



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 74, DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3951, de 2019, do Senador Flávio Arns, que Dispõe sobre as condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

RELATOR: Senador Oriovisto Guimarães

26 de novembro de 2025



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.951, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *dispõe sobre as condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional.*

RELATOR: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) foi distribuído o Projeto de Lei nº 3.951, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *dispõe sobre as condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional.*

O art. 1º do PL informa que o seu objetivo é estabelecer regras e condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional.

O *caput* do art. 2º veda o uso de dinheiro em espécie em transações comerciais ou profissionais de qualquer natureza que envolvam montantes iguais ou superiores a dez mil reais, ou seu equivalente em moeda estrangeira, valor que poderá ser alterado por decisão do Conselho de Controle de

Atividades Financeiras. O § 1º prevê que o descumprimento da regra sujeitará os recursos à apreensão e, se não comprovada sua origem e destinação lícitas, ao confisco, respeitando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa. O § 2º estabelece que caso comprovada a origem e destinação lícita dos recursos movimentados em descumprimento a essa regra, os envolvidos na transação ficarão sujeitos à pena de multa de até vinte por cento do valor em espécie utilizado, cujos critérios de aplicação serão regulamentados em decreto. O § 3º diz competir ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras o procedimento de justificação, bem como a aplicação das penas de confisco e multa, que serão revertidos em favor do órgão e destinados ao financiamento da atividade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, corrupção e terrorismo.

O *caput* do art. 3º veda o pagamento de boletos, faturas ou documentos equivalentes de valor igual ou superior a cinco mil reais, ou o seu equivalente em moeda estrangeira, em espécie, devendo ser realizados por meios que assegurem a identificação do pagador e do beneficiário, valor que poderá ser alterado por decisão do Conselho de Controle de Atividades Financeiras. O parágrafo único prevê que o limite referido no *caput* do artigo se aplica também para o pagamento de impostos.

O art. 4º prescreve que o limite referido no art. 3º será de dez mil reais, ou seu equivalente em moeda estrangeira, sempre que o pagamento for realizado por pessoas naturais não residentes em território nacional, desde que não atuem na qualidade de empresários ou comerciantes.

O art. 5º prevê que para fins de cômputo dos limites referidos nos arts. 3º e 4º, são considerados, de maneira agregada, todos os pagamentos

associados à compra e venda de bens ou prestação de serviços, ainda que não excedam aqueles limites se considerados fracionadamente.

O art. 6º estabelece que o disposto na Lei não é aplicável às operações com instituições financeiras que recebam depósitos, prestem serviços de pagamento, emitam moeda eletrônica ou realizem operações de câmbio manual, nos pagamentos decorrentes de decisões ou ordens judiciais e em situações excepcionais previstas em lei especial.

O *caput* do art. 7º veda o trânsito de recursos em espécie em valores superiores a cem mil reais, ou seu equivalente em moeda estrangeira, salvo se comprovadas a origem e a destinação lícita dos recursos. Esse valor poderá ser alterado por decisão do Conselho de Controle de Atividades Financeiras. O § 1º estabelece que não está abrangido nesta proibição o transporte realizado por instituições financeiras, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, e outras entidades autorizadas por lei. O § 2º prescreve que o descumprimento dessa regra sujeitará os recursos à apreensão e, se não comprovada sua origem e destinação lícitas, ao confisco, respeitando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa. O § 3º estabelece que cabe ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras o procedimento de justificação bem como a aplicação das penas de confisco e multa, que serão revertidos em favor do órgão e destinados ao financiamento da atividade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, corrupção e terrorismo.

