção inicial dos fatos* não é a de 30 dias contados da geração do alerta, conforme esclarecimento¹⁰ da FinCEN (UIF dos Estados Unidos). Segundo o FinCEN, o prazo de comunicação não se inicia enquanto uma revisão apropriada não for realizada e for determinado haver elementos para comunicar a operação¹¹. Assim, o prazo se iniciaria quando o alerta tiver sido analisado e considerado possuidor de indícios de LDFT e, portanto, merecedor de investigação mais aprofundada. Isso implica não iniciar a contagem do prazo pela data da operação, nem pela de geração do alerta, e, sim, no mínimo, a partir do momento que se inicia a análise do alerta.

No Canada, a norma em vigor até 1º de junho de 2020 estabelecia que a comunicação devia ser enviada ao FINTRAC (UIF canadense) no prazo de 30 dias contados do dia no qual a instituição detectasse um fato relacionado a uma transação financeira que apresentasse elementos suficientes para suspeitar que a transação está relacionada com lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo¹². Logo, o prazo não era contado da geração da alerta, mas do resultado de análise do alerta. Assim, se ao analisar um alerta a instituição entender poder haver indícios de LDFT, ela terá trinta dias para comunicar ao FINTRAC.

A norma canadense que passou a vigorar a partir de 1º de junho de 2020 não mais estabelece o número de dias para a comunicação. A norma estabelece que a entidade deve enviar a comunicação ao FINTRAC tão logo quanto possível após ter adotado medidas que a habilitem a estabelecer a existência de razões suficientes para suspeitar que a operação está relacionada com lavagem de dinheiro ou com o financiamento ao terrorismo¹³.

Nota-se que em ambos os casos (EUA; e Canadá, até 1º de junho de 2020) o prazo de comunicação não é contado da geração do alerta, mas sim da data em que o alerta tiver sido analisado preliminarmente e, como resultado dessa análise, considerado como detentor de possíveis indícios de LDFT.

O Coaf, por sua vez, adota em seu Sistema de Avaliação da Qualidade das Comunicações¹⁴, desde 2012, um quesito de avaliação, mostrado abaixo, que leva em conta o prazo de comunicação.

Quesito III: A comunicação foi recepcionada no Siscoaf em período inferior a três meses da data do final da operação comunicada?

Quando a resposta for sim, a instituição recebe 1 ponto; e nenhum ponto, quando a resposta for não.

Portanto, o Coaf, órgão que recepciona e analisa as comunicações, considera adequado, para fins de inteligência financeira, receber uma comunicação de uma operação suspeita ocorrida 90 dias antes da data de recepção da comunicação.

Deve-se ressaltar também que prazos relacionados à etapa de monitoramento de clientes (seleção e análise) ou de comunicação à unidade de inteligência financeira não constam em recomendação do FATF, nem mesmo no documento *Risk-Based Approach Guidance for the Banking Sector*, que trata especificamente do emprego da ABR pelas instituições bancárias.

Idêntica ausência de recomendação relativa a tais prazos verifica-se no documento *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*, do Bank for International Settlements.

Destaque-se também o fato de o BC não ter registrado na Exposição de Motivos da Circular 3978/20 os critérios utilizados para a escolha de prazos de seleção e análise.

Em resumo, o BC inovou ao estabelecer prazos para a seleção e análise de operações suspeitas; e, diferentemente do que havia proposto no Edital 70/2019 e do que se adota em alguns países, deixou de estabelecer prazo para a comunicação.

Pelo Edital, o prazo de comunicação seria de 60 dias. No caso das operações classificadas nas categorias de menor risco, esse prazo equivale à soma dos prazos de seleção (30 dias) e de análise (30 dias) a elas atribuídos. Já no caso das operações classificadas nas categorias de maior risco, esse prazo de comunicação de 60 dias é maior do que a soma dos prazos de seleção (20 dias) e análise (20 dias) a elas atribuídos. Portanto, a princípio, o importante seria comunicar em 60 dias, ainda que um dos prazos intermediários – seleção ou análise – fosse maior do que o previsto.

Apesar de a Circular 3.978/20 não estabelecer prazo de comunicação ao Coaf, presume-se que esse prazo seria de 90 dias contados da ocorrência da operação, pois se uma operação suspeita selecionada para análise 45 dias após sua ocorrência tiver sua análise concluída, com decisão de comunicação ao Coaf, em 45 dias contados da seleção, ela terá cumprido os prazos exigidos de seleção e análise estabelecidos na referida circular.

Ocorre que a leitura da Circular 3.978/20, a opinião de muitos dos profissionais da área de PLDFT e as sinalizações de representantes do BC em eventos externos, ainda que com a devida ressalva de não estarem falando em nome do BC, evidenciam que comunicações realizadas no prazo de 90 dias contados da ocorrência poderão, em muitos dos casos, estar em desacordo com a Circular 3.978/20.

A leitura, opinião e sinalizações são a de que o prazo de comunicação ao Coaf só será a soma dos 45 dias de seleção e dos 45 dias de análise quando esses prazos máximos forem de fato consumidos em sua totalidade. Ou seja, haverá casos em que a comunicação deverá ser feita, para não descumprir os prazos de seleção e análise, em período inferior a 90 dias.

Considere, por exemplo, uma operação suspeita ocorrida em D+0 e selecionada no dia seguinte (D+1) para análise. Pela Circular 3.978/20, a instituição terá 45 dias para concluir a análise dessa operação. Portanto, o prazo de comunicação seria de 46 dias. Dessa forma, apesar de os prazos de seleção e análise estabelecidos no Edital terem sido ampliados na Circular 3.978/20, o resultado é o de um prazo de comunicação, para essa operação, inferior ao de 60 dias estabelecido no Edital.

Se no caso anterior a instituição levasse 49 dias para concluir a análise, com decisão de comunicação ao Coaf, ela teria feito tal comunicação 50 dias após a data de realização da operação. Tal situação culminaria em considerar como irregularidade, por não atendimento de um dos prazos estipulados (análise), o envio de uma comunicação ao Coaf em prazo superior ao estabelecido pelo Bacen, mas inferior ao que o próprio Coaf consideraria adequado (90 dias).

A definição de prazos para seleção e análise de operações suspeitas pode contribuir para o aprimoramento dos sistemas de monitoramento de PLDFT, uma vez que as instituições deverão adotar ações para otimizar os processos de detecção e análise. No entanto, cabe indagar qual a

razão de se ter prazo para seleção e prazo para análise, em vez de simplesmente determinar o prazo de comunicação máximo aceitável. A definição de um prazo de comunicação teria o mesmo efeito de contribuir para o aprimoramento dos sistemas de monitoramento, e, além disso evitaria que situações como a citada no exemplo acima fosse considerada irregular.

Pode-se afirmar que o período de 45 dias para análise de um alerta é, na maioria das vezes, alcançável. Entretanto, conforme sabido e mencionado em artigo anterior¹⁵, sistemas de monitoramento costumam gerar muitos alertas, os quais são em sua maioria falsos positivos (alertas que após análise são arquivados por ausência de indícios de LDFT). Ocorre que, dependendo do número e complexidade dos alertas gerados e da profundidade das análises realizadas, muitos dos alertas gerados em D+45, por exemplo, somente terão sua análise iniciada quinze dias após sua seleção, ou seja, em D+60; fato que resultaria em reduzir o tempo de análise desse alerta para 30 dias, os quais na realidade se resumem a, na melhor das hipóteses, 22 dias úteis de trabalho.

Esse prazo pode não ser suficiente para uma análise aprofundada. O resultado pode ser a realização de comunicações defensivas e, além disso, de comunicações que apresentam menos informações do que as realizadas havendo mais tempo para análise. A consequência dessas situações é o COAF receber um número significativamente maior de comunicações, sendo a maioria delas não indicativas de LDFT. Ou seja, o aumento da efetividade no setor bancário (comunicar dentro dos prazos estabelecidos) não implicaria, necessariamente, na maior efetividade do arcabouço de PLDFT do Brasil como um todo.

Conforme Jerry Z. Muller, autor do livro *The Tyranny of Metrics*¹⁶, a premissa básica para o estabelecimento de métricas diz respeito ao relacionamento entre mensuração e melhoria, em linha com o ditado “se não se pode medir, não se pode melhorar”. Ainda segundo esse autor, um dos problemas comuns no estabelecimento de métricas é medir os recursos gastos (no caso, tempo) em vez de os resultados (efetividade das comunicações); ou mais especificamente, mensura-se processos e não produtos¹⁷.

A preocupação com atendimento a métricas, principalmente com aquelas impostas sem a participação dos responsáveis por atingi-las ou sem estarem embasadas em estudos que evidenciem o quão alcançáveis elas são, contribui para a prática de gerenciamento de meta: o objetivo é atendê-la (detectar e analisar no prazo), e não necessariamente cumprir o que dela se espera (comunicar, no prazo aceitável pela unidade de inteligência financeira, operações com fortes indícios de LDFT com o maior número possível de informações). Ou seja, corre-se o risco de as métricas prazo de seleção e prazo de análise, quando atendidas, não contribuírem para o aumento da efetividade dos controles de PLDFT das entidades reguladas pelo Banco Central.

Seria importante, portanto, que, em linha com o que estabelece o documento *Risk-Based Approach Guidance for the Banking Sector*, o BC emitisse orientações, na forma de carta-circular ou por outro meio, a respeito da Circular 3.978/20; e que nelas fossem incluídos esclarecimentos sobre os prazos de seleção, análise e de comunicação.

REFERÊNCIAS

1. “O período para a execução dos procedimentos de análise das operações e situações selecionadas não pode exceder o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da data da seleção da operação ou situação.”
2. “O período para a execução dos procedimentos de análise das operações e situações selecionadas não pode exceder o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da data da seleção da operação ou situação.”
3. Contado da data de ocorrência da operação suspeita.

4. Contado da data de ocorrência da operação suspeita.
5. Contado da data da seleção da operação suspeita.
6. Contado da data da seleção da operação suspeita.
7. Por conta da Deliberação CVM 848/20, a Instrução CVM 617/19 entrará em vigor em 1° de outubro de 2020.
8. Cabe destacar que o prazo de 24 horas para a comunicação de operações com indícios de LD ao Coaf, previsto na alínea (a) do inciso II do artigo 11 da Lei 9.613/98, é contado, conforme boa prática, da data em que a pessoa obrigada concluir pela existência de atipicidade. Ou seja, tendo a instância decisora final (Comitê de PLDFT, por exemplo) concluído pela comunicação de uma operação suspeita ao Coaf, ela terá 24 horas para realizar a comunicação ao Coaf.
9. (...) *30 calendar days from the date of the initial detection of facts that may constitute a basis for filing a SAR.*
Disponível em: <https://bsaaml.ffiec.gov/manual/AssessingComplianceWithBSARegulatoryRequirements/04> Acesso em: 30 de maio de 2020.
10. *SAR Activity Review – Issue # 10: (...) the phrase “initial detection” should not be interpreted as meaning the moment a transaction is highlighted for review.* Disponível em: https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sar_tti_10.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2020.
11. *SAR Activity Review – Issue # 10: (...) the 30 or 60-day deadline does not begin until an appropriate review is conducted and a determination is made that the transaction under review is considered suspicious within the meeting of the SAR regulations.* Disponível em: https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sar_tti_10.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2020.
12. (...) *the report shall be sent to the Centre within 30 days after the day on which the person or entity or any of their employees or officers detects a fact respecting a financial transaction or an attempted financial transaction that constitutes reasonable grounds to suspect that the transaction or attempted transaction is related to the commission of a money laundering offence or a terrorist financing offence.* Disponível em: <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/guidance-directives/transaction-operation/Guide3/str-eng> . Acesso em: 30 de maio de 2020.
13. (...) *the person or entity shall send the report to the Centre as soon as practicable after they have taken measures that enable them to establish that there are reasonable grounds to suspect that the transaction or attempted transaction is related to the commission of a money laundering offence or a terrorist activity financing offence.* Disponível em: <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/guidance-directives/transaction-operation/Guide3/str-eng>. Acesso em: 30 de maio de 2020.
14. COAF _ Relatório de Atividades 2012, p. 28 a 31. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2012.pdf/view>. Acesso em 30 de maio de 2020.
15. <http://www.c3wconsult.com.br/aprimoramento-de-um-sistema-de-monitoramento-de-pldft/>
16. MULLER, Jerry Z. *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press (2018). Princeton, USA.
17. Chapter 2 - RECURRING FLAWS. (...) **Measuring inputs rather than outcomes.** It is often easier to measure the amount spent or the resources injected into a project than the result of the efforts. So, organizations measure what they've spent, rather what they produce, or they measure process rather than the product.