

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16, DE 2021

Apensada: PEC n º 175/2019

Altera o art. 12 da Constituição Federal para suprimir a perda da nacionalidade brasileira em razão da mera aquisição de outra nacionalidade, incluir a exceção para situações de apatridia e acrescentar a possibilidade de a pessoa requerer a perda da própria nacionalidade.

Autor: SENADO FEDERAL

Relatora: Deputada BIA KICIS

I - RELATÓRIO

A presente Proposta de Emenda à Constituição vem do Senado Federal e teve sua origem em rumoroso caso judicial, decidido pelo Supremo Tribunal Federal em 2017, no qual, pela primeira vez, pessoa nascida no Brasil teve sua extradição concedida, em razão da perda da nacionalidade brasileira (originária), em decorrência de naturalização.

Os fatos do caso foram bem resumidos em reportagem da Agência Brasil – Brasília, publicada em 18/01/2018, nos seguintes termos:

“Em 2005, Cláudia Cristina Sobral conheceu, pela Internet, o norte-americano Karl Hoerig. Pouco tempo depois, casaram-se em Las Vegas. A união foi marcada por violência. Major da Força Aérea norte-americana e veterano das guerras do Afeganistão e do Iraque, Hoerig agredia a esposa; a obrigava a andar nua e de salto alto em casa e, quando estava viajando a trabalho, a proibia de sair da residência. Ao longo de dois anos de casamento, ela sofreu três abortos. Um dia, em março de 2007, Hoerig foi encontrado morto em casa. Na sequência, Cláudia voltou para o Brasil.



A suspeita do homicídio qualificado recaiu sobre ela. Nos Estados Unidos, uma campanha por sua extradição foi iniciada. Já no Brasil, ocorreu uma intensa batalha judicial, que teve um capítulo decisivo nesta semana, quando Cláudia Cristina Sobral, hoje com 53 anos, foi enviada para os Estados Unidos da América (EUA). Do avião fretado pelo governo norte-americano que decolou nesta quarta-feira (17), de Brasília, ela saiu direto para a cadeia, a Trumbull County Jail, na cidade de Warren, estado de Ohio. Foi a primeira vez que uma pessoa nascida no Brasil foi extraditada pelo país por ter perdido a nacionalidade.

(...)

Cláudia morava naquele país desde o início da década de 1990. Por ter sido casada por quase uma década com outro norte-americano, tinha há anos o chamado *green card*, licença permanente que permite a estrangeiros viver e trabalhar no país. Contadora, ela decidiu solicitar nacionalidade norte-americana, em 1999. De acordo com dados de 2015 do Departamento de Imigração dos EUA, 10 mil brasileiros adquirem voluntariamente a nacionalidade norte-americana, a cada ano. Cláudia tornou-se um deles.”

Ocorreu que, no ano de 2009, quando Cláudia Hoerig já se encontrava de volta ao Brasil, o Ministério das Relações Exteriores recebeu dos Estados Unidos o pedido de sua extradição, pelo suposto cometimento de um crime em território norte-americano, dois anos antes. A resposta imediata do Ministério foi de que a Constituição Federal não permite que brasileiros sejam extraditados.

Nada obstante, em 03/07/2013, por meio da Portaria nº 2.485/2013, o Ministro da Justiça, declarou a perda da nacionalidade brasileira de Cláudia Cristina Sobral, “com base no art. 12, § 4º, II, da Constituição Federal, por ter adquirido outra nacionalidade, na forma do art. 23 da Lei nº 818/1949”.

O texto constitucional mencionado, ainda vigente, diz que:

“Art. 12. (...)

§ 4º Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

(...)

II – adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;



b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.”

A defesa da Extraditada, alegando que a naturalização ocorrera por razões profissionais, recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) contra a decisão do Ministro da Justiça, lá obtendo liminar favorável, que veio a ser cassada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), onde a questão foi julgada pela 1ª Turma da Corte.

