

NOTA TÉCNICA Nº 06/2026

Assunto: Análise do PL 4128/2019 quanto à concessão de passaportes diplomáticos aos membros dos Tribunais de Contas e à extensão a familiares e dependentes.

I - INTRODUÇÃO

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), entidade de âmbito nacional, com sede em Brasília/DF, que atua na coordenação, no aprimoramento e na defesa do Sistema Tribunais de Contas, apresenta, por meio desta Nota Técnica, considerações sobre o PL 4128/2019, de autoria do Deputado Federal Marcelo Calero (PSD/RJ), que altera o art. 5º da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para tratar dos critérios de emissão de passaportes e de autorização de retorno ao Brasil. A presente análise tem como objeto principal o texto inicial da proposição, mas examina de forma específica o último parecer apresentado no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), consubstanciado no PRL nº 2.

O tema assume especial relevância institucional uma vez que a proposição pretende conferir tratamento legal a matéria atualmente disciplinada, em larga medida, por regulamento infralegal, notadamente pelo Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006, que regulamenta os documentos de viagem. Nessa linha, o texto inicial do PL 4128/2019 propõe, dentre outras medidas, incluir novos parágrafos no art. 5º da Lei de Migração, a fim de classificar os passaportes brasileiros nas categorias diplomático, oficial, comum, para estrangeiro e de emergência, bem como definir as autoridades e pessoas aptas à obtenção de passaporte diplomático e de passaporte oficial.

Para tanto, referida proposição legislativa fundamenta-se na premissa de que o regime jurídico brasileiro de concessão de passaportes especiais exige maior rigor normativo, especialmente para distinguir funções de representação externa permanente daquelas exercidas de forma eventual ou vinculada a missões específicas. A justificativa do projeto evidencia a intenção de mitigar a discricionariedade administrativa na concessão de passaportes diplomáticos sob o pretexto de "interesse nacional", buscando conferir maior densidade e previsibilidade ao ordenamento jurídico.

Ocorre que, no que concerne aos Membros dos Tribunais de Contas, a disciplina proposta repercute diretamente nas prerrogativas funcionais da Magistratura de Contas, haja vista que o projeto estabelece restrições à extensão da concessão de passaportes ao núcleo familiar desses Magistrados e redefine o rol de autoridades portadoras desses documentos, os quais constituem instrumentos essenciais ao pleno exercício de atividades institucionais em território estrangeiro.

A apreciação da matéria deve, portanto, pautar-se, obrigatoriamente, na estatura constitucional dos Tribunais de Contas. A Constituição Federal de 1988, por intermédio dos arts. 70 e 71, investiu essas instituições no exercício de funções de fiscalização e controle da Administração Pública, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os Poderes. Esse modelo institucional, estruturado em torno do Tribunal de Contas da União (TCU), projeta-se obrigatoriamente aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por força do princípio da simetria insculpido no art. 75 da Carta Magna.

Nesse contexto, embora se reconheça o mérito do PL 4128/2019 ao pretender conferir segurança jurídica e objetividade à emissão de documentos de viagem, a proposição exige cautela quanto aos reflexos no Sistema Tribunais de Contas. Isso, porque o texto legislativo deve evitar omissões que possam induzir a tratamentos diferenciados entre membros que desempenham a mesma função constitucional em distintas esferas federativas, garantindo-se que a redação final não resulte em indevida restrição às prerrogativas inerentes aos cargos ocupados. Além disso, o aperfeiçoamento da norma deve assegurar,

igualmente, a manutenção da extensão da concessão do passaporte ao núcleo familiar dos Magistrados de Contas, de modo que a inovação legislativa não institua vedações que comprometam o regime de prerrogativas funcionais consolidadas para os Membros dos Tribunais de Contas.

II - PANORAMA LEGISLATIVO DO TEXTO INICIAL DO PL 4128/2019

O PL 4128/2019 insere-se no contexto de revisão do regime jurídico dos documentos de viagem emitidos ou reconhecidos pelo Estado brasileiro, considerando que a Lei nº 13.445/2017 já disciplina, em seu art. 5º, o conjunto de documentos admitidos no ordenamento nacional. Referido diploma legal estabelece que determinados documentos, quando expedidos pelo Estado, constituem propriedade da União, incumbindo ao titular apenas a posse direta e o uso regular, ao passo que remete à via regulamentar a definição das condições para sua concessão.

