

PROJETO DE LEI N° , DE 2019
(Do Sr. MARCELO CALERO)

Altera o art. 5º da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, para aprimorar os critérios de emissão de passaportes e de autorização de retorno ao Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....
§ 2º Os passaportes brasileiros classificam-se nas categorias:

I - diplomático;

II - oficial;

III - comum;

IV - para estrangeiro; e

V - de emergência.

§ 3º Conceder-se-á passaporte diplomático, exclusivamente:

I - ao Presidente da República, ao Vice-Presidente da República, aos membros do Congresso Nacional e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

II - aos Ministros de Estado;

III - aos funcionários da Carreira de Diplomata, em atividade e aposentados, de Oficial de Chancelaria e aos Vice-Cônsules em exercício;

IV - aos correios diplomáticos;

V - aos adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores;

VI - aos militares a serviço em missões da Organização das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, a critério do Ministério das Relações Exteriores;

VII - aos chefes de missões diplomáticas especiais e aos chefes de delegações em reuniões de caráter diplomático, desde que designados por decreto; e

VIII - aos juízes brasileiros atuando em Tribunais Internacionais Judiciais ou Tribunais Internacionais Arbitrais.

§ 4º Serão contemplados com passaporte diplomático os dependentes do Presidente e do Vice-Presidente da República, assim como as autoridades descritas nos incisos III, V, VI e VIII do parágrafo anterior.

§ 5º O passaporte oficial será concedido:

I - aos Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União;

II - ao Procurador-Geral da República e aos Subprocuradores-Gerais do Ministério Público Federal;

III - aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal;

IV - aos servidores da administração direta que viajem em missão oficial dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal;

V - aos servidores das autarquias dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal, das empresas públicas, das fundações federais e das sociedades de economia mista em que a União for acionista majoritária;

VI - às pessoas que viajem em missão relevante para o País, a critério do Ministério das Relações Exteriores; e

VII - aos auxiliares de adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores.

§ 6º A autorização de retorno ao Brasil é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido pelas repartições consulares àquele que, para regressar ao território nacional, não preencha os requisitos para a obtenção de passaporte ou de laissez-passar e requisite expressamente o documento, ou àquele que, na condição de extraditando para o Brasil, não possua documento de viagem válido, sendo solicitado e emitido preferencialmente por meio eletrônico, conforme regulamento.

§ 7º O valor das taxas e emolumentos para a concessão dos documentos de viagem não ultrapassarão o valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor do salário mínimo vigente.

§ 8º As condições para a concessão dos documentos de que trata o § 1º serão previstas em regulamento, respeitados os parâmetros fixados neste artigo.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, temos assistido a questionamentos pela opinião pública quanto aos critérios para emissão de passaportes diplomáticos, tendo em vista, sobretudo, a variedade de pessoas que têm se beneficiado pela emissão desse documento de viagem especial sob o fundamento normativo do “interesse nacional”, aplicado tantas vezes de maneira vaga e imprecisa, ausente a efetiva comprovação do desempenho de missão ou atividade continuada de especial interesse do país, para cujo exercício se necessite da proteção adicional representada pelo passaporte diplomático. Essa situação está a cobrar uma reavaliação por este Poder Legislativo dos contornos do regime jurídico que baliza a emissão das categorias oficiais de documentos de viagem pela União, à luz do primado do interesse público e do princípio republicano.

A identificação dos tipos de documentos de viagem aceitos ou emitidos pela República Federativa do Brasil vem estampada na vigente Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio 2017), no seu art. 5º:

Art. 5º São documentos de viagem:

- I - passaporte;
- II - laissez-passer ;
- III - autorização de retorno;
- IV - salvo-conduto;
- V - carteira de identidade de marítimo;
- VI - carteira de matrícula consular;
- VII - documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado;
- VIII - certificado de membro de tripulação de transporte aéreo; e
- IX - outros que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento.

§ 1º Os documentos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI e IX, quando emitidos pelo Estado brasileiro, são de propriedade da União, cabendo a seu titular a posse direta e o uso regular.

§ 2º As condições para a concessão dos documentos de que trata o § 1º serão previstas em regulamento.

A regulamentação dos documentos de viagem, por sua vez, mantém-se disciplinada pelo Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006, editado ainda sob a vigência do abrogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº

6.815/1980), sendo o principal documento de viagem o passaporte, que é definido como: “o documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.” (art. 2º). O Decreto apresenta, no seu art. 3º, a classificação das categorias de passaportes em: I - diplomático; II - oficial; III - comum; IV - para estrangeiro; e V - de emergência.

O **passaporte diplomático**, em particular, é reconhecido internacionalmente como um documento de viagem especial, ligado ao **desempenho de funções oficiais de representação diplomática do país emissor**. Embora não implique qualquer tipo de imunidade jurídica *per se* — uma vez que as imunidades e privilégios diplomáticos e consulares decorrem antes da investidura em posto de representação diplomática ou consular devidamente reconhecida ou acreditada pelas autoridades locais —, o passaporte diplomático importa facilidades especiais. Seus portadores ficam isentos de pagamento para sua obtenção, sendo frequentemente dispensados de enfrentar filas e revistas em aeroportos, de passar por fiscalização aduaneira completa e da necessidade de obter vistos para a entrada em diversos países.

