

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16, DE 2021

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16, DE 2021

Apensado: PEC nº 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

Esta Comissão Especial foi constituída pela Presidência da Câmara dos Deputados com fundamento no art. 202, § 2º, do Regimento Interno, para examinar o mérito e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 16, de 2021.

Proveniente do Senado Federal, a referida PEC tem como primeiro subscritor o ilustre Senador, atual Ministro do TCU, Antonio Anastasia, A proposição altera a redação dos incisos I e II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal, bem como inclui um novo § 5º no dispositivo.

À PEC nº 16, de 2021, encontra-se apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 2019, do ilustre Baleia Rossi, que “Dá nova redação ao art. 12 da Constituição para acrescentar uma alínea c ao inciso II do § 4º, dispondo que não perderá a nacionalidade o brasileiro que tiver “naturalização estendida de forma automática”, em decorrência de casamento com brasileiro portador de mais de uma nacionalidade.



Em 22/09/2021, a douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinou pela admissibilidade das duas Propostas de Emenda à Constituição em apreço.

Com o objetivo de subsidiar a apreciação das proposições, em 8/8/2023, esta Comissão Especial realizou audiência pública, que contou com a participação dos seguintes convidados: Ministro Antônio Anastasia, do TCU; Sr. Linconl Lemos Maciel, Auditor do TCU; Sr. João Marques da Fonseca Neto, especialista em Imigração e Emigração; e o Sr. Rudy Kirzner, advogado.

No prazo regimental, no âmbito desta Comissão Especial, não foram apresentadas emendas à PEC nº 16, de 2021, nem à PEC nº 175, de 2019.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão Especial proferir parecer sobre o mérito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2021, e da apensada PEC nº 175, de 2019.

A PEC nº 16, de 2021, regula os casos de perda da nacionalidade brasileira, alterando a redação do § 4º do art. 12, da Constituição Federal, bem como acresce ao mencionado artigo um § 5º, que trata da possibilidade de nova naturalização, em caso de renúncia anterior.

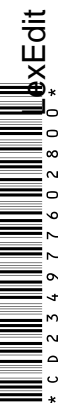
De acordo com o vigente § 4º do art. 12, da CF:

“Art. 12.....

§ 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.”

Por seu turno a PEC nº 16, de 2021, dispõe que será decretada a perda nacionalidade ao brasileiro que:

“§ 4º

I – tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de fraude relacionada ao processo de naturalização ou de atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

II – fizer pedido expresso de perda da nacionalidade brasileira perante autoridade brasileira competente, ressalvadas situações que acarretem apatridia.

§ 5º A renúncia da nacionalidade, nos termos do inciso II do § 4º deste artigo, não impede o interessado de readquirir sua nacionalidade brasileira originária, nos termos da lei.” (NR)

A perda da nacionalidade em razão de sentença judicial somente se aplica aos brasileiros naturalizados, isto é, aos estrangeiros de origem que cumpriram as formalidades da lei e manifestaram a vontade de adquirir a nacionalidade brasileira.

No que se refere especificamente à perda da nacionalidade, por sentença, consideramos que a redação dada ao inciso I do art. 12, pela PEC 16/2021, aperfeiçoa o texto vigente. Nesse contexto, a perda não mais se dará com fundamento no impreciso conceito de “atividade nociva ao interesse nacional”, mas em razão de “fraude relacionada ao processo de naturalização” ou “de atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

A segunda hipótese de perda da nacionalidade brasileira, regulada no inciso II do § 4º da CF, tem o potencial de atingir tanto os natos, quanto os naturalizados. De acordo com a PEC 16/2021, ora em análise, a perda



estará condicionada à manifestação de vontade da pessoa. Essa, a nosso juízo, a mais importante das alterações propostas.

Todas as Constituições que já vigeram no país, inclusive a atual, contêm dispositivo que determina a perda da nacionalidade ao brasileiro que adquire nacionalidade estrangeira: é o que a doutrina convencionou denominar “perda-mudança”. Nesse passo, é importante destacar que a Constituição de 1934 e as que lhe seguiram utilizaram a expressão “naturalização voluntária”, com o fim de “evitar quaisquer dúvidas quanto ao modo de aquisição de nova nacionalidade”¹.

A expressão “aquisição voluntária” foi excluída pela Emenda Constitucional nº 3, de 1994. No entanto, tal exclusão não significou que o elemento volitivo seja despiciendo para que se perfaça a perda da nacionalidade. Insta ressaltar que o vigente inciso II do § 4º do art. 12 da CF prevê que perderá a nacionalidade aquele que adquirir outra, para em seguida ressaltar, nas alíneas “a” e “b”, as hipóteses em que não ocorrerá a perda.

Ora, se não ocorrerá a perda nos casos: “de reconhecimento de **nacionalidade originária**² pela lei estrangeira”, ou “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”, evidencia-se que o legislador constituinte derivado não pretendeu excluir a manifestação de vontade, como elemento indispensável para configurar a perda da nacionalidade brasileira.

De um modo geral, os doutrinadores consideram a “perda-mudança”, baseada na vontade do indivíduo, como instituto consagrado no direito nacional. A internacionalista Nadia de Araujo, ao comentar o inciso I do art. 146, da Constituição de 1967 (com redação da EC nº 1, de 1969), justificava a perda da nacionalidade, por aquisição voluntária de outra, em razão de não interessar “ao Estado estender sua proteção àquele nacional que, por atitude voluntária, não mais deseja manter com este o vínculo político-jurídico que os

¹ ARAÚJO, Nadia de: Perda e reaquisição da nacionalidade brasileira. In: A Nova Constituição e o Direito Internacional – coordenação Jacob Dolinger. Freitas Bastos, 1987.

² Diz-se originária a nacionalidade outorgada ao indivíduo em razão do local de nascimento (*ius soli*) ou do parentesco (*ius sanguinis*).



unia, e que já estabeleceu esse vínculo com outra nação, da qual doravante fará parte”³.

No mesmo sentido, Pontes de Miranda leciona que “a naturalização pedida pode produzir polipatria” e que “a perda *ipso iure* pelo fato da aquisição voluntária de outra nacionalidade constitui o melhor caminho e o mais simples”⁴ (para evitar múltiplas nacionalidades).

Com o devido respeito às preciosas lições dos renomados juristas, consideramos que é o momento de repensar a situação dos brasileiros que, em razão das circunstâncias da vida, deixaram o Brasil em busca de um futuro mais promissor para si e seus filhos, e que, no curso de sua estada no exterior, adquiriram a nacionalidade do país de domicílio, por conveniência ou necessidade.

Atualmente, não há sentido valer-se do texto constitucional como instrumento para “evitar” casos de polipatria. Por oportuno, cumpre registrar que a Lei Maior estabeleceu um sistema misto de atribuição da nacionalidade, o qual combina critérios de *jus soli* e de *jus sanguinis*. (v. art. 12, I, da CF), para determinar quem são os “brasileiros natos”.

No caso específico da alínea “c” do inciso I do art. 12, a Constituição considera brasileiros natos “os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira”. Nessa última hipótese, é presumível que a pessoa detenha a nacionalidade do Estado onde nasceu e, caso venha a residir no Brasil, a nacionalidade brasileira será reconhecida. Por isso, é lícito supor que o constituinte não visou a evitar casos de binacionalidade ou plurinacionalidade.

Quanto à perda da nacionalidade, o texto constitucional vigente (os que lhe precederam) parte do pressuposto de que o brasileiro que adquire a nacionalidade estrangeira, quando essa aquisição esteja fundada em

³ Op. Cit. p. 59.

⁴ Miranda, Pontes de. Nacionalidade de origem e naturalização no direito brasileiro. A Coelho Branco Filho, 1936.



manifestação de vontade, não mais deseja manter a nacionalidade brasileira. A nosso juízo, trata-se de pressuposto equivocado, porque um brasileiro pode ter nacionalidade estrangeira, seja ela originária ou derivada, e não desejar perder a brasileira, conforme buscaremos comprovar por meio de dados relacionados à imigração de brasileiros.

O Ministério das Relações Exteriores estima que, em 2022, havia 4,59 milhões de brasileiros vivendo no exterior. Destes, 1,9 milhão migraram para os Estados Unidos, sendo este o principal destino dos imigrantes brasileiros.

Artigo publicado pelo Migration Policy Institute informa que os “imigrantes do Brasil são consideravelmente menos propensos do que a população geral de imigrantes a serem cidadãos americanos naturalizados”.⁵ Isso não significa, contudo, que o número de brasileiros naturalizados norte-americanos seja desprezível. Tomando-se por base apenas o ano 2021, verifica-se que obtiveram a cidadania americana 12.448 brasileiros⁶.

Levantamento realizado pelo Departamento de Migrações do Ministério da Justiça indica que, no ano de 2021, 1 (um) brasileiro perdeu a nacionalidade “de ofício” e 263 por vontade própria⁷.

Ora, considerando-se apenas os brasileiros que obtiveram a nacionalidade norte-americana no período, isto é, 12.448, verifica-se que foi muito pequena a quantidade de nacionais que manifestaram, expressamente, perante o Ministério da Justiça, a opção pela nacionalidade estrangeira, com a consequente perda da brasileira, com fundamento no inciso II do § 4º do art. 12, da Constituição Federal.

Tamanha desproporção entre os números acima apresentados demonstra que a grande maioria dos brasileiros, que se obtiveram outra nacionalidade, não deseja perder a cidadania brasileira.

⁵ <https://www.migrationpolicy.org/article/brazilian-immigrants-united-states>. Acesso em 18/08/2023.

⁶ <https://www.statista.com/statistics/246987/number-of-persons-naturalized-in-us-by-country-of-birth/>. Acesso em 18/08/2023.

⁷ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mas-de-600-pessoas-perderam-nacionalidade-brasileira-em-dois-anos/#:~:text=Foram%20273%20perdas%20em%202021,e%20263%20por%20vontade%20pr%C3%B3pria>. Acesso em 18/08/2023.



No mundo atual, caracterizado pela facilidade de deslocamento entre as nações e pelas notáveis ferramentas de comunicação, não faz mais sentido crer que determinada pessoa haja perdido os laços com sua terra natal, pelo simples fato de ter adquirido outra nacionalidade.

Assim, julgamos que são oportunas e relevantes as alterações constantes da PEC Nº 16, de 2021, que condicionam a perda da nacionalidade de brasileiros natos, apenas aos casos em que o interessado manifeste sua vontade nesse sentido. Além disso, verifica-se que a proposição teve o cuidado de evitar casos de apatridia, quando, mesmo diante de manifestação de vontade, o Estado não decretará a perda da nacionalidade brasileira do solicitante.

Neste ponto, passa-se à análise da PEC nº 175, de 2019.

Antes de qualquer consideração, é nosso dever cumprimentar o ilustre Deputado Baleia Rossi, primeiro subscritor da proposição, pela iniciativa que visa a resolver a situação dos brasileiros que, de forma automática, por força de lei estrangeira, adquirem outra nacionalidade em razão de casamento contraído com indivíduo que detenha mais de uma nacionalidade.

Embora sejam evidentes avanços contidos na PEC nº 175, de 2019, por uma questão regimental, com as vênias de estilo, somos compelidas a votar pela rejeição dessa proposição. No entanto, é preciso registrar que as modificações trazidas na PEC nº 16, de 2021, do Senado Federal, resolverão o problema enfrentado pelas pessoas abrangidas pela PEC nº 175, de 2019.

Em face do exposto, no mérito, VOTO pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2021, e pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 2019.

Sala da Reunião, em de de 2023.

Deputada BIA KICIS
Relatora

2023-12216