Nesse cenário, a proposição legislativa busca densificar o regime jurídico vigente ao elevar à estatura de lei ordinária matérias atualmente circunscritas à esfera infralegal. Isso, porque o Decreto nº 5.978/2006, principal norma regulamentadora dos documentos de viagem, foi editado sob a égide do já revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), o que pode gerar eventual descompasso normativo com a atual Lei de Migração. Por essa razão, o projeto de lei identifica essa fragilidade como fundamento central para a inovação legislativa, argumentando que a Lei nº 13.445/2017, embora mencione os documentos de viagem, não sistematiza as categorias de passaportes nem define os critérios subjetivos para sua concessão. A migração desses dispositivos para o texto legal visa, portanto, suprir a ausência de uma organização normativa primária, conferindo maior estabilidade jurídica à definição dos beneficiários de passaportes especiais.

Nesse sentido, a proposta original do PL 4128/2019 altera o art. 5º da Lei nº 13.445/2017 para inserir parágrafos destinados a classificar os passaportes brasileiros. Além dessa sistematização, o projeto delimita o rol de autoridades aptas à obtenção do passaporte diplomático, estabelece as hipóteses para a concessão do passaporte oficial e disciplina a autorização de retorno ao Brasil. Paralelamente, a proposta limita o valor das taxas e emolumentos incidentes sobre a emissão desses documentos e preserva a competência administrativa para a regulamentação das condições de concessão, desde que observados os novos parâmetros legais propostos.

Nessa linha, a distinção entre passaporte diplomático e passaporte oficial constitui elemento central para a compreensão da proposição. O passaporte diplomático apresenta-se como documento vinculado, em regra, ao exercício de funções de representação externa qualificada, sendo destinado a agentes cujas atribuições guardam conexão com a representação internacional do País. Embora o documento não confira, por si só, imunidade diplomática ou privilégio jurisdicional automático, sua posse viabiliza importantes facilidades administrativas no trânsito internacional. O passaporte oficial, por sua vez, destina-se a autoridades e agentes públicos em missão oficial temporária, sem que tal deslocamento implique o exercício de função diplomática contínua, caracterizando-se como instrumento vocacionado a atividades institucionais específicas.

Sob o regime atualmente vigente, nos termos do inciso X, do art. 6º, do Decreto nº 5.978/2006, os Ministros do Tribunal de Contas da União figuram expressamente entre as autoridades contempladas com o passaporte diplomático, figurando ao lado dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores. Essa previsão guarda estrita coerência com o estatuto constitucional da Magistratura de Contas, uma vez que o art. 73, § 3º, da CF/88 assegura aos Ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas e vantagens conferidas aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ademais, a disciplina regulamentar vigente, conforme o § 1º, do art. 6º, do Decreto nº 5.978/2006, prevê que a concessão do documento ao cônjuge, companheiro ou companheira e dependentes será disciplinada pelo Ministério das Relações Exteriores.

Contudo, a redação inicial do PL 4128/2019 altera sensivelmente esse quadro ao adotar um critério mais restritivo para a modalidade diplomática. O projeto prevê a concessão exclusiva ao Chefe do Executivo, ao

Vice-Presidente, aos membros do Congresso Nacional, aos Ministros do STF e de Estado, além de integrantes da carreira diplomática, militares em missões internacionais e magistrados brasileiros em tribunais estrangeiros. Inversamente, o passaporte oficial passa a concentrar as autoridades que desempenham missões de representação institucional, incluindo nesse rol os Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral da República, Governadores e servidores em missão oficial.

A sistemática adotada pelo texto inicial, portanto, evidencia a intenção de separar duas categorias de representação externa. Além disso, a motivação legislativa também se relaciona ao uso do fundamento do “interesse nacional” para concessão de passaporte diplomático. A justificação registra que a emissão de passaportes diplomáticos com base nesse critério teria gerado questionamentos públicos em razão da amplitude e da imprecisão de sua aplicação. O projeto, por isso, propõe deslocar situações de missão ou atividade de especial interesse para o regime do passaporte oficial, a fim de reduzir a discricionariedade administrativa.