Na decisão, prevaleceu o entendimento do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de que Cláudia Sobral abrisse mão da nacionalidade brasileira ao adquirir, voluntariamente, a nacionalidade estadunidense, em 1999. É o que se depreende do seguinte excerto de seu Voto:

“35. Assim, desnecessária a obtenção da nacionalidade norte-americana para os fins que **constitucionalmente constituem exceção à regra da perda da nacionalidade brasileira (alíneas a e b, do § 4º, II, do art. 12, da CF)**, sua obtenção só poderia mesmo destinar-se à integração da ora impetrante àquela comunidade nacional, o que justamente constitui a razão central do critério adotado pelo constituinte originário para a perda da nacionalidade brasileira, critério este, repise-se, não excepcionado pela emenda 03/94, que introduziu as exceções previstas nas alíneas a e b, do § 4º, II, do art. 12, da CF.

36. É o que se extrai do que expressamente informado pelos Estados Unidos da América, no item d, do documento de fls. 127: *‘Após tornar-se residente de forma permanente nos Estados Unidos da América, não se lhe exigia naturalização para fins de permanecer no país’*

37. Por outro lado, de se ressaltar que não se cuida, nestes autos, de outra nacionalidade concedida pelo Estado estrangeiro, com fundamento em seu próprio ordenamento jurídico, independentemente de pedido formulado pelo naturalizado, o que, acaso ocorresse, não poderia, a toda evidência, provocar o efeito constitucionalmente previsto no ordenamento brasileiro. Trata-se, pelo contrário, de naturalização efetivamente requerida pela impetrante, incluído no ato de naturalização juramento formal de que decorre o efetivo desejo de integrar a comunidade nacional estrangeira. Em outras palavras: **trata-se de manifestação de vontade inequívoca de adquirir outra nacionalidade, vazada por meio de ato jurídico personalíssimo.**

38. Neste ponto, necessário observar o que declarado pela impetrante no documento estrangeiro juntado às fls. 130. Nele, a impetrante afirma: *‘renunciar e abjurar fidelidade a qualquer Estado ou soberania’*.” (grifos)

De fato, observa-se que, antes de optar pela naturalização, ela já possuía visto de residência permanente nos EUA – *green card*, que lhe conferia direitos



amplos no País, sendo aquela uma escolha eminentemente voluntária e espontânea. Votaram com o Relator, os Ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber e Luiz Fux.

Ressaltou-se, ainda, na Decisão, que o deferimento do pedido de extradição deveria ser condicionado ao compromisso formal de o país de destino não aplicar penas interdidas pelo direito brasileiro, em especial a prisão perpétua ou pena de morte, que são possíveis no Estado de Ohio, onde a Extraditada residia com o então marido.

A Decisão do Mandado de Segurança 33.864 ficou assim redigida: *“Por maioria de votos, a Turma denegou a segurança e revogou a liminar deferida, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Falou o Dr. Edson Oliveira de Almeida, Subprocurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal. Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. 1ª Turma, 19.4.2016.”*

A defesa de Cláudia, na iminência do julgamento do Pedido de Extradicação propriamente dito, ainda sustentou que não era possível considerar completamente voluntária a aquisição da nacionalidade estadunidense, posto que o ato solene de juramento realizado nos EUA é semelhante a um contrato de adesão. E que, além disso, o *green card* restringe a liberdade, pois não permite que os seus portadores se ausentem do país por mais de 1 ano, além de não permitir o exercício pleno da carreira de contadora, profissão de Cláudia nos EUA.

Já o Ministério da Justiça, em nota do então Secretário Nacional de Justiça, Rogerio Galloro, sobre a situação da brasileira extraditada, explicou que se tratava de caso inédito, uma vez que o Brasil não extradita nacionais: *“Por isso, o caso durou alguns anos e foi bastante debatido, pois primeiro foi necessária a comprovação efetiva da perda da nacionalidade, para somente depois autorizar-se a extradição”*.

