



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 268, DE 2026

Susta os efeitos de dispositivos da Portaria MTur nº 41, de 14 de novembro de 2025, do Ministério do Turismo, que institui a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH), em meio digital, e dispõe sobre a Plataforma FNRH Digital.

AUTORIA: Senador Magno Malta (PL/ES)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2026

Susta os efeitos de dispositivos da Portaria MTur nº 41, de 14 de novembro de 2025, do Ministério do Turismo, que institui a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH), em meio digital, e dispõe sobre a Plataforma FNRH Digital.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos dos seguintes dispositivos da Portaria MTur nº 41, de 14 de novembro de 2025, do Ministério do Turismo, que institui a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH), em meio digital, e dispõe sobre a Plataforma FNRH Digital: Parágrafo único do art. 3º; inciso I do art. 4º; art. 25; incisos I, II e III do art. 32; e art. 38.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Decreto Legislativo tem por objeto sustar parcialmente os efeitos da Portaria MTur nº 41, de 14 de novembro de 2025, editada pelo Ministro de Estado do Turismo, especificamente no que concerne à obrigatoriedade de utilização exclusiva da Plataforma FNRH Digital, à vinculação do registro de hóspedes ao sistema Gov.br e à vedação absoluta da ficha física de hóspedes.

A iniciativa parlamentar encontra amparo no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Trata-se de mecanismo constitucional de controle político e jurídico, exercido diretamente pelo Legislativo, sem necessidade de sanção presidencial, destinado a restaurar o equilíbrio entre os Poderes quando o Executivo ultrapassa os limites legais.

Embora apresentada sob o pretexto de modernização do registro de hóspedes e da instituição da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH) em meio digital, a Portaria promoveu alterações profundas no setor de turismo: substituiu integralmente o formulário físico, vedou sua utilização, condicionou o exercício da atividade hoteleira à conexão com plataforma governamental centralizada e, indiretamente, submeteu





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

hóspedes e prestadores de serviços ao cadastro no sistema Gov.br para operações de check-in e check-out.

Todavia, a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo) — fundamento legal da Portaria — não autoriza, em nenhum de seus dispositivos, tamanha ingerência. O art. 26 da lei permite ao Ministério do Turismo “exigir” informações e documentos, e o art. 34 impõe aos prestadores a manutenção de “livro de reclamações” e a observância dos direitos do consumidor. Contudo, em nenhum momento a lei estabelece a exclusividade de plataforma digital, a vedação do registro em papel ou a obrigatoriedade de identificação eletrônica nacional para o ato de hospedar-se¹.

Ao criar tais obrigações, a Portaria exorbitou do poder regulamentar, invadindo a reserva de lei formal e violando os princípios da legalidade (art. 5º, II, CF), da proporcionalidade, da razoabilidade e da livre iniciativa (art. 170, *caput*, CF). Não se questiona a conveniência da digitalização, mas a imposição obrigatória e exclusiva de modelo tecnológico centralizado, quando a lei admite — e a realidade brasileira exige — soluções plurais adaptadas às diferentes condições regionais e econômicas.

Além disso, a análise comparada com regimes autoritários revela padrão preocupante: o controle da circulação de pessoas constitui etapa inicial para a consolidação de Estados policiais. A China, desde a implementação da Lei de Segurança Nacional (2015), do sistema de crédito social (2014) e das rigorosas regras de registro de hóspedes previstas no art. 39 da Lei de Saída e Entrada², consolidou modelo de identificação biométrica e digital que permite ao Estado monitorar em tempo real os deslocamentos de seus 1,4 bilhão de cidadãos e de visitantes estrangeiros. Tais medidas, apresentadas como avanços tecnológicos, criaram base de dados interoperável entre agências de segurança e imigração, eliminando o anonimato e sujeitando a população a controle meticuloso sobre sua vida privada.

Na Coreia do Norte, o Estado totalitário exige há décadas que hotéis e alojamentos turísticos mantenham registro rigoroso de estrangeiros, com obrigação de informar prontamente as autoridades sob pena de severas sanções³. O país recentemente reforçou suas rotinas de vigilância de bairro, multando administrações locais que deixem de reportar a presença de visitantes externos durante a noite. Em todos os países de regime comunista ou socialista, a justificativa oficial para o controle centralizado do registro de

¹ Brasil. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em 23.04.2026.

² China – Lei de Saída e Entrada, art. 39. Conforme site oficial do governo de Xangai: “Article 39 of China's Exit-Entry Administration Law states: Hotels must register international visitors and submit accommodation information to local police. For non-hotel stays, the overseas guest or host must report to the local police within 24 hours of check-in.” Disponível em? [Announcement of the National Immigration Administration on the Pilot Implementation of Online Accommodation Registration for Foreigners Residing or Staying in Domiciles Other Than Hotels | govt.chinadaily.com.cn](https://www.chinadaily.com.cn/govt/chinadaily.com.cn). Acesso em 27.04.2026 as 10h27.

³ Coreia do Norte – Controle de turistas. Resort Wonsan-Kalma só permite entrada de turistas russos, evidenciando controle estatal. Disponível em: <https://g1.globo.com/turismo-e-viagem/noticia/2025/08/22/o-impaculado-resort-da-coreia-do-nore-que- apenas-turistas-russos-podem-visitar.ghtml>. Acesso em 27.04.2026, as 10h33.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

hóspedes é a modernização dos serviços e a garantia da segurança nacional. A motivação real, contudo, é sempre a mesma: o Estado pretende saber onde cada cidadão está, por quanto tempo permanece e com quem se relaciona, privando o indivíduo de sua autonomia e da possibilidade de se movimentar livremente sem ser monitorado⁴.

O governo brasileiro, ao editar a Portaria MTur nº 41/2025, que tornou obrigatória a autenticação via Gov.br para check-in e check-out, adotou o mesmo *modus operandi* desses regimes. A justificativa de eficiência e padronização não oculta a criação de base de dados centralizada com informações sensíveis — CPF, endereço completo, dados de viagem, composição familiar (incluindo menores de idade), motivo da viagem, origem e destino. A cada pernoite, o Estado passa a ter registro automático e inescapável da localização do cidadão e de suas relações. Ao exigir identificação exclusiva pela plataforma Gov.br, elimina-se qualquer possibilidade de escolha ou resistência, submetendo o cidadão a mecanismo de vigilância que nenhuma lei autorizou e que a Constituição repudia.

A experiência internacional demonstra que regimes autoritários sempre começam pelo controle dos deslocamentos e da vida cotidiana, naturalizando a vigilância sob o manto da modernização. A aprovação deste Projeto de Decreto Legislativo representa oportunidade de interromper esse caminho, restabelecendo a legalidade e a proporcionalidade no setor de turismo, com a mensagem clara de que o Estado não pode transformar a identificação digital obrigatória em instrumento de opressão. Trata-se, portanto, de ato de defesa da democracia e da dignidade humana.

De fato, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XV, assegura que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. Esse direito fundamental à livre circulação não admite restrições desproporcionais ou injustificadas. A imposição, por ato infralegal, da obrigatoriedade de pré-reserva, check-in e check-out exclusivamente mediante autenticação na plataforma gov.br transforma um ato natural da vida cotidiana – pernoitar em um estabelecimento hoteleiro – em uma operação de registro prévio e rastreamento estatal.

Cada deslocamento, cada noite de descanso, cada viagem a lazer ou a negócios passa a exigir autorização eletrônica e identificação pessoal perante o governo, sob pena de o prestador de serviços ser multado ou interditado. Trata-se, portanto, de uma restrição indireta, mas eficaz, ao livre exercício do direito de ir e vir, que a lei não autorizou e que a Constituição não tolera.

Diferentemente de exigências legítimas de identificação em situações excepcionais (como controle migratório ou medidas de segurança pública devidamente justificadas e proporcionais), a obrigação generalizada e preventiva de registro digital

⁴ China – Sistema de crédito social (2014). Conforme site do governo chinês: “In 2014, the State Council issued the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014-20). The system will collect online data to rate citizens and enterprises' integrity, and reward or punish them accordingly.” Disponível em: [China's Social Credit System - Rosa-Luxemburg-Stiftung](#). Acesso em 27.04.2026, as 10h35.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

centralizado submete o cidadão comum a um sistema de vigilância contínua. O direito de locomoção não significa apenas a ausência de obstáculos físicos; implica também o direito de se movimentar sem que o Estado tenha, por padrão, acesso automatizado à informação de onde o indivíduo esteve, por quanto tempo e com quem. Ao condicionar a hospedagem à autenticação via gov.br, a Portaria inverte a lógica constitucional: ao invés de presumir a liberdade, impõe o controle como regra.