Tradicionalmente, o **passaporte diplomático** é concedido aos chefes de Estado e de Governo, uma vez que detentores do **poder geral para vincular a vontade estatal no plano internacional**, segundo o direito consuetudinário, e ao corpo diplomático, **funcionalmente encarregado de operacionalizar a representação externa do Estado**. Modernamente, o passaporte diplomático também tem sido deferido a outras **autoridades públicas que, em virtude de suas funções, representam órgãos governamentais com inerente capacidade de atuação internacional** (Ministros de Estado, adidâncias, chefes de delegações especiais com caráter diplomático, etc.), **ou que servem na capacidade de funcionários de órgãos internacionais** (juízes de tribunais internacionais, integrantes de forças de segurança sob mandato internacional, etc.).

Nos casos em que a **pessoa, em razão de sua função pública, desempenha a representação do Estado apenas em caráter**

eventual ou excepcional, como no caso de missões externas com propósitos específicos (visitas, reuniões ou conferências oficiais), servem-se os Estados da emissão do **passaporte oficial**, ou passaporte de serviço, que também costuma trazer facilidades especiais na entrada e saída de diversos países, mas não se confunde com a representação diplomática.

Ao se considerarem esses critérios internacionais, nota-se que o regime jurídico brasileiro de concessão de passaportes especiais necessita passar por ajustes, de maneira a melhor distinguir as funções públicas que desempenham funções de representação externa inerente daquelas de representação excepcional.

Como decorrência natural dessa atualização, o passaporte diplomático concedido em razão do interesse do País (art. 6º, § 3º, Decreto nº 5.978/2006) deve ser deslocado para a categoria de passaporte oficial. A própria Portaria nº 98, de 24 de janeiro de 2011, editada pelo Ministério das Relações Exteriores para disciplinar a concessão dessa modalidade de passaporte diplomático, já deixa claro o critério subjacente a esse tipo de documento de viagem em seu art. 1º:

Art. 1º Os pedidos de concessão de passaporte diplomático em função do interesse do País conforme previsto no §3º do art. 6º do Decreto 5.978, de 4 de dezembro de 2006, observarão os seguintes critérios:

I – encaminhar **solicitação formal e fundamentada** por parte da autoridade máxima do órgão competente que o requerente integre ou represente;

II – demonstrar que o requerente está desempenhando ou deverá desempenhar missão ou atividade continuada de especial interesse do país, para cujo exercício necessite da proteção adicional representada pelo passaporte diplomático.

Ora, se o fundamento do passaporte diplomático por excepcionalidade não é cargo público que importe o desempenho de função inerente de representação externa do Estado brasileiro, mas sim o exercício, eventual e independente de cargo ou função pública, de missão ou atividade de especial interesse para o País que demande proteção adicional representada pelo passaporte diplomático, evidente está que o documento de viagem adequado nesse caso é o passaporte oficial (ou de serviço), e não o passaporte diplomático.

Essa atualização normativa se faz especialmente imperiosa em decorrência de vários questionamentos judiciais contra o exercício discricionário de concessão de passaportes diplomáticos por excepcionalidade fora dos limites legais, que ensejaram até mesmo a edição de Parecer da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 003/2016/ASSE/CGU/AGU), determinando os contornos jurídicos para a interpretação de critérios normativos de concessão de passaporte diplomático com esse fundamento.

Nesse contexto, parece-nos igualmente adequado promover dois outros ajustes no regime brasileiro de emissão de documentos de viagem.

A autorização de retorno ao Brasil, hoje regulada pelo art. 15 do Decreto 5.978/2006, é o documento de viagem concedido pelas Repartições Consulares a nacionais brasileiros (e estrangeiros residentes no Brasil) que, estando no exterior e necessitando regressar ao território nacional, não preencham os requisitos para a obtenção de passaporte ou laissez-passar, por não apresentarem a documentação exigida, desde que comprovem a nacionalidade brasileira ou, no caso de estrangeiros, a autorização de residência no Brasil. Procurando dar maior celeridade ao procedimento de requisição desse documento, considerando-se que normalmente é solicitado em situações críticas (por exemplo, roubo ou danificação de passaporte e demais documentos, ou retorno de recém-nascido no exterior, filho de brasileiro), que demanda o regresso urgente de brasileiros no exterior, julgamos oportuno priorizar a emissão do documento por meio de sistema eletrônico, mediante requisição expressa, sem prejuízo da necessidade de posterior comparecimento pessoal do interessado na Repartição Consular.

Além disso, reputamos que o valor das taxas e emolumentos para a concessão dos documentos de viagem não ultrapassarão o valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor do salário mínimo vigente. O direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do seu próprio país, é um direito fundamental insculpido no art. 5º, XV da Constituição Federal e um direito humano reconhecido pelo Brasil¹, insusceptível de restrição por meio da

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos (Res. 217 A (III) da Assembleia-Geral da ONU), art. 13(2); Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966 (Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992), art. 12 (2) e (3); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José

cobrança de taxas e emolumentos elevados, considerando-se a realidade econômica da maioria da população brasileira. Tal direito só pode ser restrinrido por lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, como preveem os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte. Como o exercício desse direito humano depende da emissão de passaporte, documento de viagem indispensável para a saída do país e entrada em outra nação, as tarifas e emolumentos cobrados para sua emissão não podem ser-lhe um fator restritivo.

À vista do exposto, procuramos oferecer este projeto de lei com o intuito de aperfeiçoar o art. 5º da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017), que dispõe sobre documentos de viagem, de maneira a tornar mais técnico o enquadramento das hipóteses de concessão de passaportes diplomáticos e oficiais, agilizar a concessão da autorização de retorno ao Brasil e isentar a emissão de passaportes de taxas e emolumentos.

Nesse sentido, pedimos aos Nobres Pares o apoioamento deste projeto para que tenhamos a oportunidade de discutir e aprimorar as regras sobre documentos de viagem no Brasil.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2019.

Deputado **MARCELO CALERO**

da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969 (Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992), art. 22 (2) e (3).