

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei n° 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 n° 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 justificação 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 Mohalle 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 N° - CCJ (SUBSTITUTIVO)

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

PROJETO DE LEI N° 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