Nesse contexto, de forma objetiva, propõe-se a sustação integral dos seguintes dispositivos da Portaria MTur nº 41/2025:

1. Parágrafo único do art. 3º – que veda a exigência de ficha física, ao afirmar que “a FNRH em meio digital substitui integralmente o formulário físico, vedada a exigência de ficha física”. A lei não proíbe o uso de papel; a vedação é desproporcional e ignora a realidade de milhares de estabelecimentos em regiões sem internet de qualidade.

2. Inciso I do art. 4º – que define a FNRH como “documento digital obrigatório”. Ao qualificar o documento dessa forma, a Portaria elimina qualquer outra forma de registro, o que não decorre da lei.

3. Art. 25 – que estabelece que “o acesso do meio de hospedagem à Plataforma FNRH Digital será feito por meio de conta no portal Gov.br” e exige cadastro regular no Cadastur. A lei exige apenas o cadastro no Cadastur como condição para o exercício da atividade, não impondo autenticação via Gov.br para operações rotineiras de registro de hóspedes.

4. Incisos I, II e III do art. 32 – que instituem o ciclo obrigatório da ficha (pré-check-in, check-in e checkout) exclusivamente por meio digital. A lei não prevê esse ciclo digital obrigatório.

5. Art. 38 – que dispõe sobre o pré-check-in e o check-in obrigatoriamente realizados por meio da Plataforma FNRH Digital. A lei não exige que o hóspede interaja com qualquer sistema eletrônico do governo; o estabelecimento pode coletar os dados diretamente.

A sustação desses dispositivos não invalida a Portaria como um todo, mantendo híidas as normas que criam a plataforma digital como opção voluntária, bem como os capítulos relativos à proteção de dados, governança e interoperabilidade, desde que não impeçam a coexistência de métodos alternativos. O dever de fornecer informações de hospedagem (inciso I do art. 36) subsiste integralmente por força do art. 26 da Lei nº 11.771/2008, podendo ser cumprido por qualquer meio idôneo — físico, eletrônico próprio ou, voluntariamente, pela plataforma digital.

No plano da inclusão digital, a imposição de plataforma centralizada não pode ignorar o contexto real de acesso à internet no Brasil. A pesquisa TIC Domicílios 2024, do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), divulgada em janeiro de 2025, revela que, embora 84% da população brasileira





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

acesse a internet (159 milhões de pessoas), apenas 22% têm acesso a “conectividade significativa” — condições adequadas de velocidade, dados, dispositivo próprio e habilidades digitais para uso diário. Entre as classes D e E, esse percentual cai para apenas 3%⁵.

Esses dados são incompatíveis com a premissa de que uma plataforma digital centralizada possa ser a única via de registro de hóspedes em todo o território nacional. Ao vedar a ficha física, a Portaria exclui do mercado hoteleiro milhares de pequenos estabelecimentos localizados em áreas rurais, periféricas ou de baixa conectividade, além de dificultar o acesso de hóspedes sem domínio de ferramentas digitais ou sem smartphone com dados móveis de qualidade. A própria Secretaria-Adjunta da SGD/MGI reconheceu, no lançamento da pesquisa, que “ainda há desigualdades e desafios a serem enfrentados” e que o governo desenha ações para enfrentar a desigualdade digital, como o Índice de Maturidade de Serviços Digitais e projetos-piloto que combinam atendimento presencial e digital. Tais declarações oficiais evidenciam que a universalização do acesso digital está longe de ser alcançada, tornando a imposição de plataforma exclusiva não apenas desarrazoada, mas potencialmente inconstitucional por violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Some-se a isso a recorrente instabilidade dos serviços digitais do governo, especialmente do portal Gov.br e da infraestrutura do Serpro. Em fevereiro de 2026, 43% dos usuários enfrentaram problemas de login e 35% tiveram dificuldades com o website⁶. Em abril do mesmo ano, nova pane impediu o acesso a serviços essenciais como o e-CAC da Receita, a Carteira de Trabalho Digital e o Meu INSS. A infraestrutura do Serpro também se mostrou vulnerável: em 2026, falha no centro de dados da estatal em São Paulo paralisou a entrega de declarações de Imposto de Renda em todo o país. Tornar obrigatório e exclusivo o uso dessa infraestrutura para o núcleo da atividade hoteleira — *check-in* e *check-out* — constitui risco estratégico incompatível com o porte do setor de turismo.

Do ponto de vista da proteção de dados pessoais, desde a Emenda Constitucional nº 115/2022, a proteção de dados integra o rol dos direitos fundamentais (art. 5º, LXXIX, CF). A Lei nº 13.709/2018 (LGPD) estabelece os princípios da necessidade, adequação, minimização da coleta e transparência. A Portaria, ao criar base de dados centralizada com informações sensíveis de milhões de hóspedes — CPF, endereço completo, composição familiar (inclusive menores), dados de viagem, placa de veículo, motivo da viagem — desrespeita o princípio da minimização (art. 6º, III, LGPD),

⁵ Enap. “Inclusão digital: apenas 22% dos brasileiros têm acesso a uma internet de qualidade, revela pesquisa”. Publicado em 16 jan. 2025. Disponível em: enap.gov.br/acontece/noticias/inclusao-digital-no-brasil-apenas-22-dos-brasileiros-tem-acesso-a-uma-internet-de-qualidade-revela-pesquisa/. Acesso em 27.04.2026 as 10h37.

⁶ Relatos de instabilidade do Gov.br e Serpro (fev. 2026, abr. 2026, 2026). Conforme notícias e relatos de usuários em plataformas de reclamação (ex.: “código demora a chegar”, expira antes de uso). Fontes específicas disponíveis em portais de notícias técnicos e no site do Serpro. Disponível em: <https://www.em.com.br/nacional/2026/04/7394147-gov-br-esta-fora-do-ar-entenda-o-que-aconteceu-com-o-app-do-governo.html>. Acesso em 27.04.2025 as 10h40.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

pois coleta dados muito além do estritamente necessário para o simples registro de hospedagem.

Ao vedar alternativas descentralizadas (ficha física ou sistema próprio não integrado), a Portaria obriga cidadãos e empreendedores a submeterem-se a essa coleta massiva sem previsão legal específica. A centralização amplia exponencialmente os riscos de vazamentos, acessos indevidos e usos secundários não autorizados — como compartilhamento com órgãos de segurança e inteligência sem controle judicial.

O art. 13 da própria Portaria autoriza o compartilhamento com órgãos públicos sem exigir ordem judicial. O STF, nas ADI's 4.906 e 5.642, só admitiu acesso direto a dados cadastrais em investigações criminais graves e, para localização em tempo real, condicionou-o à omissão do juiz em 12 horas. A Portaria, ao permitir o compartilhamento preventivo e generalizado de dados de localização de qualquer cidadão, sem qualquer controle judicial, viola frontalmente esses parâmetros.⁷

A imposição do uso exclusivo da plataforma e da autenticação via Gov.br cria barreiras desproporcionais à livre iniciativa (art. 170, CF). Pequenos meios de hospedagem — pousadas familiares, hostels, campings, albergues — localizados em áreas rurais, indígenas, quilombolas ou de fronteira, com conectividade precária ou inexistente, não terão condições de cumprir a obrigação, sujeitando-se a multas de R\$ 350,00 a R\$ 1.000.000,00 (art. 36 da Lei 11.771/2008) e até à interdição.

Trata-se de desigualdade competitiva flagrante: grandes redes hoteleiras, com estrutura de TI e conectividade garantida, adaptam-se com facilidade; o pequeno empreendedor, muitas vezes sem computador na recepção, fica à mercê de sanções. Essa distinção não encontra justificativa razoável na lei nem nos dados objetivos de inclusão digital, violando o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF).

Além disso, com base na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, inclusive no julgamento da ADI 1075⁸, o poder regulamentar da Administração Pública não autoriza a criação de obrigações ou restrições não previstas em lei. Assim, ao vedar a ficha física e impor o uso exclusivo da plataforma digital com autenticação via Gov.br, a Portaria MTur nº 41/2025 extrapolou os limites do poder regulamentar conferido pela Lei nº 11.771/2008, incorrendo em vício que justifica a sustação parcial pelo Congresso Nacional nos termos ora propostos.

A mesma lógica que impede o poder regulamentar de criar restrições não previstas em lei – conforme reconhecido pelo STF na ADI 1075 – também invalida a pretensão brasileira de impor um modelo que sequer encontra paralelo em democracias consolidadas.

⁷ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4357880>. Acesso em 27.04.2026 as 14h07.

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=532701>. Acesso em 27.04.2026 as 14h08.

⁸ <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1104494705>. Acesso em 27.04.2026 as 14h34.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

A análise comparada com países democráticos (Alemanha, França, Reino Unido, Japão, Canadá, Austrália, Estados Unidos) demonstra que nenhum deles adota sistema digital centralizado obrigatório e exclusivo para registro de hóspedes. A Alemanha, pela Lei Federal de Registro (Bundesmeldegesetz), dispensa hóspedes estrangeiros de curta permanência da obrigação geral de registro, mantendo os hotéis os dados em arquivo próprio, sem envio automático ao governo central.

O Reino Unido exige registro por 12 meses, em papel ou sistema próprio, sem plataforma nacional única. A França exige a “fiche de police” para estrangeiros, mas sem concentração obrigatória em base única⁹.

Já em regimes socialistas ou comunistas (China, Vietnã, Coreia do Norte, Cuba, Laos), a centralização do registro de hóspedes é total e integrada a sistemas de vigilância estatal.

O Brasil, ao adotar modelo mais próximo desses países do que das democracias ocidentais, incorre em desalinhamento democrático preocupante, agravado pela ausência de previsão legal expressa. A sustação proposta reposiciona o Brasil no espectro democrático, mantendo os benefícios da tecnologia, mas respeitando liberdades civis e pluralidade de soluções.

A revogada Portaria MTur nº 177/2011, que vigorou por mais de uma década, previa exatamente a coexistência de modelos: o meio de hospedagem podia usar o subsistema do Ministério do Turismo ou manter subsistema eletrônico próprio, com integração facultativa. O sistema funcionou, o turismo cresceu e não houve colapso na segurança ou nas estatísticas. A Portaria 41/2025, ao eliminar essa faculdade, representa retrocesso autoritário no método, ainda que avanço tecnológico no conteúdo.

Se mantida, os seguintes efeitos adversos são previsíveis: fechamento ou informalização de milhares de pequenos meios de hospedagem, com perda de empregos e redução da oferta turística em áreas remotas; exclusão de hóspedes idosos, de baixa renda, residentes em áreas rurais e estrangeiros sem acesso ao Gov.br; aumento da litigiosidade judicial; riscos de vazamento de dados em larga escala; e fortalecimento de sistema de vigilância estatal sem controle democrático.

⁹ Análise comparada de registros de hóspedes:

- Alemanha: Bundesmeldegesetz (BMG), § 17(1). Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesmeldegesetz/>.
 - Reino Unido: The Tourism (Northern Ireland) Order 1992, s.24. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/nisi/1992/2614>.
 - França: Code du Tourisme, art. R133-1. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074073/.
 - Portaria MTur nº 177, de 13 de setembro de 2011 (revogada). Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-2/2011/portaria-mtur-no-177-de-13-de-setembro-de-2011>.
- Todos acessados em 23 abr. 2026.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26085.58697-64

Por outro lado, a sustação parcial restaura a liberdade de escolha do meio de hospedagem e do hóspede, mantém a plataforma digital como opção eficiente para quem desejar utilizá-la, preserva a arrecadação e a fiscalização (os dados continuarão sendo prestados ao Ministério do Turismo), alinha o Brasil às melhores práticas democráticas internacionais e respeita os dados da pesquisa TIC Domicílios 2024.

Contudo, a sustação dos dispositivos mencionados não impede a existência da plataforma, mas devolve ao cidadão e ao empreendedor a liberdade de ir e vir, de escolher o meio mais adequado — físico, eletrônico próprio ou plataforma governamental — respeitando o princípio da autodeterminação informativa e a prerrogativa do hóspede de escolher como e quando se identificar, nos exatos limites da lei.

Diante do exposto, apresenta-se o presente Projeto de Decreto Legislativo para sustação parcial da Portaria MTur nº 41/2025, com fulcro no art. 49, V, da Constituição Federal. A medida não representa oposição à modernização do turismo, mas sim defesa da legalidade, da liberdade econômica, da inclusão digital e da proteção de dados pessoais.

São essas as razões que me levaram a apresentar a presente proposta, para a qual conto com o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2026.

Senador MAGNO MALTA
PL/ES



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art49_cpt_inc5
- Emenda Constitucional nº 115 de 10/02/2022 - EMC-115-2022-02-10 - 115/22
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2022;115>
- Lei nº 11.771, de 17 de Setembro de 2008 - Lei Geral do Turismo (2008) - 11771/08
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2008;11771>
 - art26
 - art36
- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (2018) - 13709/18
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>