Ademais, quanto à autorização de retorno ao Brasil, o texto inicial define-a como documento de propriedade da União, a ser expedido por repartições consulares àqueles que necessitem regressar ao território nacional, mas não preencham os requisitos para o passaporte comum, ou ainda a indivíduos em processo de extradição que careçam de documento válido. Outro ponto de relevo reside na limitação das taxas de emissão, que não poderiam ultrapassar 10% do salário-mínimo, medida esta fundamentada no direito constitucional de locomoção e em tratados internacionais de direitos humanos, sob o argumento de que custos proibitivos restringiriam o direito de saída do País.

Durante a tramitação legislativa, foram apensadas ao PL 4128/2019 outras proposições que também tratam de temas semelhantes (PLs 3537/2020, 678/2022, 3487/2023, 3620/2023 e 457/2024). Esse conjunto de proposições demonstra que o debate extrapola a mera organização administrativa dos documentos de viagem, alcançando debate mais amplo sobre representação institucional, prerrogativas funcionais e racionalização do tratamento jurídico conferido a autoridades públicas em deslocamentos internacionais.

III - REGIME CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E PRERROGATIVA FUNCIONAL DO PASSAPORTE DIPLOMÁTICO

A análise do projeto principal e das propostas apensadas revela incongruências que afetam diretamente a identidade institucional e a harmonia federativa do Sistema de Contas brasileiro, de modo que o texto inicial do PL 4128/2019 demanda aperfeiçoamentos em três direções principais. Primeiramente, impõe-se a preservação do passaporte diplomático para os Membros dos Tribunais de Contas, dada a estatura constitucional da carreira e a necessidade de obstar retrocessos em face do regime atualmente assegurado aos Ministros do TCU. Em segundo lugar, revela-se imperativa a inclusão de todos os membros do Sistema Tribunais de Contas, abrangendo as esferas estadual, distrital e municipal, em observância ao princípio da simetria. Por fim, deve-se assegurar a previsão de extensão do documento ao núcleo familiar, sob regulação do Ministério das Relações Exteriores.

Tais ajustes não desvirtuam o mérito da proposta, mas reforçam sua coerência constitucional ao alinhar a disciplina dos documentos de viagem à estrutura federativa e à natureza funcional da representação institucional exercida pelos Magistrados de Contas. O objetivo primordial desse aperfeiçoamento é garantir um tratamento isonômico e tecnicamente adequado a autoridades encarregadas da fiscalização do patrimônio público, evitando lacunas normativas que resultem em tratamento desigual ou em dependência excessiva de atos administrativos discricionários.

A disciplina jurídica dos passaportes diplomático e oficial deve ser compreendida a partir de sua natureza estritamente funcional, conforme se extrai da exegese do art. 5º, § 1º, da Lei nº 13.445/2017. Referida conformação normativa evidencia que esses instrumentos não consubstanciam benefícios pessoais ou privilégios desvinculados do múnus público, mas sim ferramentas administrativas destinadas a viabilizar e

formalizar deslocamentos internacionais relacionados à representação do Estado, à execução de missões oficiais ou ao desempenho de atividades institucionais de interesse público. A concessão desses documentos deve, por conseguinte, observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no art. 37, caput, da CF/88, guardando nexos objetivos com a natureza do cargo e a finalidade pública da diligência.

Nessa seara, a diferenciação entre as categorias diplomática e oficial, consolidada tecnicamente pelo Decreto nº 5.978/2006, conforme já exposto, revela-se fundamental para desvelar a lógica subjacente ao PL 4128/2019, uma vez que o regulamento vigente sistematiza as hipóteses de concessão de forma segregada. A validade constitucional desse desenho legislativo depende, entretanto, da identificação das autoridades que, pela magnitude institucional de suas atribuições, devem ser contempladas de modo expresso sempre que houver deslocamento internacional em caráter público.

Nesse contexto, a posição de proeminência constitucional dos Tribunais de Contas justifica um tratamento normativo compatível com a relevância de suas funções, haja vista que a Carta Magna atribui à Magistratura de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71, atribuições essenciais à proteção do patrimônio público, à efetividade do princípio republicano e ao equilíbrio institucional entre os Poderes, permitindo que a gestão dos recursos públicos seja submetida a um controle técnico, independente e soberano.

A partir dessa moldura, a supressão do passaporte diplomático atualmente assegurado aos Ministros do Tribunal de Contas da União pelo art. 6º, X, do Decreto nº 5.978/2006 não pode ser tratada como simples opção discricionária do legislador ordinário, desprovida de ônus argumentativo. Embora prerrogativas funcionais possam ser reavaliadas pelo processo legislativo, sua redução exige fundamento material idôneo, proporcional e compatível com a Constituição, sobretudo quando a prerrogativa se vincula ao exercício de função constitucionalmente qualificada. A retirada imotivada de tratamento normativo já incorporado ao regime institucional dos membros do TCU tensiona os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da razoabilidade e da proporcionalidade, extraídos dos arts. 5º, caput, e 37, caput, da CF/88, bem como da racionalidade decisória exigida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus arts. 20, 21 e 23. Nesse sentido, eventual alteração legislativa que importe redução de prerrogativa funcional deve demonstrar, de forma objetiva, a inadequação do regime vigente e a necessidade da medida restritiva, sob pena de enfraquecer, sem justificativa constitucional suficiente, a posição institucional de autoridades incumbidas de função essencial à fiscalização da Administração Pública.

A estatura institucional do Tribunal de Contas da União projeta-se, ademais, sobre as demais Cortes de Contas por força do princípio da simetria estabelecido no art. 75 da CF/88, o qual determina que as normas de organização, composição e fiscalização do TCU aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa disposição revela que a atividade da Magistratura de Contas não se circunscreve à dimensão federal, integrando um sistema constitucional de alcance nacional composto por órgãos dotados de competências idênticas em relação aos seus respectivos entes federados. O arcabouço constitucional impõe, portanto, que a análise de prerrogativas funcionais considere a integralidade do Sistema Tribunais de Contas, sob pena de violação do pacto federativo. No mesmo sentido, o art. 73, § 3º, da CF/88 corrobora esse entendimento ao assegurar aos Ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens conferidas aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Essa equiparação transcende a esfera remuneratória ou honorífica, expressando a densidade da função exercida e a imperiosidade de se proteger a independência e a autoridade decisória dos membros da Corte. Por via de consequência, a incidência do art. 75 da CF/88 faz com que essa lógica oriente a conformação dos Tribunais de Contas estaduais, distritais e municipais, garantindo-lhes paridade de tratamento institucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reconhece a relevância institucional dos Tribunais de Contas no modelo constitucional brasileiro. Na ADI 789/DF2, o STF assentou que as Cortes de Contas possuem autonomia e autogoverno compatíveis com sua estatura constitucional, justamente porque desempenham função técnica essencial ao sistema republicano. Além disso, o RE 576.920/RS3, paradigma

do Tema 47 da repercussão geral, reconheceu que a competência técnica dos Tribunais de Contas não se submete a controle político revisional do Poder Legislativo, o que reforça a natureza própria, qualificada e independente da função por eles exercida. Essa compreensão confirma que os membros das Cortes de Contas não podem ser tratados como agentes administrativos ordinários, sobretudo quando atuam em representação institucional de órgãos constitucionalmente estruturados.

O delineamento jurídico exposto revela que a outorga de passaporte especial aos membros dos Tribunais de Contas constitui prerrogativa funcional estritamente vinculada ao cargo ocupado. O documento de viagem assume natureza instrumental indispensável sempre que o deslocamento internacional decorrer de missões oficiais, cooperações técnicas, auditorias coordenadas ou representação em fóruns internacionais. O fator determinante para a concessão, portanto, afasta-se de qualquer conveniência particular do agente para fundar-se na existência de uma missão pública formalmente instituída e nítida vinculação com as competências constitucionais da respectiva Corte de Contas. Ademais, a isonomia federativa exige que a disciplina legal contemple, de modo expresse, a totalidade dos membros do Sistema Tribunais de Contas, sob pena de se consolidar uma assimetria incompatível com a matriz constitucional comum da Magistratura de Contas em todas as esferas. O reconhecimento dessa realidade sistêmica pela redação legislativa evita que membros de Cortes subnacionais fiquem submetidos a enquadramentos genéricos ou discricionários para o exercício de representação institucional no exterior, sem que tal medida implique a ampliação indiscriminada do uso de passaportes especiais. Essa prerrogativa permanece adstrita ao interesse público e à finalidade oficial do deslocamento, preservando a observância aos princípios da moralidade e da eficiência, ao mesmo tempo em que assegura um tratamento coerente às autoridades que integram o mesmo subsistema constitucional das Cortes de Contas.

A manutenção do passaporte diplomático justifica-se, ainda, pelo papel desempenhado pelos Magistrados de Contas na projeção internacional do Estado brasileiro e de seu modelo de fiscalização. Nessas hipóteses, os membros das Cortes atuam como representantes de órgãos incumbidos de função essencial à accountability republicana, projetando a imagem institucional do País perante organismos internacionais. Nessas hipóteses, os membros das Cortes de Contas participam da interlocução institucional entre o Brasil e entidades estrangeiras ou multilaterais, contribuindo para o reconhecimento externo da experiência brasileira. Por essa razão, o passaporte diplomático assume função instrumental de reconhecimento da posição institucional desses agentes em compromissos oficiais, conferindo coerência ao tratamento jurídico dispensado a autoridades que representam o Estado brasileiro em agendas internacionais de elevada relevância pública.

Nessa linha, a extensão do passaporte ao cônjuge, companheiro e dependentes deve acompanhar a mesma racionalidade que ampara a concessão ao titular. O Decreto nº 5.978/2006, no § 1º do art. 6º, já delega ao Ministério das Relações Exteriores a regulamentação desse ponto, solução que preserva a competência técnica do órgão emissor e permite a fixação de critérios objetivos e proporcionais, evitando o engessamento normativo. A manutenção do documento diplomático para os membros dos Tribunais de Contas deve, portanto, ser acompanhada da possibilidade de extensão regulamentada, especialmente em missões de longa duração ou em situações que exijam a preservação da unidade familiar do Magistrado de Contas. Essa previsão não constitui favor pessoal, mas medida acessória de suporte à missão institucional, considerando que os membros das Cortes de Contas exercem funções de elevada responsabilidade e alta exposição. Assim posto, a preservação de condições de estabilidade familiar em deslocamentos internacionais vinculados à função pública contribui para a regularidade e a eficiência da missão, reforçando o desempenho independente e adequado da Magistratura de Contas em todas as esferas federativas.

IV - COMPETÊNCIAS INTERNACIONAIS INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E COOPERAÇÃO

Para além de o passaporte figurar como prerrogativa funcional, insta observar que a própria atuação dos Tribunais de Contas transcende o exercício estritamente doméstico das competências fiscalizatórias, sancionatórias e opinativas. Embora os arts. 70 e 71 da CF/88 estabeleçam, de forma preponderante, o

núcleo normativo da atividade da Magistratura de Contas no plano interno, a complexidade contemporânea da gestão pública impõe uma crescente interlocução das Cortes de Contas com redes de cooperação, fóruns multilaterais e organismos técnicos internacionais. Essas iniciativas voltam-se ao aperfeiçoamento da auditoria pública, da governança, da transparência, da integridade e da sustentabilidade fiscal, funcionando como instrumentos de qualificação técnica e fortalecimento institucional da atuação de seus membros.

A cooperação internacional em matéria de fiscalização e controle decorre da interdependência entre administrações públicas, organismos internacionais, entidades fiscalizadoras superiores e instituições subnacionais de auditoria. Temas como integridade pública, contratações governamentais, sustentabilidade fiscal, transformação digital e avaliação de resultados demandam intercâmbio de experiências, harmonização de metodologias e capacitação permanente. Nesse contexto, a presença de membros dos Tribunais de Contas em missões internacionais não constitui deslocamento protocolar destituído de finalidade pública, mas atividade funcional vinculada ao aprimoramento do controle da Administração Pública brasileira. Essa atuação possui fundamento nas próprias competências constitucionais das Cortes de Contas. O art. 71 da CF/88 confere ao Tribunal de Contas da União atribuições que abrangem a realização de inspeções e auditorias, a apreciação da legalidade de atos, o julgamento de contas, a aplicação de sanções e a representação aos Poderes competentes sobre irregularidades ou abusos apurados. O desempenho qualificado dessas competências pressupõe atualização técnica, domínio de novas metodologias de auditoria e diálogo institucional com entidades que enfrentam desafios semelhantes em outros sistemas. Por força do art. 75 da CF/88, essa racionalidade também se projeta aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Adicionalmente, a dimensão internacional das Cortes de Contas também se conecta ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da CF/88, pois a participação em congressos, assembleias, grupos de trabalho, missões técnicas, programas de capacitação, auditorias coordenadas e encontros de cooperação interinstitucional permite que as Cortes de Contas modernizem procedimentos, incorporem padrões técnicos reconhecidos internacionalmente e ampliem a efetividade de suas decisões. Nesse contexto, quanto mais complexas forem as políticas públicas fiscalizadas, maior será a necessidade de interlocução com instituições que desenvolvem parâmetros, indicadores e boas práticas compatíveis com padrões internacionais.

A relevância dessa atuação é reforçada pela inserção de representantes brasileiros em redes e entidades internacionais de fiscalização. Exemplo disso pode ser observado na participação de membros dos Tribunais de Contas da União em espaços internacionais, como a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI), a Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) e a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle com Funções Jurisdicionais (JURISAI), nos quais são debatidos padrões de auditoria, governança pública, avaliação de políticas, integridade, participação cidadã, responsabilização e boa governança no setor público.

A OLACEFS, por exemplo, reúne instituições da América Latina e do Caribe para fins de cooperação regional, sendo o TCU protagonista na Organização por presidi-la no ciclo 2026-2028. De igual modo, a participação da Corte na JURISAI também se destaca, uma vez que o TCU já recebeu e sediou, em Brasília, seu Conselho Diretivo, promovendo a troca de experiências entre representantes das Cortes de Contas do Brasil, França, Portugal, Marrocos e Senegal. Tais eventos demonstram a inserção estratégica dos Magistrados de Contas no cenário global e reforçam a sua participação enquanto interlocutor regular e contínuo no contexto internacional.

A mesma lógica alcança os Tribunais de Contas estaduais, distrital e municipais, inclusive por meio de suas entidades representativas e instituições de aprimoramento técnico. O Instituto Rui Barbosa, por exemplo, registra atuação em associações internacionais de entidades fiscalizadoras para fomentar o intercâmbio de experiências, boas práticas, cooperação e desenvolvimento profissional, destacando a participação na OLACEFS e na Organização das Entidades Fiscalizadoras Regionais Europeias (EURORAI). Esses espaços demonstram que a atuação internacional das Cortes de Contas brasileiras não se limita ao plano federal,

mas envolve também estruturas representativas do Sistema Tribunais de Contas, com impacto direto sobre capacitação, padronização metodológica e fortalecimento institucional.

Por tais razões, a atuação internacional constitui fundamento adicional para a manutenção de um regime jurídico que reconheça a importância institucional dos membros das Cortes em deslocamentos oficiais. A cooperação técnica e a representação da Magistratura de Contas brasileira são atividades plenamente compatíveis com a estatuta constitucional dos órgãos de controle e com a missão republicana de fiscalizar a Administração. A disciplina legal dos passaportes especiais deve, portanto, refletir essa realidade, assegurando tratamento normativo adequado aos membros de todo o Sistema e permitindo a extensão do documento ao núcleo familiar conforme a regulamentação pertinente.

V - ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO DA CREDN AO PL 4128/2019

Visando mitigar os gravames do texto inicial do projeto, foi apresentado parecer no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), o qual reconheceu o mérito do PL 4128/2019 e de seus apensados, mas propôs substitutivo destinado a reorganizar a disciplina da matéria na Lei de Migração. Referido texto substitutivo, em vez de concentrar todas as alterações em novos parágrafos do art. 5º da Lei nº 13.445/2017, distribui o conteúdo normativo em dispositivos autônomos, acrescentando os arts. 5º-A, 5º-B, 5º-C, 5º-D e 5º-E ao referido diploma legal. Essa opção aprimora a técnica legislativa, pois separa a classificação dos passaportes, o regime de concessão do passaporte diplomático, a definição das autoridades competentes para autorização, o regime do passaporte oficial, a autorização de retorno ao Brasil e a limitação de taxas e emolumentos.

No que tange ao impacto direto sobre o Sistema de Contas, o parecer da CREDN avança ao recompor, em relação aos Ministros do Tribunal de Contas da União, o tratamento hoje previsto no Decreto nº 5.978/2006. Dessa forma, o substitutivo reinsere referidas autoridades no rol do passaporte diplomático, ao lado dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Essa alteração preserva o reconhecimento normativo já existente quanto à estatuta institucional dos Ministros do TCU e se harmoniza com o art. 73, § 3º, da CF/88, que lhes assegura garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens correspondentes às dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Apesar desse avanço, o substitutivo não resolve integralmente a lacuna federativa identificada no texto inicial. A redação proposta para o art. 5º-A contempla expressamente os Ministros do Tribunal de Contas da União, mas não inclui os Ministros-Substitutos do TCU, os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Municípios constitucionalmente existentes. De igual modo, o art. 5º-C, que disciplina o passaporte oficial, inclui Deputados Estaduais e Distritais, quando em missão oficial, e juízes federais de segunda instância, mas também não contempla expressamente os membros das demais Cortes de Contas.

Essa omissão é relevante porque mantém tratamento assimétrico entre integrantes de instituições que exercem função constitucional de fiscalização da Administração Pública em diferentes níveis federativos. Assim, não obstante a proposta reconheça a pertinência institucional do passaporte diplomático para os Ministros do TCU, falha ao não considerar a extensão de tratamento compatível aos demais membros do Sistema, especialmente quando atuam em representação institucional do País ou de suas respectivas Cortes. Nesse ínterim, a lacuna não parece ser satisfatoriamente suprida por cláusulas residuais do texto. O substitutivo prevê a concessão de passaporte diplomático a pessoas não relacionadas no rol legal quando houver interesse do País em missão de especial relevância, mediante autorização discricionária do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Contudo, a submissão de Conselheiros e Auditores a critérios genéricos de "interesse do País" ou "missão relevante" mantém uma margem de discricionariedade administrativa inadequada para autoridades com assento constitucional próprio, enfraquecendo a objetividade pretendida pela nova lei. Apesar desse entrave, o parecer da CREDN apresenta solução adequada quanto à extensão do passaporte ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes. No regime do passaporte diplomático, o substitutivo prevê que a concessão ao núcleo

familiar das pessoas indicadas no art. 5º-A será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores, conforme atualmente previsto no Decreto nº 5.978/2006. No regime do passaporte oficial, o texto adota solução equivalente ao estabelecer que a concessão ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas no art. 5º-C também será regulada pelo Ministério. Essa opção merece avaliação favorável, pois preserva a competência técnica do Ministério das Relações Exteriores e evita tanto a concessão automática quanto a vedação absoluta da extensão familiar. Além disso, a remissão à regulamentação administrativa permite que sejam definidos critérios objetivos, documentação exigida, prazos, hipóteses de cabimento e limites proporcionais, sempre vinculados à natureza da missão, à finalidade pública do deslocamento e ao interesse institucional envolvido. No caso dos membros dos Tribunais de Contas, essa solução é especialmente relevante para missões internacionais de maior duração, compromissos de representação externa, agendas sucessivas de cooperação técnica ou situações em que a estrutura familiar contribua para a estabilidade, segurança e regularidade do desempenho funcional.

Assim, a análise do parecer da CREDN conduz a conclusão parcialmente favorável. Isso, porque o substitutivo aprimora a técnica legislativa, recompõe o tratamento atualmente conferido aos Ministros do Tribunal de Contas da União no regime do passaporte diplomático e disciplina de modo adequado a extensão ao cônjuge, companheiro ou companheira e dependentes. Todavia, permanece insuficiente quanto à abrangência subjetiva dos membros do Sistema Tribunais de Contas, pois não contempla os integrantes das Cortes estaduais, distrital e municipais, nem os membros substitutos.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o PL 4128/2019 possui mérito ao buscar conferir tratamento legal mais objetivo ao regime dos documentos de viagem, especialmente quanto à classificação dos passaportes brasileiros, à distinção entre passaporte diplomático e passaporte oficial e à redução de espaços de discricionariedade administrativa na concessão de passaportes especiais. A iniciativa contribui para maior segurança jurídica, previsibilidade normativa e racionalidade institucional em matéria atualmente disciplinada, em larga medida, pelo Decreto nº 5.978/2006.

Todavia, sob a perspectiva do Sistema Tribunais de Contas, o texto inicial da proposição demanda aperfeiçoamentos relevantes. A redação original desloca os Ministros do Tribunal de Contas da União do regime atualmente vigente de passaporte diplomático para o passaporte oficial e, além disso, não contempla expressamente os demais membros das Cortes de Contas, como os Ministros-Substitutos, os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Municípios constitucionalmente existentes.

Essa omissão não se mostra compatível com a estrutura constitucional das Cortes de Contas, visto que a concessão de passaporte diplomático aos membros dos Tribunais de Contas deve ser compreendida como prerrogativa funcional vinculada à representação institucional, e não como benefício pessoal. A atuação desses Magistrados em fóruns internacionais, auditorias coordenadas e redes de cooperação técnica voltadas à integridade e à sustentabilidade fiscal projeta, no plano externo, a imagem do Estado brasileiro e a robustez do seu sistema de controle e fiscalização. Além disso, a supressão ou redução do tratamento atualmente assegurado aos Ministros do Tribunal de Contas da União exige justificativa constitucionalmente idônea, proporcional e compatível com a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima e a racionalidade decisória. Por conseguinte, a preservação do passaporte diplomático constitui medida consentânea com a dignidade constitucional dos cargos, com a vedação de retrocesso institucional imotivado e com a relevância dos compromissos internacionais assumidos por seus titulares.

A mesma racionalidade se aplica à extensão do passaporte ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes. Referida previsão deve ser preservada e regulamentada pelo Ministério das Relações Exteriores, com critérios objetivos, proporcionais e vinculados ao interesse público. Essa extensão não configura privilégio autônomo, mas medida acessória de suporte à missão institucional, especialmente em

deslocamentos internacionais de maior duração, compromissos de representação externa ou situações em que a estabilidade familiar contribua para o desempenho adequado, seguro e eficiente das funções públicas exercidas pelos membros das Cortes de Contas. Nesse sentido, o substitutivo da CREDN avança em pontos relevantes ao reorganizar a técnica legislativa da proposição, recompor o tratamento conferido aos Ministros do Tribunal de Contas da União no regime do passaporte diplomático e prever, de forma adequada, a regulamentação da extensão do documento ao cônjuge, companheiro ou companheira e dependentes. Ainda assim, permanece lacuna relevante, pois o substitutivo não contempla expressamente todos os membros dos Tribunais de Contas dos demais entes federativos, tampouco os membros substitutos.

Assim, a ATRICON manifesta-se parcialmente favorável ao PRL nº 2 da CREDN ao PL 4128/2019, pois, embora reconheça os avanços já realizados, defende o aperfeiçoamento do texto, por meio de alteração textual, que assegure a inclusão expressa do termo “Magistratura de Contas”, no inciso X, do art. 5º-A, da Lei nº 13.445/2017, incluído por intermédio do art. 3º do substitutivo. A redação também deve preservar a possibilidade de extensão do documento ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes, mediante regulamentação do Ministério das Relações Exteriores.

Isto posto, pelas razões expostas, conclui-se pela necessidade de aprimoramento do texto inicial do PL 4128/2019 e do substitutivo apresentado no âmbito da CREDN, a fim de assegurar tratamento normativo compatível com a Constituição Federal, com o princípio federativo, com a isonomia institucional e com a relevância da Magistratura de Contas na representação internacional brasileira em matéria de fiscalização da Administração Pública.

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Vice-Presidente de Assuntos Legislativos da ATRICON

Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Presidente da ATRICON

Brasília, 19 de maio de 2026