O *caput* do art. 8º diz que, ressalvadas situações que legitimem o recebimento recente de tais recursos, é vedada a posse de recursos em espécie em valores superiores a trezentos mil reais, ou seu equivalente em moeda estrangeira, valor que poderá ser alterado por decisão do Conselho de Controle

de Atividades Financeiras. O § 1º prescreve que não estão abrangidas nesta proibição as instituições financeiras, nos termos do art. 17 da Lei n. 4.595, de 1964, e outras entidades autorizadas por lei. O § 2º considera por recente o recebimento dos recursos efetivado nos 7 dias úteis anteriores. O § 3º prevê que não legitimam o recebimento dos recursos as situações em que o trânsito ou recebimento dos recursos aconteceu em violação à Lei ou qualquer outra disposição legal ou regulamentar. O § 4º prescreve que o descumprimento da regra sujeitará os recursos à apreensão e, se não comprovada sua origem e destinação lícitas, ao confisco, respeitando-se o princípio do contraditório e ampla defesa. O § 5º prevê que caso comprovada a origem e destinação lícita dos recursos movimentados em descumprimento a essa regra, os envolvidos na transação ficarão sujeitos à pena de multa de até 20% do valor em espécie movimentado, cujos critérios de aplicação serão regulamentados em decreto. O § 6º diz que cabe ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras o procedimento de justificação, bem como a aplicação das penas de confisco e multa, que serão revertidos em favor do órgão e destinados ao financiamento da atividade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, corrupção e terrorismo.

O art. 9º prevê que a Lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data da sua publicação.

O autor da proposição legislativa alega que “o trânsito de dinheiro em espécie facilita a lavagem de recursos em atividades de corrupção, a sonegação fiscal e, ademais, oportuniza a prática de crimes como assaltos a bancos, arrombamentos de caixas eletrônicos, entre outros”.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para decisão terminativa.

Na CAE, foram apresentadas duas Emendas. A primeira Emenda propôs que o estabelecimento de diretrizes quanto à matéria disciplinada no projeto de lei deveria ficar a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN) no lugar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). A segunda Emenda estabeleceu que no caso de transações imobiliárias fica vedado o uso de dinheiro em espécie em qualquer montante. Foi aprovado Relatório favorável ao projeto de lei, com a aprovação da segunda Emenda e pela rejeição da primeira Emenda.

Não foram apresentadas outras Emendas.

II – ANÁLISE

No que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, não vislumbramos óbices ou inconformidades que impeçam a aprovação da matéria.

Conforme o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade da matéria que lhe for submetida por despacho da Presidência.

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos incisos V e VIII do art. 24 da Constituição Federal. Ademais, cabe ao

Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto de lei possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída à Comissão competente, conforme citado.

Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No tocante ao mérito da proposta, o projeto de lei merece ser aprovado.

A matéria faz parte da denominada Novas Medidas Contra a Corrupção, constante de livro editado pela Fundação Getúlio Vargas e pela Transparência Internacional Brasil em 2018, em obra organizada por Michael Freitas Mohallem e Bruno Brandão.

No Bloco III, que trata da Prevenção da Corrupção, dentro do Item 14, denominado Regulação da Circulação de Dinheiro em Espécie, consta minuta de projeto de lei de acordo com a qual se estabelecem regras e limitações para transações, transporte e posse de dinheiro em espécie.

A posse e o uso de dinheiro em espécie facilitam a lavagem de dinheiro auferido em atividades como a corrupção, além de facilitar a sonegação fiscal. A falta de regramento a respeito do uso de dinheiro em espécie pode estimular o cometimento de crimes como o assalto a empresas e a bancos e o arrombamento de caixas eletrônicos.

A aprovação do projeto de lei parece contar com o apoio de instituições como o Ministério Público, a Polícia Federal e a Receita Federal do Brasil, que estão envolvidos na tarefa de dificultar a lavagem de dinheiro no País. Ademais, conforme destacado na justificação da matéria, diversos países adotam regras semelhantes às do projeto de lei, como os Estados Unidos da América, o Canadá, a Austrália, além de Portugal, Itália, Grécia e Bélgica.

