

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IREL

AMANDA VIEIRA DE SOUSA BATISTA

**PEC 16/21: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE NACIONALIDADE
BRASILEIRA E SUAS SEMELHANÇAS AO DIREITO INTERNACIONAL**

BRASÍLIA - DF

2023

AMANDA VIEIRA DE SOUSA BATISTA

**PEC 16/21: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE NACIONALIDADE
BRASILEIRA E SUAS SEMELHANÇAS AO DIREITO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada à **Universidade de Brasília - UnB** como exigência final para obtenção do título de **Bacharel em Relações Internacionais**, sob orientação do Prof. Antonio Jorge Ramalho.

BRASÍLIA - DF

2023

RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 16/21, que permite aos brasileiros a manutenção da nacionalidade após adquirir outra, entra no texto constitucional como ampliação do direito à nacionalidade no Brasil. A garantia da nacionalidade, a partir da emenda, amplia o direito constitucional brasileiro e o compromisso do Estado em respeitar os direitos humanos. À luz da diminuição populacional nas próximas décadas, a promulgação da proposta pode amenizar o impasse migratório para o Brasil, tendo em vista que fortalecerá as relações dos nacionais no exterior com a nação. A PEC, ainda, pode trazer benefícios aos cidadãos a médio e longo prazo, haja vista a inserção internacional dos brasileiros e a permanência da nacionalidade. No âmbito internacional, a medida posiciona o Brasil como garantidor dos direitos humanos no que se refere às convenções internacionais sobre o assunto. A metodologia adotada foi a codificação qualitativa. O trabalho analisa os impactos da PEC no âmbito doméstico por meio de uma revisão histórica de como as constituições brasileiras e as principais convenções internacionais trataram da nacionalidade.

Palavras-chave: Nacionalidade; Direito Internacional; Direitos Humanos; Cidadania;

SUMÁRIO

Introdução.....	4
1. Contextualização da PEC 16/21 e sua importância na legislação nacional	6
1.1 Caso Claudia Hoerig	6
1.2 Elaboração da PEC 16/21	7
2. Fundamentação Teórica e Contexto histórico	8
2.1 Conceitos Básicos de nacionalidade	8
2.2 O direito à nacionalidade nas constituições brasileiras	11
3. Convenções Internacionais sobre direito à nacionalidade	16
4. A PEC 16/21 e o direito à nacionalidade brasileiro.....	19
3.1 Aspectos Favoráveis da PEC 16/21	21
3.2 Tópicos emblemáticos e de preocupação para o futuro	24
5. Conclusões	25
6. Referências.....	27
Apêndice.....	30
Quadro I - Constituições brasileiras: Aquisição e Perda de Nacionalidade	30
Quadro II - Convenções Internacionais que abordam a nacionalidade	33

Introdução

Esta pesquisa examinará o tema "A garantia da manutenção da cidadania brasileira: reflexões sobre a PEC 16/21 e suas semelhanças ao Direito Internacional". O objetivo da análise é abordar, a partir do direito à nacionalidade — um dos principais dispositivos defendidos pelo Direito Internacional —, as consequências da aprovação da PEC 16/21 no direito interno brasileiro, levando em consideração princípios éticos e humanitários que constituem o tema. A emenda prevê que os brasileiros não mais perderão sua nacionalidade brasileira através da obtenção de outra nacionalidade. Nesse cenário, as abordagens do direito internacional público serão analisadas, a fim de entender as implicações da nova diretriz e suas modificações ao direito à nacionalidade brasileiro.

Isso posto, far-se-á alusão histórica às Constituições brasileiras que trataram do assunto, motivando a reflexão sobre como a nacionalidade foi adotada e alterada ao longo do tempo. A abordagem metodológica será feita pela coleta de informação, a partir de levantamento bibliográfico. O critério será a codificação qualitativa, utilizando-se fontes primárias — dados oficiais da PEC— e secundárias —livros, jornais e artigos—.

O argumento deste trabalho é que a PEC 16/21 ampliou o direito à nacionalidade brasileira concomitantemente ao direito internacional, respeitando os direitos humanos. Isso se sustenta na ideia de que um nacional brasileiro já não perderá a nacionalidade, independentemente do que estabeleça a legislação estrangeira, o que facilitará a integração de brasileiros no mundo. Ainda, casos como o da Claudia Hoerig — brasileira que motivou a proposta —serão julgados no Brasil, sem a necessidade de extradição.

Num contexto global onde a nacionalidade e seu enquadramento legal estão cada vez mais em destaque, a aplicação do Direito Internacional emerge como um importante elemento para a compreensão das dinâmicas contemporâneas. No âmbito brasileiro, essa intersecção entre o Direito Internacional e o direito interno ganha contornos específicos, que promove alterações significativas no tocante à

nacionalidade. Esta PEC, ao alinhar objetivos entre o Brasil e as normativas internacionais para ampliar e garantir os Direitos Humanos, demonstra uma atualização desse tema no país.

Nesse contexto, visa-se debater a importância do direito à nacionalidade para os cidadãos brasileiros, destacando como tal direito não é apenas uma questão legal, mas sim um componente na construção da cidadania e respeito aos Direitos Humanos na legislação doméstica. Ademais, é crucial reconhecer a influência que o Brasil começa a exercer no âmbito internacional nesse tema, apresentando posições convergentes às convenções internacionais que o país ratificou.

As limitações atuais no processo de obtenção da nacionalidade no Brasil delineiam cenário complexo, no qual a PEC 16/21 surge como uma resposta assertiva. A discussão sobre as deficiências do sistema atual, em conjunto com a análise da emenda recém-aprovada, abre espaço para avaliar como essas mudanças legais podem aprimorar a eficiência da garantia de nacionalidade aos brasileiros, disponibilizando um exercício mais equitativo do direito à nacionalidade.

Dessa maneira, este trabalho afirma a tese de que a promulgação da PEC 16/21 fortalece os vínculos dos brasileiros com o Brasil, especialmente para aqueles que vivem fora do país. Esta emenda, ao facilitar a integração e o trânsito de nacionais com outros países, projeta retornos significativos a médio e longo prazo para a nação. A crescente mobilidade e interação internacional podem ser cruciais para enfrentar os desafios futuros relacionados à diminuição da população brasileira.

Quanto à estrutura do texto, pretende-se abordar o tema em quatro seções principais. Inicialmente, será realizada uma contextualização sobre a criação da PEC 16/21. Após isso, far-se-á uma revisão da literatura, explorando os conceitos fundamentais de nacionalidade, sua evolução histórica junto às constituições brasileiras e seu papel na contemporaneidade. Em seguida, será dedicada uma seção à análise das convenções internacionais que tratam do tema. Por fim, o enfoque será dado à PEC 16/21, examinando suas implicações legais e seus potenciais contribuições para a melhoria do processo de obtenção de nacionalidade e seus desafios. As questões de pesquisa que orientaram este estudo incluem: (1) como a PEC 16/21 altera o processo de obtenção de nacionalidade no Brasil; (2) a maneira

pela qual influencia os vínculos dos brasileiros com o país e sua projeção internacional; (3) e quais seriam os potenciais efeitos dessa emenda na sociedade brasileira.

1. Contextualização da PEC 16/21 e sua importância na legislação nacional

1.1 Caso Claudia Hoerig

O Projeto de Emenda Constitucional 16/21 teve início após a repercussão nacional do caso da brasileira Claudia Hoerig. A nacional se naturalizou nos Estados Unidos, na década de 1990, perdendo a nacionalidade brasileira. Em 2003, casou-se, no estado de Ohio, com Karl Hoerig— ex-integrante das Forças Armadas dos EUA e considerado herói nacional por sua atuação nas guerras do Iraque e Afeganistão. No dia 12 de março de 2007, Claudia Hoerig voltou para o Brasil inesperadamente e, no dia seguinte, as autoridades estadunidenses encontraram o corpo do ex-veterano na residência do casal (MPF, 2023). No dia 14 do mesmo mês, os Estados Unidos acusaram a brasileira de homicídio, mas como ela já estava no Brasil, o governo dos EUA iniciou longo processo de pedido de extradição ao governo brasileiro. Todavia, o Brasil recusou-se a extraditá-la com a justificativa de que a Constituição brasileira proíbe a extradição de cidadãos brasileiros natos (MPF, 2023).

No entanto, após recorrente pressão por parte dos Estados Unidos, o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) dez anos depois, em 2017. A defesa de Hoerig persistiu na tese de que a ré era brasileira nata e, por isso, não deveria responder pelo crime no país do norte. Segundo o julgamento dos ministros, sob condução do ministro Luís Roberto Barroso, Cláudia perdeu sua nacionalidade porque optou pela nacionalidade norte-americana após adquirir o visto de permanência, além de ter feito o juramento de fidelidade aos Estados Unidos – procedimento necessário para adquirir a naturalização (MPF, 2023).

Devido a isso, os ministros do STF decidiram de forma unânime que Claudia Hoerig não era mais brasileira e deveria ser extraditada (MPF, 2023). Em 2018, a ex-brasileira foi extraditada para os Estados Unidos e, em 2019, foi julgada e condenada pelo homicídio do esposo, recebendo sentença à prisão perpétua, sem possibilidade de condicional. Ela foi a primeira brasileira nata a ser extraditada e responde, atualmente, pelo assassinato de Karl Hoerig (Agência Brasil, 2018). O caso, além de ter gerado repercussão nos Estados Unidos pela notoriedade do marido assassinado, gerou polêmicas sobre a perda da nacionalidade de brasileiros natos segundo a Constituição. O assunto foi tão polêmico que a norma constitucional foi levada ao Congresso Nacional— tema a ser abordado na próxima parte.

1.2 Elaboração da PEC 16/21

À luz do caso, em junho de 2021, o Senado Federal submeteu à Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda à Constituição — a PEC 6/21 que constituiria significativas mudanças aos cidadãos brasileiros no exterior. Apresentada pelo senador Antonio Anastasia (PSD-MG), a PEC propunha a modificação do art.12 da Constituição Federal (CF) que possibilitava a perda da nacionalidade brasileira decorrente da aquisição de outra, legalizando a dupla nacionalidade de brasileiros cujo processo exija abdicação da nacionalidade nata (Brasil, 2023).

Após apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e Comissão Especial, a PEC foi levada ao Plenário no dia 12 de setembro de 2023. No primeiro turno, obteve total de 468 votos — 464 a favor, 3 contra, 1 abstenção —. Já no segundo, foi aprovada com 453 votos a favor, 3 contra no total de 456 (Câmara, 2023). A Redação Final foi aprovada sem alteração do texto inicial e foi à promulgação. A Mesa Diretora (MESA) encaminhou no dia 13 de setembro de 2023 a proposta ao Senado Federal. No dia 3 de outubro de 2023, a PEC foi promulgada pelo Congresso e inserida à Constituição Federal como emenda.

A PEC 16/21 impossibilita a perda automática da nacionalidade aos brasileiros que venham adquirir uma segunda nacionalidade. Qualquer cidadão que precise de outra nacionalidade para morar ou trabalhar em outro país não perderá seu vínculo nacional com o Brasil, direito este que não era garantido antes. Cabe questionar as implicações sociais, econômicas dessa decisão para o Brasil, levando em conta que

a partir da emenda, o brasileiro nato não perderá relação com sua pátria independente de lei estrangeira ou obtenção de outra nacionalidade.

Este trabalho defende que a promulgação dessa emenda é benéfica para a nação, já que fortalece os vínculos do brasileiro com o Brasil, especialmente os que vivem fora, e aumentará a integração e o trânsito de nacionais em outros países, gerando retornos de médio e longo prazo para a nação. Isso posto, nota-se ampliação do direito à nacionalidade e prospectiva evolução da legislação brasileira referente ao tema à luz do direito internacional e dos direitos humanos. Antes de tudo, é importante entender alguns conceitos básicos que englobam a nacionalidade, o que será apresentado no próximo tópico.

2. Fundamentação Teórica e Contexto histórico

2.1 Conceitos Básicos de nacionalidade

A nacionalidade é um conceito jurídico que estabelece a relação entre um indivíduo e o Estado, e configura essencial dispositivo legal tanto para caracterização de um Estado quanto para a existência legal desse indivíduo em uma sociedade. Esse entendimento já é consolidado no direito doméstico brasileiro e no Direito Internacional. Cabe mencionar, ainda, que a nacionalidade está sob vontade de cada país para com seus cidadãos, isto é, tais sujeitos possuem liberdade para decretar o modo de imposição desse direito aos indivíduos. Como é aprofundado por Portela:

(...)A definição acerca da concessão de nacionalidade pelo Estado é ato soberano, e cabe exclusivamente a cada ente estatal definir as normas que pautarão a atribuição da respectiva nacionalidade e, em alguns casos, decidir discriminatoriamente acerca de sua obtenção pelos indivíduos, não cabendo a nenhum outro Estado interferir a respeito. É a regra da Convenção da Haia Concernente a Certas Questões Relativas aos Conflitos de Leis sobre Nacionalidade, de 1930, que define expressamente que “Cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais” e que “Toda questão relativa ao ponto de saber se um indivíduo possui a nacionalidade de um Estado será resolvida de acordo com a legislação desse Estado”. (Portela, 2013, p. 283)

Dessa maneira, o processo que engloba a questão da nacionalidade é de caráter inerente ao país e aos cidadãos, considerando que formaliza a tutela do

Estado ao reconhecimento de determinada pessoa. Nesse entendimento, sabe-se que os Estados adotam critérios diferentes para conceder nacionalidade aos seus cidadãos. Essa prática, como mencionada, é incluída pelo direito internacional público, sendo aceita, portanto, como costume no âmbito internacional. As formas mais comuns de direito à nacionalidade são *jus sanguinis*, *jus matrimonii* e *jus solis*¹.

O *jus sanguinis* é a concessão de nacionalidade por ser filho de mãe ou pai nato. Logo, aloca-se ao descendente o vínculo jurídico-político de seu pai ou mãe. Exemplos cabíveis podem ser vistos no Japão, na Rússia e na Suíça que concedem nacionalidade nata apenas por *jus sanguinis*, isto é, são considerados cidadãos natos apenas os filhos diretos de seus nacionais. Essa forma pode ser mais aplicada em países europeus, considerando o processo histórico de perda de cidadãos por emigração ao longo da história que, nesse processo, fortaleceram o *jus sanguinis* para retomar o vínculo com a sua etnia (Portela, 2013). Segundo o professor Paulo Henrique Gonçalves Portela, tal direito é considerado o mais antigo, datando a períodos desde a Grécia Antiga (Portela, 2013).

Outra forma de nacionalidade é o *jus matrimonii* que ocorre através de casamento civil. Um estrangeiro, ao casar-se com determinado cidadão, obtém a nacionalidade para exercer seus direitos no país do cônjuge. Esse método é comum em países europeus e pode ter relação com características tradicionais que favoreciam os vínculos pelo matrimônio com o objetivo de facilitar a integração entre os povos e alianças políticas entre reinos desde os tempos da Idade Média. Essa forma também é legal nos Estados Unidos.

Já o *jus solis*, que garante o direito mediante o nascimento no território, tende a ser usado por países que nasceram do colonialismo por povoamento e exploração (Dias et al, 2020). Também, aos que foram compostos por imigrantes, haja vista a necessidade desses Estados novos de fomentar a ampliação de seus nacionais (Dias et al, 2020). Pode-se observar esse direito em países da América tal como Argentina, Estados Unidos, Uruguai, Chile e México. No caso do Brasil, a história da imigração feita por maioria de europeus, africanos, asiáticos e libaneses influenciaram, do mesmo modo, o fortalecimento da nacionalidade por *jus solis* (Dias et al, 2020).

¹ Mais informações em: [Jus Sanguinis e Jus Solis: o que são, como funcionam e regras de cada país \(eurodicas.com.br\)](http://eurodicas.com.br)

Ressalta-se a existência do *jus solis* restrito o qual também possibilita a nacionalidade pelo nascimento no local, desde que o pai ou a mãe sejam nacionais. A Austrália e Irlanda são modelos nesse direito (Gazeta do Povo, 2019). Em quase todos os países é possível também obter nacionalidade por meio de naturalização, obedecendo a critérios específicos por curto ou longo período.

Na Constituição Brasileira de 1988, a nacionalidade nata é prevista por *jus solis* ou *jus sanguinis*, sendo que a primeira é regra, a segunda foi criada posteriormente. Os dois primeiros são considerados métodos de aquisição originária, isto é, quando o indivíduo nasce, enquanto a naturalização é considerada secundária, visto que o direito envolve manifestação de interesse (DIAS et al, 2020). O direito por *jus matrimonii* nunca esteve no texto constitucional, mas na legislação é previsto que (PORTELA, 2013, p.283) "estrangeiro casado com cônjuge brasileiro pode fazer jus à redução do prazo mínimo de residência no Brasil para obter a naturalização", além de existir favorecimento de normas para cônjuges de diplomatas e temas do direito internacional privado, tal como herança ou repatriação.

Apesar de a constituição também não diferenciar brasileiros natos dos naturalizados, há cargos de alto nível que são declarados como privativos de brasileiros natos. São eles: Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; servidores da carreira diplomática; oficial das Forças Armadas; e Ministro de Estado da Defesa (Brasil,1988). Cabe mencionar que a exigência de originalidade nesses cargos diz respeito à segurança nacional do Brasil, e não visa discriminar brasileiros.

Nesse contexto, compreende-se que, para o Direito Internacional, cada Estado tem o direito de decidir sobre o direito à nacionalidade de seus cidadãos, mesmo que não se trate de um direito absoluto. Todavia, há consenso internacional de que os Direitos Humanos devem ser inseridos na estruturação dessas normativas pelos países (Portela, 2013). Assim, o âmbito normativo internacional adotou critérios para observância dos Direitos Humanos no que tange à nacionalidade, desde que não se choquem com a soberania estatal (Portela, 2013). Esse tema, no Brasil, foi estabelecido ao longo da história através das constituições. A seguir, examinaremos como se deu essa evolução.

2.2 O direito à nacionalidade nas constituições brasileiras

A primeira Constituição a ser observada é a de 1824. Esta já evidenciava a legislação interna referente ao tema. Todavia, o termo “nacionalidade” não era ainda utilizado. A nomenclatura adotada nas primeiras constituições foi “cidadão brasileiro”. Atualmente, prevalece distinção de conceitos na doutrina acerca das duas palavras², mas, neste estudo, serão utilizadas como sinônimos. No artigo 6, menciona-se que são considerados cidadãos brasileiros os nascidos no Brasil, ingênuos ou libertos; todos os nascidos em Portugal que residirem no território brasileiro; e os estrangeiros que obtiverem Carta de naturalização (Brasil, 1824). A condição de liberto ou ingênuo, reflete a escravização do período, mas que se aproxima do que se entende por *jus territoris*. Em seguida, eram previstas as hipóteses de perda de nacionalidade que se dava mediante naturalização em Estado estrangeiro, obtenção de emprego, licença ou pensão no exterior sem autorização do Imperador ou após sentença judicial (BRASIL, 1824).

Após a Proclamação da República em 1889, chegou ao território uma contingência de estrangeiros após medidas governamentais para atrair europeus. O governo, brevemente, implementou normas que facilitassem a criação do vínculo jurídico-político desses novos imigrantes com o Estado. A primeira constituição do período — a Constituição de 1891 — foi a única que abrandou os critérios de nacionalidade — ou cidadania brasileira, nos termos da lei do período. No artigo 69, previa que (Brasil, 1891) seriam considerados cidadãos brasileiros “os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”, ou seja, que a nacionalidade brasileira seria garantida aos estrangeiros que morassem no país, desde que não manifestado o interesse de permanecer com a nacionalidade original. Assim, milhares de europeus que não sabiam nem mesmo se comunicar em português, obtiveram a nacionalidade brasileira. De acordo Portela, esse dispositivo adotado pelo governo à época se encaixa no conceito de nacionalização unilateral em que a nacionalidade é garantida a partir de mero ato do Estado (Portela, 2013).

²Nacionalidade é vínculo jurídico de uma pessoa com o Estado, enquanto que cidadania refere-se aos nacionais que exercem seus direitos políticos.

No que tange à perda de nacionalidade, dar-se-ia também por naturalização em outro Estado ou aceitação de emprego, licença ou pensão em governo estrangeiro, sem permissão do poder Executivo (Brasil, 1891). A sentença judicial, por outro lado, entrou como suspensão da nacionalidade e não como perda total, como era previsto na primeira constituição. Dessa forma, o período republicano foi o único em que a jurisdição interna desconsiderou critérios específicos para concessão desse direito, tornando-se um caso excepcional àqueles de direito por solo ou sangue citado anteriormente. Ainda, subentende-se que a separação entre nacionalidade nata ou naturalizada não era demasiadamente relevante no período como o é atualmente.

Por sua vez, a Constituição de 1934 inovou, pois, a partir dela, o conceito de nacionalidade passou a ser adotado em vez de cidadania. Contudo, o texto acordava que um brasileiro perderia sua nacionalidade por obter outra naturalização, por aceitar emprego ou atividade remuneratória em governo de fora, sem licença do Presidente da República (Brasil, 1934), replicando as mesmas normativas das outras constituições. Além disso, a perda também poderia ocorrer por qualquer atividade nociva aos interesses do Brasil, valendo apenas aos naturalizados. Semelhantemente, a Constituição de 1937 previa os mesmos critérios constitucionais, estabelecendo as mesmas diretrizes do texto de 1934.

Não obstante, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, a Constituição de 1946 expandiu a garantia da nacionalidade nata aos brasileiros, estabelecendo o vínculo nato aos filhos de brasileiros, nascidos no estrangeiro, desde que optassem por ela dentro de quatro anos, após atingida a maioridade (Brasil, 1946). A previsão de perda de nacionalidade continuou similar a das constituições de 1934 e 1937.

Além desses, em 1938, foi aprovado o Decreto 389, que passou a estabelecer o regulamento sobre nacionalidade a partir das normas constitucionais, definindo em quais aspectos um representante brasileiro poderia ter filhos natos no exterior. A perda de nacionalidade permaneceu a mesma mencionada nas constituições. Todavia, foi determinado que seu procedimento seria decretado pelo Presidente da República, por meio de processo no Ministério da Justiça (Brasil, 1938).

De forma similar, a Constituição outorgada durante a ditadura militar, em 1967, incorporou as supracitadas possibilidades de nacionalidade, exceto que, para concessão aos nascidos no estrangeiro, exigiu-se a escolha da nacionalidade brasileira após dois anos de maioridade ou, se residisse no Brasil antes dos 18, opção

pela nacionalidade brasileira até sua formatura escolar (Brasil, 1967). Desse modo, percebe-se que a Constituição de 1967 alocou mais entraves ao alcance da nacionalidade, aplicando o critério de escolha individual como mais importante, desconsiderando o sentido literal do direito por sangue.

Além disso, uma emenda à Constituição de 1977 alterou os critérios para os brasileiros nascidos no exterior conseguirem a nacionalidade a qualquer tempo, desde que registrado em consulado do Brasil, em vez da obrigatoriedade da maioria. A Constituição Federal de 1988 replicou essa norma em seu texto, possibilitando a garantia da nacionalidade aos residentes fora do Brasil (Brasil, 1988).

No antigo texto constitucional de 1988, a segunda possibilidade de obter nacionalidade dependia de o filho residir no Brasil com registro e solicitar, mediante processo judicial, sua nacionalidade. De acordo com Aziz Tuffi Saliba essa garantia de nacionalidade prevista também nos outros corpos constitucionais para nascidos no exterior foi veemente criticada na doutrina (Saliba, 2008). Intelectuais como Luís Barroso e Jacob Dolinger não enxergavam sentido de garantir a nacionalidade nata apenas por registro em repartição no exterior aos que estavam fora, enquanto cidadãos que residissem no Brasil tinham de seguir muitos outros critérios para exercer seus direitos políticos (Saliba, 2008). Dessa forma, a argumentação se fortalecia na ideia de que os filhos de brasileiros que viessem morar no Brasil não deveriam enfrentar lacunas para obter nacionalidade e os que morassem no exterior não poderiam ter processo facilitado unicamente por registro em consulado.

Todavia, a maior crítica a ser feita a essa previsão textual se direciona a incongruência da aplicação de *jus sanguinis* aos brasileiros. Se o Estado brasileiro possibilita a aplicação do *jus sanguinis*, esse direito deve ser aplicado em seu sentido literal, adotando-se o modo amplo para qualquer descendente direto. Logo, a concessão de nacionalidade nata aos filhos de pai ou mãe brasileiro, dentro e fora do país, deveria ser direito adquirido no nascimento, independente de especificidade local ou idade do referido solicitante. Desse modo, as exigências de idade, ter residência no Brasil ou diferenciação entre nascimento em outro país ou em território nacional eram divergentes do próprio conceito do direito.

Devido a esse erro de aplicação, houve nova Emenda Constitucional em 1994, sob o governo de Itamar Franco, a qual revogou a simplicidade para obtenção de

nacionalidade no exterior mediante registro em consulado. Essa decisão foi um retrocesso, visto que, em vez de garantir a nacionalidade de modo amplo aos filhos de brasileiros, retirou o processo que facilitava a obtenção de nacionalidade aos que estavam no exterior. Como argumenta Saliba (2008), caso esses brasileiros nascessem na Suíça ou no Japão, por exemplo, seriam considerados apátridas, levando em conta que tais países só concedem nacionalidade por jus sanguinis. Como apontou Dias e Malto sobre a emenda 1994³:

Neste caso tem-se o conflito de nacionalidade, que por sua vez revela a lacuna da redação do art. 12, I, "c" da CF/88 pela ECR 03/94, ante ao Congresso Nacional oportunizar uma nova redação via emenda constitucional n° 54/07 para a alínea "c", oferecendo tratamento oportuno aos milhares de filhos de brasileiros que atualmente nascem no exterior e, até atingida a maioridade, viviam num transtorno jurídico quanto a sua nacionalidade (Dias et al,2007. p. 16).

Nesse caso, o texto constitucional tornou inviável e desprotegia os direitos de inúmeros brasileiros — nexos este que contrariava os dispositivos de direitos básicos defendidos pelo Brasil na comunidade internacional. Saliba ressaltou que, para amenizar o problema, os poderes Judiciário e Executivo interpretavam essas pessoas como brasileiras até completar a maioridade, tendo que optar posteriormente por requerer a nacionalidade.

Não obstante, os dispositivos dos poderes não resolveram o problema. Essa lacuna no artigo 12 levou a graves impasses para brasileiros no âmbito internacional. Um artigo da Folha de São Paulo, publicado em 20 de maio de 2007, levantou que mais de 200 mil filhos de brasileiros residentes em outro país eram tidos como apátridas à época — equivalente a cerca de 1% da população brasileira no período—, a exemplo de Irina Ly da Veiga Alves, nascida na Suíça e filha de pais brasileiros, porém sem nenhum vínculo nacional com sua terra natal ou nação de seus genitores⁴. A manifestação gerou artigo jornalístico nos Estados Unidos:

Assim como ocorre com muitas das crianças residentes em Washington com pais americanos e mães brasileiras, Sofia só conseguiu herdar a cidadania do pai, o americano Garth Black, de 32 anos. "Nós não sabíamos dessa lei. Minha filha é americana, mas é importante que ela tenha a nacionalidade brasileira", afirma Garth. Brasileiros também compartilham da surpresa do pai

³ Leia mais em:

https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-SBC_v.26_n.1.03.pdf

⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2005200701.htm>

americano de Sofia. É o caso de Aline Mota Brito, de 33 anos. "Só soube que meu filho Luca, de três anos, só teria cidadania provisória quando olhei seu passaporte. Ele só poderá se tornar brasileiro após os 18 anos e perante um juiz." "Morando fora, fica difícil cumprir essas burocracias. Não faz sentido. Um estrangeiro pode viajar para o Brasil e se tiver um filho por lá, a criança será brasileira. Mas o mesmo não acontece mais com os filhos de brasileiros nascidos no exterior." (DIAS et al, 2020, p. 26)

Em meio a muitos casos de apatridia similares ao de Irina, iniciou-se, em 2007, a campanha Brasileirinhos Apátridas — manifestação realizada por brasileiros sem nacionalidade que residiam no exterior⁵. O grupo alcançou tantos feitos midiáticos que se transformou em uma campanha global, dando destaque ao Brasil no tema (Dias et al, 2020). Os movimentos pressionaram as autoridades brasileiras e o Congresso aprovou nova emenda constitucional — a PEC 54— que restabeleceu a possibilidade de adquirir a nacionalidade por meio de registro em repartição brasileira no exterior. Ademais, o texto que possibilitava obter nacionalidade até a maioria foi alterado para consegui-la a qualquer tempo. As exigências de residência e solicitação mediante processo judicial foram revogadas.

Tal transformação na legislação brasileira garantiu que filhos de brasileiros tivessem direito adquirido à nacionalidade e a impossibilitou de apatridia, por conseguinte. No âmbito internacional, essa alteração interna foi vista como modelo a ser seguido por outros países, visto que sua configuração passou a ser congruente à Convenção dos Apátridas da qual o Brasil faz parte.

Frisa-se, ainda assim, que a nova emenda também foi criticada por um outro impasse de aplicação. Em todo caso, Sabila (2008) afirmou que a escola do Congresso foi feita para melhor salvaguardar o direito à nacionalidade previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que de fato aconteceu. A emenda de 2007 significou um novo panorama de nacionalidade aos brasileiros e protegeu seus direitos fundamentais previstos na Constituição.

Essa breve síntese histórica evidencia como as constituições brasileiras seguiram um padrão de concessão de nacionalidade por sangue e território, além de aplicarem uma interpretação da perda da nacionalidade de uma forma ineficaz aos

⁵ Leia mais sobre os Brasileirinhos Apátridas em: <https://www.acnur.org/portugues/2011/08/24/brasil-destaque-em-campanha-global-contra-apatridia/>

nacionais brasileiros, visto que proibia — desde a Constituição de 1824 — a aquisição de uma outra nacionalidade, sob pretexto de uma espécie de traição à pátria. Esse posicionamento brasileiro talvez tenha se perpetuado por questões políticas domésticas e de pouca integração internacional ao longo das décadas, mas que não priva o Estado das superficialidades em relação ao tema. Além disso, o processo de reconhecimento dos brasileiros nascidos no exterior só foi resolvido em 2007, demonstrando como o corpo constitucional ainda era arcaico no direito à nacionalidade. É importante analisar, similarmente, como a comunidade internacional defende esse direito e como isso se aplica à nova emenda que rompe os padrões brasileiros anteriores. Esse será o objeto da próxima seção.

3. Convenções Internacionais sobre direito à nacionalidade

A Declaração Universal dos Direitos Humanos acorda, em seu artigo 15, que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade e ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”⁶. É importante analisar, similarmente, as convenções internacionais que tratam da nacionalidade e suas projeções ao direito interno brasileiro.

Sabe-se que os Estados estabelecem compromissos entre si por meio de tratados e costumes em diferentes áreas. Nessa seara, as convenções internacionais assistem na regulamentação e influenciam temas a serem tratados nas legislações domésticas. Desse modo, uma das primeiras convenções referentes à nacionalidade foi a Convenção de Paris para Proteção da Propriedade Intelectual de 1889 que, apesar de não ter relação com o tema central, levantou os pressupostos iniciais da diferença de origem e respectivos Estados dos indivíduos. O artigo 3º estabelece que:

São equiparados aos subditos ou cidadãos dos Estados contratantes os subditos ou cidadãos dos Estados não pertencentes à União que são domiciliados ou têm estabelecimentos industriais ou comerciais no território de um dos Estados da União (CPPP, 1889).

⁶ Informações em:

<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>

Observa-se que o acordo já estruturava direitos internacionais públicos e privados referentes às moradias dos trabalhadores de diferentes Estados, estabelecendo as primeiras normas internacionais que reconheciam as nacionalidades. No século seguinte, outras convenções foram adotadas com intuito de aprofundar e regulamentar questões de nacionalidade. A principal delas é a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, que define e estabelece normas para garantir que indivíduos apátridas possuam direitos básicos para obtenção de nacionalidade. Segundo o Artigo I da Convenção dos Apátridas de 1954, o termo apátrida significa “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”⁷.

A Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 é similar a anterior e tem como alicerce, do mesmo modo, evitar a apatridia desde o nascimento, ou seja, ao nascer, a criança já tem nacionalidade de um de seus genitores. Outro ponto é que esse tratado proíbe a retirada de nacionalidade que possa levar determinado sujeito à apatridia, impedindo que qualquer pessoa seja privada do direito à sua nacionalidade. Isso posto, os países não podem estabelecer políticas que tornem seus cidadãos apátridas.

A Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD) possui princípios importantes de não discriminação racial que podem ser adotados na questão de nacionalidade. Primeiramente, tal convenção afirma que todos os indivíduos são iguais, sem distinção de raça, cor, origem étnica e nacional (CERD, 1969). Desse modo, políticas ligadas à aquisição ou perda de nacionalidade não podem, da mesma forma, discriminar com bases em questões étnicas e raciais, implicando violação dos princípios para Estados-parte da referida convenção.

Além disso, a CERD estipula a defesa de minorias étnicas como medida de proteção contra a discriminação. Aplicando isso à nacionalidade, minorias étnicas tendem a sofrer mais retaliações no reconhecimento de nacionalidade, a exemplo dos Rohungya — um grupo étnico de maioria muçulmana, que residem em Mianmar por

⁷ CONVENÇÃO de 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf

gerações, mas cuja nacionalidade e direitos foram negados pelas autoridades mianmarenses devido a questões históricas de divergências étnicas⁸.

Essa minoria é considerada apátrida e enfrenta muitos desafios no alcance de direitos básicos, a ponto de António Guterres, Secretário-Geral da ONU, precisar instar o Estado de Mianmar a proteger os direitos do grupo. As Nações Unidas têm grupos de assistência humanitária para ajudar refugiados Rohingya que estão no Bangladesh. Dentre as ações, há distribuição de alimentos pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) e fornecimento de abrigos e serviços básicos com apoio do Alto Comissariado da organização⁹. Dessa maneira, pode-se observar como grupos étnicos podem estar mais vulneráveis à violação do direito à nacionalidade por motivos políticos. De modo geral, embora a CERD não trate essencialmente de nacionalidade, comporta-se como instrumento para auxiliar na não discriminação racial na aquisição ou perda da nacionalidade.

Além destes, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), do qual o Brasil faz parte, prevê no seu artigo 24 que toda criança terá “direito ao registro imediatamente após seu nascimento” e possuirá “direito a adquirir nacionalidade”¹⁰. Similarmente, a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) menciona em seu artigo 9 que:

Todos os Estados-partes da convenção outorgarão às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou conservar sua nacionalidade, garantindo que nem casamento com estrangeiro, nem mudança de nacionalidade do marido durante o casamento, modifiquem a nacionalidade da esposa¹¹ (CEDAW, 1999).

Além disso, a mesma convenção garante “a proteção do direito internacional privado às mulheres no que tange à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio”¹². Desse modo, é sabido como o âmbito internacional se preocupa com a questão da nacionalidade de forma transversal e se atentando às minorias que podem estar mais expostas à violação de seus direitos humanos.

⁸ Leia mais em: <https://time.com/6317254/kutupalong-bangladesh-rohingya-refugee-camp/>

⁹ Informações em: <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137252>

¹⁰ Leia mais em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

¹¹ Leia mais em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf

¹² Artigo 15 da CEDAW.

Vale ressaltar, também, que há acordos bilaterais e por afinidades culturais ou regionais entre Estados que regulamentam políticas de nacionalidade, de modo internacional e regional, especialmente no que concerne à dupla nacionalidade, naturalização de estrangeiros e tópicos de cidadania. No caso do Brasil, por exemplo, no inciso II do artigo 12, é previsto o status de brasileiros naturalizados aos originários de países de língua portuguesa que tenham residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral, diferentemente de outros estrangeiros que, para adquirir a nacionalidade naturalizada, devem ser residentes no país há mais de quinze anos ininterruptos (Brasil, 1988).

Isso posto, o direito à nacionalidade é prerrogativa dos Estados soberanos e somente por eles pode ser definida. No entanto, há acordos internacionais que abordam a nacionalidade em critérios específicos, buscando apoio a minorias que podem estar mais sujeitas a violação de sua nacionalidade. Os Estados que delas participam se comprometem a respeitar esse direito, atentando-se aos grupos marginalizados. Dessa maneira, pode-se notar que os Direitos Humanos possuem espaço nesse tema. Cada regra doméstica deve ser respeitada no âmbito internacional, ressalvados os casos de desrespeito aos direitos humanos previstos no Direito Internacional.

4. A PEC 16/21 e o direito à nacionalidade brasileiro

Tendo em vista as análises feitas sobre o desenvolvimento constitucional vigente no Brasil atualmente juntamente às convenções existentes sobre o tema da nacionalidade, cabe examinar a Constituição Federal em suas definições sobre a perda de nacionalidade, face à promulgação da PEC 16/21. Na Constituição Federal de 1988 prevê que a perda de nacionalidade ocorreria de dois modos: caso nacional tivesse cancelada sua naturalização em decorrência de sentença judicial por atividade nociva ao interesse nacional; ou pela obtenção de outro nacionalidade, exceto nos casos em que houvesse reconhecimento de lei estrangeira pela nacionalidade brasileira; ou imposição de naturalização por norma estrangeira, com condição de permanência no referido território e o exercício de direitos civis (Brasil, 1988).

Desse modo, o corpo constitucional possibilitou, até a emenda de 2023, a perda de nacionalidade aos brasileiros natos. Isso posto, o número de brasileiros que perderam sua nacionalidade em todos esses anos demonstra como a legislação interna falhava nesse tema. Segundo o Departamento de Migrações do Ministério de Justiça (DEMIG), aproximadamente 616 brasileiros perderam sua nacionalidade entre 2021 e 2022¹³ e mantêm nacionalidade estrangeira, o que é extremamente maléfico ao Estado brasileiro e seus nacionais¹⁴.

Com a Proposta de Emenda Constitucional, ambos critérios de perda foram revogados. A PEC 16/21 altera o art. 12 da Constituição Federal, retirando a possibilidade da perda de nacionalidade por aquisição de outra, além de garantir esta por escolha individual. Com sua promulgação, a perda de nacionalidade se dará apenas no caso de:

(...) 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; A renúncia da nacionalidade e a possibilidade de o interessado readquirir sua nacionalidade brasileira originária, nos termos da lei. II - fizer pedido expresso de perda da nacionalidade brasileira perante autoridade brasileira competente, ressalvadas situações que acarretem apatridia (CF, 2023).

Assim, a perda de nacionalidade ocorrerá nas situações de naturalização cancelada por sentença judicial devido à fraude no processo de naturalização ou ameaça ao Estado Democrático e à ordem constitucional — aspectos estes relacionados à segurança nacional e previstos no direito internacional; ou por pedido do cidadão ao Estado brasileiro, isto é, a validade da revogação ocorrerá exclusivamente pela comunicação do cidadão diretamente ao governo brasileiro e, não mais, entre o país residente do cidadão e o Brasil, como acontecia antes. Dessa maneira, caso um país determine que para um brasileiro obter a naturalização em seu país seja necessário abdicar de sua nacionalidade nata, o Estado brasileiro não irá retirá-la.

¹³ Não há dados gerais sobre a quantidade total de brasileiros que perderam a nacionalidade desde 1988.

¹⁴ Leia mais em: <https://oglobo.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2023/08/25/brasileiros-perdem-nacionalidade-nos-ultimos-anos.ghtml>

Nesse sentido, a emenda constitucional 16/21 revogou as diretrizes que historicamente impediam brasileiros de terem dupla cidadania em razão de lei do exterior. Isso, como estudado, esteve presente nas constituições anteriores. A PEC 16/21 trouxe várias contribuições para os cidadãos brasileiros. Primeiramente, ela proporciona maior segurança jurídica para os indivíduos que já moram no exterior e para os que eventualmente queiram fazê-lo. É notório que muitos cidadãos deixam o Brasil em busca de melhores condições de vida, pretendendo voltar, sem nem mesmo saber que antes poderiam perder sua nacionalidade. A partir da adoção da emenda, eles somente perderão por escolha individual. A permanência dos direitos e privilégios do nacional no exterior constitui alicerce do contexto internacional em que o Estado se insere. Além disso, se houver a chance de apatridia, posto que um brasileiro siga alguns dos critérios da nova norma para perda, não perderá sua nacionalidade.

3.1 Aspectos Favoráveis da PEC 16/21

O cancelamento da naturalização perpetua os das normas anteriores acerca de danos nacionais, embora tenha sido mais aprofundado. A partir de outubro de 2023, a naturalização poderá ser cancelada se houver fraude no que se refere ao processo de naturalização ou houve atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Tais previsões ampliam o rol de perda, considerando que aloca ao naturalizado o dever de cumprir princípios democráticos e as normas constitucionais. Isso certamente é uma medida que obriga os naturalizados a obedecerem aos direitos humanos para permanecer em território nacional, reforçando mais uma vez o compromisso do Estado em defender as garantias constitucionais.

Ainda, a emenda traz uma outra previsão importante ao estipular a possibilidade de readquirir a nacionalidade originária mesmo que o nacional tenha feito renúncia expressa. Esse processo, todavia, não é especificado nos parágrafos e ainda não há entendimento sobre quais hipóteses essa relação poderia ser retomada. A PEC 16/21, no entanto, ao prover atualizações na legislação doméstica, pode conferir flexibilidade ao processo de aquisição de nacionalidade para os brasileiros que sonham com dupla nacionalidade, por eliminar a respeito da ameaça à sua nacionalidade nata. Isso é, certamente, um grande benefício à sociedade.

Outro benefício é que a simplificação para o direito à nacionalidade brasileira, dialoga com as convenções e tratados internacionais das quais o Brasil integra. Os acordos analisados como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Internacional sobre todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assim como outros textos legais têm como pressupostos as garantias dos direitos humanos de minorias e a atualização legal brasileira atende esses compromissos internacionais. Essa convergência pode favorecer a projeção brasileira no debate sobre o tema, assim como ocorreu com o movimento dos brasileiros apátridas em 2007.

Logo, tal semelhança pode se tornar exemplo internacional e regional aos países da comunidade internacional que ainda mantêm leis de nacionalidade desatualizadas e que desfavorecem a integração internacional de seus respectivos nacionais. A facilitação de obtenção de dupla nacionalidade pelos Estados contribui para ampliar os fluxos internacionais e a integração entre os cidadãos internacionais. Alguns Estados centrais no sistema internacional adotam leis conservadoras que proíbem a dupla nacionalidade de seus cidadãos, tornando-se um impedimento para as conexões internacionais. Por exemplo, China, Índia e Japão não permitem dupla nacionalidade.

Segundo o Relatório Mundial das Migrações (OIM) — divulgado em 2022 —, há aproximadamente 281 milhões de migrantes espalhados pelo globo, levando em conta que 169 milhões são trabalhadores. Ainda, o relatório aponta de essa quantidade triplicou ao longo dos últimos 50 anos, sendo que boa parte desse número se localiza na Europa e Ásia¹⁵. Isso posto, a questão da nacionalidade diz respeito não somente aos cidadãos que vivem em seus países, mas também àqueles que buscam trabalho e melhores condições de vida. Assim, o Estado brasileiro com a nova lei, atenta-se a essa realidade, criando uma nova ferramenta para proteger os cidadãos que emigram para trabalhar e estudar. A discussão do caso Hoerig foi importante para alertar a sociedade acerca dos brasileiros no exterior.

¹⁵ Mais informações: <https://www.trt.net.tr/portuguese/mundo/2022/12/16/mensagem-de-zelensky-a-russia-disparou-sobre-kherson-mais-de-16-vezes-num-dia-1919792>

Logo, a emenda protege os direitos humanos dos nacionais fora do território ou dos que adquirem outra por motivos diversos. Um exemplo ilustrativo seria se uma nacional nata fosse adotada por família estrangeira que, antes, poderia perder sua nacionalidade originária brasileira em vista da estrangeira, mas que agora não perderá. O respeito ao direito à identidade e à família também podem ser englobados pela emenda, assim como quaisquer outros casos que conectam a nacionalidade e os direitos humanos.

Outro ponto referente ao cenário internacional é que países com melhores índices de direitos humanos permitem a dupla nacionalidade, de modo similar à PEC. Dinamarca, Suécia, Canadá, Nova Zelândia, Estados Unidos, Noruega, Áustria, Suíça, França, Alemanha, entre outros são exemplos dos países que se encontram nas primeiras posições de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico e, ao mesmo tempo, possibilitam a dupla nacionalidade aos seus nacionais. Observa-se, portanto, relação evidente entre a previsão legal de dupla nacionalidade por parte de Estados e seu bom posicionamento no respeito aos direitos humanos. O Brasil, embora tenha inúmeros desafios no respeito a esses direitos, possui instituições democráticas que vêm se consolidando, de modo que o tema da nacionalidade chega em boa hora para fazer jus a esse desenvolvimento. Uma maior integração e participação dos brasileiros no sistema internacional também será benéfica em outros aspectos econômicos e educacionais, visando o retorno destes para aplicação financeiras e aprendizados no país.

Ademais, a emenda promulgada tende a atrair mais preocupações nos próximos anos: a questão populacional. Sabe-se que o Brasil, assim como a maioria dos países no globo enfrenta a diminuição progressiva de sua população. Para qualquer Estado, isso é problemático, haja vista a formulação de políticas públicas e econômicas para perpetuação do crescimento nacional. Segundo o IBGE, a tendência do Brasil para as próximas décadas é de que se torne um país de idosos (G1, 2023). Desse modo, a aprovação da emenda se torna uma ferramenta para amenizar a deficiência populacional que o Estado brasileiro terá no futuro.

Visto isso, em uma perspectiva de longo prazo, a implementação da PEC 16/21 pode moldar a trajetória demográfica do Brasil. Ao facilitar o retorno de brasileiros que

perderam sua nacionalidade, a emenda pode contribuir para o enfrentamento dos desafios relacionados à diminuição da população. Sem embargo, torna-se essencial ponderar as consequências demográficas e sociais a longo prazo, considerando os possíveis impactos na identidade nacional e na coesão social.

O futuro da nação brasileira que será composta por uma população de maioria idosa levanta a necessidade do Estado em fomentar políticas demográficas, o que inclui o fortalecimento das relações com os brasileiros que decidem viver no exterior e a garantia da nacionalidade. Essa medida fortalecerá a nação brasileira com seu povo e garantirá o cumprimento real e abrangente dos direitos por sangue e solo, isto é, por se tratar de direito adquirido no nascimento, não pode ser retirado, a não ser pela própria escolha do cidadão.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, quase 4,5 milhões de brasileiros vivem no exterior. Seja para estudo ou melhoria de vida, essa quantidade pode aumentar à medida que surgem oportunidades de emprego fora. A maioria desses nacionais reside na América do Norte e no Canadá, sendo os Estados Unidos e Portugal os com maiores números — 1,9 milhão e 360 mil, respectivamente. Seguindo essa linha, tais indivíduos por mais que tenham criado vínculo em seus novos países, poderão retomar o vínculo com sua pátria, o que fortaleceria a relação do Brasil com estes e seus descendentes, similarmente ao que países que perderam cidadãos por imigração no século passado e retomaram relações com os netos e bisnetos desses nacionais nas últimas décadas.

3.2 Tópicos emblemáticos e de preocupação para o futuro

Por outro lado, a PEC levanta uma discussão substancial acerca da possibilidade de seus efeitos retroativos. Como se sabe, muitos brasileiros abriram mão de sua nacionalidade para residir em outro país. Logo, a emenda acorda os questionamentos se os casos anteriores poderão ser anulados e se tais indivíduos poderão retomar suas relações com o Estado brasileiro. Entre eles, o que gera maior polêmica é o da Claudia Hoerig, que motivou a elaboração da PEC. Como ela já foi

julgada e responde pelo crime nos Estados Unidos, indaga-se sobre a possibilidade de novo julgamento em que ela possa retomar sua nacionalidade nata e cumprir sua pena em território brasileiro. Tal situação levanta questões complexas sobre a possível aplicação retroativa da emenda e como poderia redefinir o status desses indivíduos, gerando implicações legais e práticas que exigem cuidadosa consideração. É sabido que dispositivos referentes à perda da nacionalidade são *extunc* (Portela, 2013), ou seja, sua legalidade não possui caráter retroativo, valendo-se a partir da validade da lei para o futuro, sem voltar aos casos anteriores. Ainda assim, até mesmo esse caráter não retroativo pode ser reposicionado na doutrina, especialmente no atual momento da emenda.

Seguindo essa corrente de pensamento, a nova emenda pode apresentar emblemas de segurança nacional. Um dos principais desafios, portanto, é a possibilidade de aumentar o número de pessoas que entram no Brasil com o objetivo de usar a nacionalidade brasileira para evitar a responsabilidade por atos cometidos no exterior. O caso Hoerig é novamente um exemplo perfeito. Caso ocorra eventos similares no futuro, o réu responderá no Brasil em crimes cometidos no exterior, o que pode levar à diminuição da pena se equiparado às legislações estrangeiras, como a dos Estados Unidos e considerando a desigualdade de justiça que ainda vigora no âmbito penal brasileiro. Ainda assim, os direitos humanos de cada réu são mais importantes, especialmente com relação aos brasileiros.

5. Conclusões

O estudo analisou a atualização do direito à nacionalidade brasileira a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 16/21 e sua convergência ao Direito Internacional. A PEC 16/21, ao dispor que os brasileiros que obtiverem uma nova nacionalidade não perderão sua nacionalidade, atualiza o direito à nacionalidade brasileira, facilitando a conexão dos nacionais no exterior. Tal alteração, como foi vista, é relevante no contexto atual em que a nacionalidade recebe cada vez mais destaque à comunidade internacional diante dos fluxos populacionais, representando marco na legislação brasileira. Isso sinaliza mudança no entendimento e concretização da identidade nacional.

As abordagens desse direito nas convenções internacionais, assim como o andamento desse tema nas constituições brasileiras demonstraram como a PEC é uma importante inovação do século para as futuras gerações. O tratamento dado aos nacionais residentes em outros países era preocupante e violava o direito por sangue e território, além de ser irracional para o Estado brasileiro. O projeto entrou nas discussões políticas como resposta eficaz, possibilitando a compreensão social de como o sistema de defesa à nacionalidade era deficiente. A PEC após promulgada abre espaço social para analisar como as alterações legais tendem a aprimorar os fluxos migratórios de brasileiros, desde os que emigram para fora, até os que retornam ao país.

O estudo destacou a essencialidade da nacionalidade para os cidadãos brasileiros, não somente no âmbito legal, mas como uma ferramenta no fortalecimento da cidadania e do respeito aos Direitos Humanos na legislação doméstica — compromisso da Constituição Federal de 1988. Logo, o trabalho apresentou que a promulgação da PEC 16/21 fortalecerá os vínculos dos brasileiros com o Estado, além de impulsionar a integração internacional, possibilitando retornos significativos a médio e longo prazo para o Brasil.

Além disso, pôde ser visto como a mudança pode facilitar a influência brasileira internacionalmente no assunto, visto o forte compromisso e semelhança às convenções que o Brasil ratificou. Trata-se de mais um tema de direitos humanos que o Estado pode ter liderança em organismos internacionais, o que precisa ser reconhecido. Através da abordagem histórica e contextual que levaram à PEC, foi entendido as nuances que englobam a nacionalidade no país.

Assim, ao explorar as implicações da PEC 16/1, pode-se concluir que o direito à nacionalidade no Brasil teve uma mudança significativa com a promulgação da nova PEC 16/21 a qual dialoga com os princípios do direito internacional. São notórios os desafios contemporâneos tanto para cidadãos brasileiros fora do país e os que pretendem sair, quanto para os nacionais que residem no Brasil no que discerne à questão populacional. A crescente migração brasileira acende alertas de políticas públicas para lidar com a futura diminuição da população brasileira.

A nova emenda possui muitos pontos positivos para o futuro dos cidadãos brasileiros e as preocupações se referem a como pode, eventualmente, favorecer casos que ameacem a segurança nacional. Pode-se concluir que a promulgação da

PEC expandiu o direito à nacionalidade brasileira, respeitando o direito internacional e os direitos humanos. A impossibilidade de perda de nacionalidade por mecanismos de aquisição de outra não será mais um impasse aos nacionais, permitindo a inserção internacional do Brasil por meio de seus cidadãos. Isso permitirá uma integração internacional que facilitará a expansão cultural brasileira e a retomada de vínculos com os residentes fora do país. Por outro lado, casos como o da Claudia Hoerig passarão a ser julgados no Brasil e em uma nova conjuntura normativa nacional.

Ainda não foi evidenciado se a PEC 16/21 terá efeitos retroativos para os brasileiros que já perderam sua nacionalidade. As implicações a longo prazo dessa mudança no cenário doméstico brasileiro ainda não foram compreendidas e podem ser um importante campo de estudo para os acadêmicos de direito internacional e direito à nacionalidade brasileiro. Assim, é reforçado neste estudo a importância da perpetuação de estudos nessa seara para proteger e promover o direito dos brasileiros à nacionalidade aos que residem no exterior e no Brasil.

6. Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 109, X. Brasília: Senado, 1988. Acesso em: 18 setembro 2023

Brasil está cada vez mais feminino e envelhece mais rápido, mostra Censo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2023/10/27/brasil-esta-cada-vez-mais-feminino-e-envelhece-mais-rapido-mostra-censo.ghtml>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional no 3, de 7 de junho de 1994. Altera a alínea “c” do inciso I, a alínea “b” do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal. Brasília, 1994. Acesso em: 16 mar. 2008

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional no 54, de 20 de setembro de 2007. Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. Brasília, 2007. Acesso em: 16 mar. 2008. BROWNLIE, Ian. Principles of public international law. 5 ed. Oxford: OUP, 1998.

BRASIL. Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituições brasileiras. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Constituição 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CCJ aprova PEC que mantém nacionalidade do brasileiro que obtém outra nacionalidade. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/808904-ccj-aprova-pec-que-mantem-nacionalidade-do-brasileiro-que-obtem-outra-nacionalidade/>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CHARLEAUX, J. P. The citizen constitution, the hoerig case and the loss of Brazilian citizenship: The need for the approval of PEC 16/21. Disponível em: <<https://www.braziloffice.org/en/articles/the-citizen-constitution-the-hoerig-case-and-the-loss-of-brazilian-citizenship-the-need-for-the-approval-of-pec-1621>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

Conteúdo Jurídico. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/59051/a-reduo-da-apatridia-de-acordo-com-a-conveno-de-1961>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CÔRTEZ, A. Jus Sanguinis e Jus Solis: o que são, como funcionam e regras de cada país. Disponível em: <<https://www.eurodicas.com.br/jus-sanguinis/>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

FERRAZ, R.; DO POVO, E. P. A. G. Dupla cidadania: como funciona. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/quais-sao-os-criterios-para-obtencao-de-cidadania-estrangeira-3x2ns8hond6sjdyfs2kg0uli5/>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

FIGUEIREDO, C.; FERNEDA, G. Cerca de 4,5 milhões de brasileiros moram no exterior, diz Itamaraty. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/dacoreia-do-norte-a-micronesia-45-milhoes-de-brasileiros-moram-no-exterior/>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

International standards relating to a nationality and statelessness. OHCHR. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/nationality-and-statelessness/international-standards-relating-nationality-and-statelessness>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MPF. Extradicação de mulher que perdeu a nacionalidade brasileira transita em julgado. Disponível em: < <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/extradicao-de-mulher-que-perdeu-a-nacionalidade-brasileira-transita-em-julgado> >. Acesso em: 8 dez. 2023c.

OHCHR and the right to a nationality. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/nationality-and-statelessness>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

OLIVEIRA, José; ARAÚJO, Débora. A PEC 16/21 e suas alterações nas regras de perda da nacionalidade brasileira. Research, Society and Development. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37549/31227>. Acesso em: 21 out. 2023

OPPENHEIM, Lassa. International law: a treatise. (Peace, v. I). Londres: Longmans, Green and Co, 1905.

POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288318>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, Direito Internacional Público e Privado, 5ª edição, 2013, Editora. Jus Podium, Salvador

SALIBA, Aziz. Nacionalidade brasileira e Direito Internacional. Um breve comentário sobre a Emenda Constitucional no 54/2007. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008.

TEC, K. As diferenças entre cidadania itali. Disponível em: <<https://rotunnocidadania.com.br/as-diferencas-entre-cidadania-italiana-jus-sanguinis-via-matrimonio-e-ius-solis>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

_____. The Relations of nationality in Public International Law. British Yearbook of International Law. v. 39, p. 284-364. Londres, jan. 1963

WIKIPEDIA CONTRIBUTORS. Brazilian nationality law. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Brazilian_nationality_law&oldid=1185805370>.

Apêndice

Quadro I - Constituições brasileiras: Aquisição e Perda de Nacionalidade

Constituição	Aquisição da Nacionalidade	Perda da Nacionalidade
Constituição de 1824	<ul style="list-style-type: none"> - Filhos de pai ou mãe brasileiro - Nascimento no território do Império, ingênuos ou libertos; - Todos os portugueses que residissem no Brasil; 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Obtenção de emprego, pensão ou licença no exterior sem autorização do Imperador - Sentença Judicial
Constituição de 1891	<ul style="list-style-type: none"> - Filhos de pai ou mãe brasileiro - Nascimento no território - Estrangeiros que se achassem no país e não declarassem, dentro de seis meses, interesse por sua nacionalidade original. 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Obtenção de emprego ou licença no exterior sem autorização do Executivo - Sentença Judicial (apenas aos naturalizados)
Constituição de 1934	<ul style="list-style-type: none"> - Filhos de pai ou mãe brasileiro - Nascimento no território 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Obtenção de emprego, pensão ou licença no exterior sem autorização do Presidente da República - Sentença Judicial - Atividades nocivas ao interesse nacional
Constituição de 1937	Mesmos critérios da Constituição de 1934	Mesmos critérios da Constituição de 1934

Constituição de 1946	<ul style="list-style-type: none"> - Filhos de pai ou mãe brasileiro - Nascimento no território - Nascidos no estrangeiros filhos de brasileiros, desde que optassem pela nacionalidade, dentro de quatro anos, após maioridade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Obtenção de emprego ou licença no exterior sem autorização do Presidente - Sentença Judicial
Constituição de 1967	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmos critérios da Constituição de 1946 - Concessão aos nascidos no estrangeiro por escolha após dois anos de maioridade - Nascidos no estrangeiro que residissem no Brasil e optassem até a formatura escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Ameaça ao interesse nacional
Constituição de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que não estejam a serviço de seu país. - Nascidos no estrangeiros, de pais brasileiros, desde que estejam a serviço do Brasil - Os nascidos no estrangeiros, de pais brasileiros, desde que sejam registrados em repartição brasileira ou venham residir no Brasil e optem, a qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalização em Estado estrangeiro; - Ameaça ao interesse nacional (apenas para naturalizados)

Quadro II - Convenções Internacionais que abordam a nacionalidade

Convenção Internacional	Ano de Adoção	Objetivo e Disposições Notáveis
Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apátridas	1954	Menciona o conceito de apatridia; Estabelece os e deveres dos apátridas. Estabelece regulamento aos Estados para evitar apatridia.
Convenção das Nações Unidas sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas	1957	Estabelece que uma mulher não pode perder sua nacionalidade em detrimento de casamento com estrangeiro, permitindo que ela a mantenha ou adquira a nacionalidade do cônjuge.
Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apátridas	1961	Fomenta os direitos e deveres dos apátridas. Os Estados-partes não podem tornar seus nacionais apátridas. Além disso, aborda formas de resolução de casos sobre nacionalidade.
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)	1979	Proíbe a discriminação baseada em gênero, o que aplica a proibição de perda de nacionalidade por critérios de gênero.
Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD)	1965	Estabelece que um Estado não pode discriminar indivíduos por critérios de raça ou etnia. A nacionalidade deve ser aplicada sem discriminação racial.

Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP)	1966	Estabelece o direito à nacionalidade às crianças, afirmando que, ao nascer, o indivíduo detém a nacionalidade dos seus pais.
---	------	--