O Acórdão proferido, em 28/03/2017, pela Primeira Turma do STF, no Processo de Extradicação nº 1.462 - Distrito Federal, em que é Requerente o Governo dos Estados Unidos da América, restou assim ementado:

Ementa: EXTRADIÇÃO INSTRUTÓRIA. REGULARIDADE FORMAL. CRIME DE HOMICÍDIO QUALIFICADO. REQUISITOS LEGAIS ATENDIDOS. DEFERIMENTO CONDICIONADO. 1. Conforme decidido no MS 33.864, a Extraditada não ostenta nacionalidade brasileira por ter adquirido nacionalidade secundária norte-americana, em situação que não se subsume às exceções previstas no § 4º, do art. 12, para a regra de



perda da nacionalidade brasileira como decorrência da aquisição de nacionalidade estrangeira por naturalização. 2. Encontram-se atendidos os requisitos formais e legais previstos na Lei nº 6.815/1980 e no Tratado de Extradicação Brasil-Estados Unidos, presentes os pressupostos materiais: a dupla tipicidade e punibilidade de crime comum praticado por estrangeiro. 3. Extradicação deferida, devendo o Estado requerente assumir os compromissos de: (i) não executar pena vedada pelo ordenamento brasileiro, pena de morte ou de prisão perpétua (art. 5º, XLVII, a e b, da CF); (ii) observar o tempo máximo de cumprimento de pena possível no Brasil, 30 (trinta) anos (art. 75, do CP); e (iii) detrair do cumprimento de pena eventualmente imposta o tempo de prisão para fins de extradicação por força deste processo.

Neste caso, o único voto vencido foi o do Ministro Marco Aurélio, que manteve o entendimento de que a nacionalidade é um direito indisponível, do qual a pessoa não pode abrir mão. Para o Ministro, o fato de uma pessoa nascer em solo brasileiro é o suficiente para estabelecer entre ela e o Estado brasileiro uma relação natural capaz de suscitar um direito que é indisponível e irrenunciável.

No site Âmbito Jurídico, os advogados Luiza Lydia Arruda da S. C. Chaves¹, Cyntia Costa Lima² e Anderson Freitas Fonseca³ publicaram, em 01/01/2021 o artigo: “Decisões Recentes do STF Acerca de Extradicação Frente às Disposições Constitucionais: Uma Análise do Caso Cláudia Sobral”, onde apresentam síntese substancial sobre os aspectos formais da legalidade da extradicação de Cláudia Sobral, nos termos seguintes:

“3.2. LEGALIDADE DA EXTRADIÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Após o julgamento do Mandado de Segurança nº 33.864 pela 1ª Turma do STF, que evidenciou a perda da nacionalidade brasileira de Cláudia Sobral, o pedido de extradicação feito pelos Estados Unidos pôde ser apreciado nos termos da Constituição Federal, do Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80 – e do tratado entre Brasil e Estados Unidos, promulgado pelo decreto nº 55.750, de fevereiro de 1965.

Conforme todos os documentos anexados ao pedido de extradicação, a conduta imputada à brasileira é tipificada no Código Penal Brasileiro no art. 121, § 2º, IV (‘homicídio qualificado em razão de ter sido à traição, de

1 Graduada no curso de direito da Faculdade Wyden-Martha Falcão, e-mail: luizalydiachaves@hotmail.com.

2 Professora Orientadora: Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (2009) e mestrado em Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2012). Membro da Comissão de meio ambiente – Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Amazonas, docente da Instituição de ensino Wyden-Martha Falcão em Manaus/AM.

3 Professor Orientador: Anderson Freitas Fonseca. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (2001), MBA em Direito e Comércio Internacional pela Fundação Getúlio Vargas (2003), Masters of Law (LLM) pela University of Cambridge (2004), Secretário-Geral da Comissão de Direito e Liberdade Religiosa da OAB/AM e Coordenador regional da International Religious Liberty Association (IRLA).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bia Kicis

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212384971000>



emboscada ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido’).

Os documentos, que contém mandado de detenção internacional, descrição dos fatos imputados à Cláudia Sobral, identificação da extraditanda e cópias dos textos legais relativos aos delitos e à prescrição, narram que Karl Hoerig foi morto a tiros que o atingiram na cabeça e nas costas. De acordo com o exame de delito, os fragmentos de bala encontrados no corpo eram compatíveis com a arma que Cláudia, apenas dois dias antes, havia comprado. Esse fato, combinado com a viagem repentina de Claudia para o Brasil tornaram-na principal suspeita do homicídio de seu então marido.

Tendo em vista o preenchimento adequado de todos os requisitos previstos na legislação brasileira e no tratado de extradição firmado entre Brasil e Estados Unidos, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu que não havia motivo que impedisse a extradição de Cláudia Sobral para que fosse julgada conforme a legislação do estado de Ohio, conforme o Acórdão da Extradição 1.462:

‘Observa-se, ainda, que não há qualquer óbice ao deferimento da extradição, entre aqueles fixados pelo art. 77 da Lei nº 6.815/1980: (i) a extraditanda, como se viu, não é nacional brasileira, (ii) sua extradição foi requerida por Estado que mantém Tratado de Extradição com o Brasil, (iii) a pena máxima prevista para os crimes comuns, pelo qual responde, é superior a 01 (um) ano de privação de liberdade (art. III, do Tratado de Extradição 2), (iv) a prisão foi decretada por Juízo regularmente instituído (fls. 29, tradução fls. 76), (v) o Brasil não é competente para julgamento do crime; e (vi) o crime não possui conotação política’.”

Nos Estados Unidos, a extradição de Cláudia Cristina Sobral, chamada de Cláudia Hoerig, foi noticiada por diversos veículos da imprensa. O parlamentar democrata pelo estado de Ohio, Tim Ryan, que cobrava frequentemente a extradição, declarou em nota que: *“Ela vai finalmente enfrentar a Justiça pelo seu ato condenável. Estou contente que estamos mais próximos de trazer o encerramento dessa história para a família e os amigos de Karl”*.

Cláudia foi condenada a 28 anos de prisão, em sentença confirmada pelo 11º Tribunal Distrital de Apelações (11th District Court of Appeals), do Estado de Ohio, pelo crime de homicídio qualificado.

Em função deste rumoroso caso, o Senador Antônio Anastasia sugeriu emendar a Constituição Federal, de forma a evitar a repetição de casos como o de Cláudia Cristina Sobral, ou Cláudia Hoerig.

O Senador justificou sua proposta da seguinte forma:



“A recente decretação da perda da nacionalidade brasileira de Cláudia Sobral (Cláudia Hoerig) e sua consequente extradição para os Estados Unidos da América trouxeram à discussão o tema da dupla ou múltiplas cidadanias e sobre o processo de perda da nacionalidade brasileira, matérias reguladas pelo art. 12 da Constituição Federal.

Desde a promulgação da Carta Maior, em 1988, não era notória a abertura de ofício de processo de perda de nacionalidade decorrente de naturalização até o recente precedente de Cláudia Sobral. Ao contrário, orientações públicas tranquilizavam sobre a não perda da nacionalidade nesses casos.

O então Secretário Nacional de Justiça, Rogério Galloro, afirmou, ao comentar o processo que levou à perda da nacionalidade brasileira de Cláudia Sobral, que *‘O processo não é automático, mas pode ser instaurado pelo Ministério da Justiça no momento em que o órgão é avisado pelas autoridades consulares’*.

A atual Constituição prevê perda da nacionalidade nesses termos:

‘Art. 12. São brasileiros: (...)

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;’

Assim, importa repensar o texto constitucional em matéria de perda da nacionalidade uma vez mais. A atual redação do inciso II do art. 4º do art. 12 já é uma evolução do texto original, que mencionava a perda por “adquirir outra nacionalidade por naturalização voluntária”. Essa mudança se deu com a Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994.

Primeiro, sobre cancelamento de naturalização, deve-se retirar obscuro preceito de ‘atividade nociva ao interesse nacional’ como causa desse cancelamento, para a pragmática hipótese de fraude, que possibilitou a naturalização e, a fim de manter a ideia do constituinte originário, de *atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático*. Essa última linguagem corresponde ao inciso XLIV do art. 5º da CF, com a diferença deste mencionar crime e não atentado. Não mantivemos crime porque ainda não há essa tipificação.

Além disso, tanto no inciso I quanto no II, tem-se a preocupação de evitar a apatridia. Portanto, findam os incisos com a expressão *ressalvadas situações que acarretem a apatridia*. Essa é a grande razão do direito internacional hoje, evitar a apatridia, e não manter a unidade da nacionalidade.



A nova redação proposta do inciso II do art. 4º tem por objetivo dar segurança jurídica, admitindo a perda por renúncia expressa do interessado, perante autoridade brasileira. De um lado, não se pode impedir alguém de renunciar a nacionalidade, a menos que isso resulte em apatridia. De outro lado, parte-se do desejo pessoal de renunciar e não de um ato administrativo de declarar a perda da nacionalidade, evitando-se arbitrariedades.

Por fim, acrescenta-se a possibilidade de alguém que renunciou a nacionalidade brasileira poder se naturalizar brasileiro. Se brasileiro nato antes, ele passará a naturalizado agora. Afinal, ele desejou renunciar a nacionalidade brasileira.”

Aprovada no Senado Federal, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Rodrigo Pacheco, a proposição vem a esta Casa Legislativa, à qual cabe atuar como câmara revisora.

Aqui chegando, foi a ela apensada a PEC 175, de 2019, que tem como primeiro signatário o Deputado Baleia Rossi e visa incluir no rol das exceções à perda da nacionalidade, os brasileiros que se casam com outros brasileiros, portadores de outra nacionalidade, cuja aquisição estende a naturalização, automaticamente, a quem casa com pessoa já naturalizada naquele país. A Proposta apensada estabelece que o brasileiro que ganha a nacionalidade estrangeira, de forma automática, em virtude de casamento, não perderá a nacionalidade brasileira

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos do disposto na alínea “b” do inciso IV do art. 32, c/c o art. 202, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 16, de 2021, e nº 175, de 2019 (apensada).

O exame de admissibilidade tem a natureza de juízo preliminar inerente ao processo legislativo destinado à reforma constitucional, no qual se examina, exclusivamente, a observância das limitações procedimentais ou formais, das limitações circunstanciais e das limitações materiais.



Nesta fase, as limitações formais dizem respeito à legitimidade da iniciativa e à inexistência de matéria constante de proposta rejeitada, ou havida por rejeitada, na mesma sessão legislativa. As limitações circunstanciais dizem respeito à inocorrência de situações de anormalidade institucional previstas na própria Constituição. As limitações materiais, por fim, dizem respeito ao conteúdo da reforma proposta, que não pode violar cláusulas pétreas.

Examinados os termos em que foram apresentadas as Propostas de Emenda à Constituição nº 16, de 2021 e nº 175, de 2019, podemos dizer que ambas atendem aos requisitos formais de apreciação. Vejamos:

A exigência de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa foi observada, contando a PEC nº 175, de 2019, com o número necessário de apoios, conforme atesta certidão da Secretaria Geral da Mesa acostada aos autos. Em relação à PEC nº 16, de 2021, a função desta Casa Legislativa é de câmara revisora, visto tratar-se de proposta já aprovada pelo Senado Federal. Portanto, restam plenamente atendidos os termos do art. 60, I, da Constituição Federal e do art. 201, I, do Regimento Interno desta Casa.

Ademais, a matéria tratada nas duas proposições não foi objeto de qualquer outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se verificando, portanto, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da Carta Política.

Quanto ao momento político-institucional brasileiro, não constatamos ocorrência de qualquer anormalidade que atraia a limitação circunstancial prevista no § 1º do art. 60 da Constituição. Em momentos de instabilidade institucional, como a vigência de intervenção federal ou de estado de defesa ou de sítio, a Constituição não pode ser reformada. Nenhuma dessas circunstâncias, contudo, é verificada no momento presente, estando o Brasil em normal funcionamento de suas instituições.

No que concerne à matéria regulada, verificamos que as Propostas observam as limitações previstas no art. 60, § 4º, da Constituição, pois não se identifica qualquer tendência para abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Também não se constata incompatibilidades entre as alterações pretendidas pelos Autores e os demais princípios e regras fundamentais da nossa Carta



Política. Portanto, no que respeita aos limites materiais inerentes ao Poder Constituinte derivado, que delimitam o núcleo imodificável da ordem constitucional vigente, foram respeitadas as cláusulas pétreas estabelecidas na Constituição Federal.

Pelas razões expostas, as proposições em apreciação preenchem todos os requisitos para admissão e tramitação nesta Casa. Não apresentam qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material, bem como atendem os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação; o mesmo pode ser dito da técnica redacional adotada em ambas as proposições em apreço.

Deste modo, meu voto é pela **admissibilidade** das Propostas de Emenda à Constituição nº 16, de 2021, e 175, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada BIA KICIS
Relatora