Apresentamos uma emenda substitutiva ao final para permitir que a matéria objeto do presente projeto de lei seja disciplinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), ouvido o Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Competirá ao CMN o estabelecimento de valores máximos e diretrizes para a realização de transações financeiras em espécie e o pagamento de cheques e boletos em espécie. O CMN está mais bem posicionado para emitir normas detalhadas sobre a matéria, além de possuir amplo conhecimento técnico sobre a questão, facilitando inclusive a sua atualização.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.951, de 2019, pela aprovação da Emenda nº 2-CAE, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 3 - CCJ (SUBSTITUTIVO)

Dê-se ao Projeto de Lei nº 3.951, de 2019, a seguinte redação:

PROJETO DE LEI Nº 3.951, DE 2019

Dispõe sobre as condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se o art. 10-B à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com a seguinte redação:

“Art. 10-B O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, no âmbito de sua competência, ouvido o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, os valores máximos e diretrizes para:

I – a realização de transações financeiras em espécie, por qualquer cliente, em Instituições Financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

II – o pagamento de cheques e boletos em espécie pelas Instituições Financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º As transações financeiras e o pagamento de cheques e boletos que ultrapassarem os valores fixados nas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional serão realizadas por meios eletrônicos ou mediante crédito em conta, competindo ao Banco Central do Brasil fixar os termos e condições aplicáveis.

§ 2º Não constitui violação ao curso legal e forçado da moeda nacional, previsto no Decreto-Lei nº 857, de 11 de setembro de 1969, e na Lei nº 9069, de 29 de junho de 1995, o estabelecimento, pelo Conselho Monetário Nacional, de limites e condições à circulação do papel moeda no País, nos termos desta Lei.

§ 3º No caso de transações imobiliárias, fica vedado o uso de dinheiro em espécie em qualquer montante.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****41ª, Extraordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO		3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	5. GIORDANO	
ALAN RICK	PRESENTE	6. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	8. FERNANDO FARIAS	
MARCIO BITTAR		9. EFRAIM FILHO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. ANGELO CORONEL	PRESENTE
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO		4. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	5. MARA GABRILLI	PRESENTE
CID GOMES		6. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. EDUARDO GOMES	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
ROGERIO MARINHO	PRESENTE	5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	
WEVERTON		4. ANA PAULA LOBATO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PL 3951/2019 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA	X			1. ALESSANDRO VIEIRA			
RENAN CALHEIROS				2. PROFESSORA DORINHA SEABRA			
JADER BARBALHO				3. MARCELO CASTRO			
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	X			4. JAYME CAMPOS			
SERGIO MORO	X			5. GIORDANO			
ALAN RICK				6. ZEQUINHA MARINHO	X		
SORAYA THRONICKE	X			7. PLÍNIO VALÉRIO	X		
ORIOVISTO GUIMARÃES	X			8. FERNANDO FARIAS			
MARCIO BITTAR				9. EFRAIM FILHO			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OTTO ALENCAR				1. ANGELO CORONEL			
OMAR AZIZ				2. ZENAIDE MAIA			
ELIZIANE GAMA				3. IRAJÁ			
VANDERLAN CARDOSO				4. SÉRGIO PETECÃO	X		
RODRIGO PACHECO				5. MARA GABRILLI			
CID GOMES				6. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CARLOS PORTINHO				1. JORGE SEIF	X		
EDUARDO GIRÃO	X			2. IZALCI LUCAS			
MAGNO MALTA				3. EDUARDO GOMES			
MARCOS ROGÉRIO				4. FLÁVIO BOLSONARO			
ROGERIO MARINHO				5. JAIME BAGATTOLI	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ROGÉRIO CARVALHO				1. RANDOLFE RODRIGUES			
FABIANO CONTARATO				2. JAQUES WAGNER	X		
AUGUSTA BRITO	X			3. HUMBERTO COSTA			
WEVERTON				4. ANA PAULA LOBATO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. LAÉRCIO OLIVEIRA			
ESPERIDIÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: TOTAL 16

Votação: TOTAL 15 SIM 15 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

**Senador Otto Alencar
Presidente**

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 26/11/2025

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3951/2019)

NA 41ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PL N° 3951, DE 2019, RELATADO PELO SENADOR ORIOVISTO GUIMARÃES. FICAM PREJUDICADOS O PROJETO E AS EMENDAS A ELE OFERECIDOS NOS TERMOS DO ART. 300, XVI.

O SUBSTITUTIVO SERÁ SUBMETIDO A TURNO SUPLEMENTAR, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 282 C/C ART. 92 DO RISF.

26 de novembro de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania