

**PROJETO DE LEI N° , DE 2019**  
(Do Sr. LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA)

Altera os arts. 26, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70 e 71 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e acrescenta os arts. 63-A, 70-A, 70-B, 72-A, 72-B, 72-C, 74-A e 74-B, para aprimorar os critérios do processo de naturalização de imigrantes.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 26, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70 e 71 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 26.....  
.....

§ 7º Na hipótese de o beneficiário optar pela naturalização, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicará, no prazo de trinta dias, ato de instauração de processo simplificado de naturalização com os atos necessários à sua efetivação.

§ 8º O solicitante de naturalização deverá comprovar residência no território nacional pelo prazo mínimo de dois anos, observadas as demais condições previstas no art. 65 desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 63. O filho de pai ou de mãe brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular poderá, a qualquer tempo, desde que esteja residindo no País, promover ação de opção de nacionalidade.

.....” (NR)

“Art. 64. A naturalização é ato unilateral do Estado no exercício de sua soberania e pode ser:

.....” (NR)

“Art. 65. São condições para a concessão da naturalização ordinária:

.....

II - ter residência ininterrupta no território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

---

IV - não estar respondendo a processo criminal, nem ter sido condenado penalmente por crime doloso, no Brasil e no exterior, ou estar reabilitado;

V - comprovar que possui meios lícitos de subsistência própria e da família; e

VI - ter bom procedimento social, a ser apurado em sindicância.

§ 1º Para fins de contagem do prazo de residência referido no inciso II do caput, serão considerados os períodos em que o imigrante tenha passado a residir no País por prazo indeterminado, não impedindo o deferimento da naturalização ordinária as viagens esporádicas do naturalizando ao exterior cuja soma dos períodos de duração não ultrapassem o período de doze meses.

§ 2º Aos originários de países de língua portuguesa, será exigida apenas residência por um ano ininterrupto, nos termos do § 1º deste artigo, e idoneidade moral.

§ 3º Ter-se-á como satisfeita a exigência do inciso V do caput, se o naturalizando:

I - apresentar prova de exercício de profissão ou documento hábil que comprove a posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;

II - perceber proventos de aposentadoria, vedados os benefícios de natureza assistencial;

III - sendo estudante de até vinte e cinco anos de idade, viver na dependência de ascendente, irmão ou tutor; ou

IV - se for cônjuge ou companheiro de brasileiro ou tiver a sua subsistência provida por ascendente ou descendente possuidor de recursos bastantes à satisfação do dever legal de prestar alimentos.” (NR)

“Art. 66. O prazo de residência fixado no inciso II do caput do art. 65 poderá ser reduzido, conforme os prazos mínimos indicados no § 2º deste artigo, se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições:

---

II - ter filho brasileiro, ressalvada a naturalização provisória;

---

VII - ser proprietário, no Brasil de empresa que tenha pelo menos vinte empregados brasileiros.

§ 1º O preenchimento das condições previstas nos incisos V, VI e VII do caput será avaliado na forma disposta em regulamento.

§ 2º A residência será, no mínimo, de um ano no caso dos incisos II e III do caput; de dois anos, no dos incisos V e VI; e de três anos, no do inciso VII.” (NR)

“Art. 67.....

§ 1º O prazo de residência no território nacional a que se refere o caput deverá ser imediatamente anterior à apresentação do pedido.

§ 2º Para fins de contagem do prazo de residência para obtenção da naturalização extraordinária, serão considerados os períodos em que o imigrante tenha passado a residir no País por prazo indeterminado.” (NR)

“Art. 69.....

.....  
III - não estar respondendo a processo criminal, nem ter sido condenado penalmente por crime doloso, no Brasil e no exterior, ou estar reabilitado.” (NR)

“Art. 70.....

§ 1º A naturalização prevista no caput será convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de 2 (dois) anos após atingir a maioridade e cumprir os requisitos previstos nos incisos IV, V e VI do art. 65 desta Lei.

§ 2º A residência será considerada fixa, para fins da naturalização provisória, a partir do momento em que o imigrante passar a residir no País por prazo indeterminado.” (NR)

“Art. 71. O pedido de naturalização será apresentado e processado na forma prevista pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo cabível recurso em caso de denegação.

.....” (NR)

Art. 2º A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 63-A, 70-A, 70-B, 72-A, 72-B, 72-C, 74-A e 74-B:

“Art. 63-A. O filho de pai ou mãe brasileira nascido no exterior e cujo registro estrangeiro de nascimento tenha sido transscrito diretamente em cartório competente no País terá a confirmação

da nacionalidade vinculada à opção pela nacionalidade brasileira e pela residência no território nacional.

§ 1º Depois de atingida a maioridade e até que se faça a opção pela nacionalidade brasileira, a condição de brasileiro nato ficará suspensa para todos os efeitos.

§ 2º Feita a opção pela nacionalidade brasileira, os efeitos da condição de brasileiro nato retroagem à data de nascimento do interessado.”

“Art. 70-A. A concessão da naturalização é de competência exclusiva do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, por meio de portaria, conforme processo definido em regulamento.”

“Art. 70-B. O Ministro da Justiça e Segurança Pública decidirá sobre a conveniência e a oportunidade da concessão de nacionalidade nas hipóteses previstas nos incisos I, III e IV do art. 64, satisfeitas as condições objetivas necessárias à naturalização, consideradas requisito preliminar para o processamento do pedido.”

“Art. 72-A. No curso do processo de naturalização, poderá qualquer do povo impugná-la, desde que o faça fundamentadamente.”

“Art. 72-B. A satisfação das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização.”

“Art. 72-C. Será nulo o ato de naturalização se provada a falsidade ideológica ou material de qualquer dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 1º A nulidade será declarada em ação e será promovida pelo Ministério Pùblico Federal perante juízo federal no domicílio do naturalizado.

§ 2º É assegurada, em todas as instâncias, prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais na ação de anulação de naturalização obtida com fraude à lei.”

“Art. 74-A. A naturalização não importa aquisição da nacionalidade brasileira pelo cônjuge e filhos do naturalizado, nem autoriza que estes entrem ou se radiquem no Brasil sem que satisfaçam às exigências desta Lei.”

“Art. 74-B. A naturalização não extingue a responsabilidade civil ou penal a que o naturalizando estava anteriormente sujeito em qualquer outro país.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A naturalização pressupõe o estabelecimento de um novo vínculo da pessoa com um Estado, lâme de natureza jurídico-política e psicossocial de grande repercussão individual e pública. A formação desse vínculo passa a incorporar o estrangeiro no seio da dimensão humana de um Estado diferente do seu Estado originário. Esse elemento dinâmico e ativo do Estado, conhecido como o povo, a nação, a cidadania, consiste na verdadeira força histórica, cultural e política de um país, detendo a soberania nos Estados Democráticos de Direito.

Com a renúncia solene da nacionalidade originária e a adoção de uma nova pátria, passa o indivíduo, a partir do momento de criação desse novo vínculo, a desfrutar da proteção do Estado que lhe atribui a nova nacionalidade, devendo, em contrapartida, se sujeitar à sua autoridade e ao cumprimento dos deveres impostos a seus nacionais, mesmo diante do afastamento da jurisdição territorial do novo Estado patrial.

Nesse diapasão, como salienta Mirtô Fraga, “a naturalização é a etapa final e decisiva da integração do imigrante, ou melhor, é o resultado da integração, e consequência da assimilação dos usos, costumes, idioma.” (O novo estatuto do estrangeiro comentado. Forense: Rio de Janeiro, 1985. p. 416).

Do direito de nacionalidade promanam diversos outros direitos concernentes à cidadania, como o direito à participação política, o de votar e ser votado, o de ser membro e de participar de partidos políticos, e o de ocupar certos cargos públicos.

Não é por outra razão que, diante da essencialidade e da importância desse direito, que sua definição, seu alcance e suas restrições derivam do poder soberano, que se manifesta no plano constitucional.

Nesse ponto, compete a referência à lição do Ministro do STF Celso de Mello em trecho do seu voto proferido na questão de ordem no HC nº 83.113/DF:

*“Não se pode perder de perspectiva, nesse tema, que as hipóteses de outorga, aquisição e perda da nacionalidade brasileira, quer de caráter primário (nacionalidade originária), quer de índole secundária (nacionalidade adquirida por naturalização), decorrem, exclusivamente, do texto constitucional, pois a questão da nacionalidade traduz matéria que se sujeita, unicamente, ao poder soberano do Estado brasileiro. (...)”*

*Cabe ter presente, neste ponto, considerado o princípio da supremacia da Constituição, que as leis editadas pelo Brasil e as convenções internacionais por ele celebradas não podem contrariar o que dispõe a Lei Fundamental da República, tendo em vista a irrecusável subordinação hierárquico-normativa de tais diplomas (leis e tratados internacionais) ao que prescreve a Carta Política. (RTJ 179/493-496, 495 , Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 180/569-570 , Rel. Min. CELSO DE MELLO, v . g.)” (Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 29/08/03).*

Vale dizer, a própria identidade cultural, cívica e política da nação e o preenchimento dos requisitos de idoneidade, integração cultural e lealdade estão em jogo quando se trata de aferir os parâmetros para a inclusão de estrangeiro na condição de brasileiro, apto a assumir todos os direitos e deveres que essa condição impõe, os quais devem ser buscados no sistema constitucional brasileiro.

Esses conceitos deixam clara a natureza do ato de concessão da naturalização como ato de soberania. Ademais, sendo ato político, não é direito do estrangeiro, mas uma faculdade do Estado, que pode negá-la, sem qualquer motivação, ainda que o estrangeiro preencha todas as condições da lei. Como ressalta Mirtô Fraga, ao citar Penna Marinho:

*“No uso desse poder discricionário, o Estado é a única entidade competente para decidir se dá ou nega a naturalização a quem a pediu. Concedida, ela é um favor, uma benevolência, uma graça do Estado a quem a recebe; negada, ela é um ato de soberania contra o qual não cabe recurso para instâncias internacionais e do qual não é o Estado obrigado a declarar as razões que o propeliram a assim agir.” (O novo estatuto do estrangeiro comentado, p. 417).*

Desde as discussões parlamentares que levaram à promulgação da Lei nº 818/1949, diploma que regia a matéria de naturalização antes da Lei nº 6.815/1980 (conhecido como “Estatuto do Estrangeiro”), já estava clara essa lição, advinda do Direito Internacional Público e do Direito

Constitucional comparado, conforme se colhe do Parecer do Relator do projeto na Comissão de Justiça, Deputado Adroaldo Costa, nos seguintes termos:

*"3. A concessão da naturalização é ato de soberania, eminentemente político e, não, questão de direito a ser apreciada por juízes e tribunais.*

*(...) E na concessão da nacionalidade brasileira a um estrangeiro, não só se deve perquirir se ele satisfaz as exigências legais, senão também e, precipuamente, se há conveniência e se é oportuna tal concessão. Este poder político deve, evidentemente, de ser exercido, e discricionariamente, por aquele dos três poderes que mais diretamente encarna a soberania, a saber, o Executivo, na pessoa de seu chefe, o Presidente da República." (Diário do Congresso Nacional, ano II, n. 81, 1947, págs. 2063 e 2064).*

Para Jacob Dolinger,

*"a naturalização é um ato unilateral e discricionário do Estado no exercício de sua soberania, podendo conceder ou negar a nacionalidade a quem, estrangeiro, a requeira. Não está o Estado obrigado a conceder a nacionalidade mesmo quando o requerente preenche todos os requisitos estabelecidos pelo legislador, conforme expresso na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 em seu art. 121: A satisfação das condições previstas nesta lei não assegura ao estrangeiro o direito à naturalização"* (Dolinger, Jacob. Direito Internacional Privado. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 182.).

Igual parecer esposta o ex-Ministro do STF e da Corte Internacional de Justiça Francisco Rezek, para quem

*"no domínio da lei ordinária – que rege a situação dos estrangeiros em geral – a naturalização não é jamais obrigatória, tanto significando que, caso a caso, o governo pode recusá-la mesmo quando preenchidos os requisitos da lei"* (Rezek, Francisco. Direito Internacional Público. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 189.).

No magistério de Uadi L. Bulos (Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 489),

*"A obtenção de naturalização ordinária configura ato discricionário do chefe do Executivo. Na análise deste ato, decorrente da manifestação da soberania do Estado brasileiro, não há que se falar em direito subjetivo público do interessado. A propósito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito, corroborando o entendimento de que 'não há*

*inconstitucionalidade no preceito que atribui exclusivamente ao Poder Executivo a faculdade de conceder naturalização' (RDA, 20:313).*"

A atribuição de nacionalidade derivada a estrangeiro sempre foi reconhecida como ato de soberania, ato político, e, portanto, revestido de discricionariedade, na medida em que importa avaliação da conveniência e oportunidade de se incluir novo membro à associação de indivíduos que forma um Estado-nação, segundo límpida lição de Francisco Xavier da Silva Guimarães (RE 76.487/SP, Min. Rel. Xavier de Albuquerque, Segunda Turma, DJ de 26/4/74).

Sob a égide da Constituição de 1988, a naturalização, em sua forma ordinária, prevista no art. 12, II, "a", caracteriza-se por ser ato discricionário da Administração em face dos requerentes que almejam se tornar brasileiros e preencham os critérios legais, fato reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros casos, no RMS 27.840/DF (Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJ de 27/08/2013), na Extradição nº 1.121 (Min. Rel. Celso de Mello, DJ de 25/6/10) e na QO HC nº 83.113/DF (Min. Rel. Celso de Mello, DJ de 29/08/03).

Diante disso, é de espantar que a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), diploma legal que abrogou a Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), adote uma redação impositiva ao tratar da faculdade do Estado brasileiro na concessão de nacionalidade – "Será concedida naturalização ordinária". A adoção de um modelo legal que retira o poder do Estado no exercício de um ato de soberania tão elementar quanto atribuir a nacionalidade a um estrangeiro é verdadeiro atentado à razão, ao Direito Constitucional e Internacional.

Ademais, a Lei de Migração esvazia a naturalização extraordinária (vinculada), uma vez que cria direito subjetivo do requerente que resida cumulativamente por pelo menos quatro anos em território nacional, pela via ordinária, segundo critérios legais quase iguais aos critérios constitucionais da naturalização extraordinária, ofendendo os moldes do sistema constitucional de naturalização (art. 12, II, da Constituição Federal).

Este pressupõe uma proporcionalidade entre o tempo de residência ininterrupta e os demais critérios para concessão: quanto menor o tempo de permanência, mais rigoroso deve ser o crivo em relação aos demais critérios, que ocorre por meio de uma margem de avaliação, pelo Executivo, dos critérios de idoneidade, lealdade, integração sociocultural, atendimento ao interesse público, etc. (ato discricionário); quanto maior o tempo, menos restritivos podem ser esses critérios, até chegar ao limite de 15 anos e inexistência de condenação penal (ato vinculado).

No processo ordinário, que deveria ter os critérios mais rígidos de aferição de idoneidade, lealdade nacional e conformidade com o interesse público, a Lei de Migração adota exigências mínimas. Mesmo uma pessoa que não conseguisse comprovar renda ou que estivesse sendo processada criminalmente por um crime gravemente lesivo à ordem pública poderia ser naturalizada brasileira. Ademais, bastaria ter adquirido a autorização de residência e retornar ao País quatro anos depois, anulando, assim, o próprio sentido da naturalização como culminância de um processo da integração sociocultural e criação de vínculos efetivos de interesses na pátria de adoção. Pior, o Estado brasileiro não poderia sequer levar em conta a própria finalidade do interesse público ao praticar um ato de soberania, assim reconhecido no Direito Internacional Público desde o nascimento da noção de Estado territorial e nacional.

No ímpeto de compensar eventuais excessos do diploma legal que veio a ab-rogar, a Lei de Migração acaba por adotar posição extremada e militante em prol do esvaziamento da soberania, da identidade, da ordem pública e da segurança nacionais. De fato, constatamos que a Lei nº 13.445/2017 promove uma série de rupturas em relação à vasta tradição no regramento da matéria no Brasil republicano, sobretudo no que toca ao processo de naturalização ordinária. Esse movimento eversivo da soberania nacional revela também um desprezo pela própria cultura e história do povo brasileiro e pela noção de interesse nacional, de ordem pública e da supremacia do bem público sobre o interesse individual em matéria de ato de soberania. Só nos resta reconhecer que, ao tratar da nacionalização, a Lei de Migração subordina os fundamentos da soberania e da ordem pública

nacionais a uma utopia de fronteiras abertas e lealdades políticas fluidas e globais, ofendendo o princípio fundamental da soberania (art. 1º, I, CF), bem como os princípios da independência nacional e igualdade entre os Estados (art. 4º, I e V, CF).

Em particular, cumpre mencionar os seguintes aspectos no regramento da Lei de Migração, quando comparada com o diploma anteriormente vigente (Lei nº 6.818/1980):

- Converte-se a naturalização de ato discricionário (ato de soberania) em um ato completamente vinculado, sendo imposta ao Estado a concessão de nacionalidade brasileira ao estrangeiro que preencha certos requisitos objetivos e mínimos. Cria-se um direito subjetivo à nacionalização. Não há margem de avaliação de critérios de estatura constitucional, no escopo da nacionalidade, pertinentes à ordem pública e à soberania nacional, como a idoneidade moral (art. 12, II, “a”, CF/88) ou o interesse nacional (art. 12, § 4º, I, CF/88), que se achata em mera inexistência de condenação penal.
- Não se atribui competência a nenhum órgão para a condução do processo.
- Não se qualifica o modo de contagem do prazo de residência, antes definido como residência contínua (ininterrupta) e imediatamente anterior ao pedido do portador de visto de permanente, o que agora possibilitaria ao estrangeiro em estada intermitente por quatro anos ou em condição de residência sob visto temporário (e residência temporária) requerer naturalização ordinária, abolindo o primado da integração cultural e da residência efetiva no Estado de naturalização. O Decreto nº 9.199/2017, que regulamentou a Lei de Migração, procura corrigir o lapso

normatizando a contagem com base no tempo de residência por prazo indeterminado (antigo visto de permanente), mas o critério deveria ser fixado em lei, a bem da segurança jurídica.

- Não se considera a preservação do interesse nacional e da ordem pública no caso de o naturalizado estar respondendo a processo penal (denúncia) ou ter sido condenado, no Brasil ou no exterior, por crime doloso.
- Não se considera a preservação do interesse nacional e da ordem pública no caso de estrangeiro requerente que resida, por tempo indeterminado no Brasil, há quatro anos e que não possua emprego ou bens suficientes para manutenção própria e da sua família, gerando ônus adicional às combalidas contas públicas e aos previdos contribuintes brasileiros.
- Não se prescreve a anulação do ato de naturalização no caso de se constatar falsidade de documento ou declaração, grave omissão diante da tradição normativa da matéria, que remonta pelo menos à Lei nº 818/1949.
- As hipóteses de redução do prazo de residência para preenchimento do critério temporal de naturalização ordinária foram mantidas, com exceção do critério econômico, que deve, no entanto, ser atualizado para um parâmetro de contribuição com a geração de empregos no Brasil.
- Os processos de naturalização especial, provisória e extraordinária foram mantidos, mas sem a explicitação do modo de contagem do prazo de residência. No caso da naturalização especial e provisória, também não foi mantida a necessidade de idoneidade moral e inexistência de denúncia ou condenação penal.

- Ao tratar da opção de nacionalidade, a nova Lei deixa de incluir o critério constitucional da necessidade de o requerente residir no Brasil (CF, art. 12, I, “c”, em redação dada pela EC nº 54, de 2007), matéria regrada apenas no Decreto nº 9.199/2017.
- Ao tratar do processo de naturalização ordinária, a Lei de Migração não regulamenta os critérios constitucionais simplificados para os originários de países de língua portuguesa (residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral, cf. art. 12, II, “a”, CF), matéria trazida apenas pelo Decreto nº 9.199/2017.
- Por outro lado, a redução da burocracia quanto aos efeitos da naturalização parece-nos uma alvissareira evolução no cotejo com o modelo anterior.

À vista desses pontos, procuramos oferecer um Projeto de Lei para aperfeiçoar a Lei de Migração naqueles aspectos em que diverge do modelo constitucional de atribuição de nacionalidade derivada e da tradição brasileira na matéria, sempre em consonância com os parâmetros do Direito Constitucional brasileiro, do Direito Internacional Público e do interesse da sociedade brasileira.

Nesse ensejo, pedimos aos Nobres Pares o apoioamento deste Projeto para que tenhamos a oportunidade de discutir e aprimorar as regras para a naturalização no Brasil.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA