

# PEC 16/2021: Dupla cidadania é direito e fomenta a integração do Brasil com o mundo

## Nota Técnica 06/2023

Muitas pessoas nascem em um país e adquirem sua nacionalidade por esse fato. Mas o mundo está cada vez mais globalizado e as migrações são frequentes, por diversos motivos. Nesse contexto, muitos brasileiros que vivem no exterior precisam ou desejam obter outra cidadania, mas enfrentam um dilema: a Constituição brasileira prevê que eles percam sua nacionalidade original, a menos que tenham direito a ela por nascimento ou para exercer seus direitos civis. Essa regra é ultrapassada e contrária ao pleno exercício da cidadania.

Para mudar essa situação, foi proposta emenda à Constituição, a PEC 16/2021,<sup>1</sup> que elimina a perda automática da nacionalidade brasileira por naturalização em outro país. A Proposta também prevê que a pessoa possa solicitar a perda de sua própria nacionalidade, caso queira, e que não se aplique a perda nos casos de apatridia, ou seja, quando a pessoa não tem nenhuma nacionalidade. O texto foi aprovado pelo Senado em 2021 e está em tramitação na Câmara dos Deputados.

### Sobre isso, o Livres:

1. Reconhece a importância da diversidade cultural e da integração entre os povos, valorizando as origens e as identidades dos cidadãos brasileiros que possuem vínculos

com outros países;

2. Defende a possibilidade de ampliação das oportunidades de trabalho, estudo e negócios para os brasileiros que desejam exercer seus direitos e deveres em outros países, sem perder sua nacionalidade originária;
3. Reforça o fortalecimento das relações diplomáticas e comerciais do Brasil com o mundo, estimulando a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países.

### 1. A globalização mudou as relações de nacionalidade

Desde sua primeira constituição como país independente, em 1824,<sup>2</sup> o Brasil sempre restringiu a noção de cidadania, e criou barreiras para que os brasileiros tivessem outras nacionalidades. Esse comportamento "ciumento" da nossa lei não se coaduna com o pleno exercício da liberdade de ir e vir, tampouco com a justiça para com aqueles que vivem em mais de um país, e demonstra-se fora de lugar no mundo do século XXI. O que piora a situação é que, pelo entendimento atual do judiciário, há hoje casos concretos de perda da nacionalidade brasileira, como nos Mandados de Seguranças 33.864 de 2016, e 36.359 de 2020, cujo entendimento foi consolidado, pelo plenário do Supremo

Tribunal Federal, no julgamento da Ação Rescisória 2800.<sup>3</sup>

É pelos motivos acima, entre outros, que tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (a PEC 16/2021), que moderniza a legislação brasileira, de modo a que a perda da nacionalidade aconteça apenas por um pedido expresso do interessado. A PEC é necessária, pois neutraliza o risco de perda da nacionalidade brasileira aos cidadãos que se naturalizaram em outro país, e possibilitará que os brasileiros que residam no exterior possam participar mais ativamente da vida nacional, em pleno exercício de seus direitos.

Seriam beneficiados todos os brasileiros naturalizados por tempo de residência no estrangeiro, por matrimônio com cidadão de outro país, por terem aptidões excepcionais ou por terem prestado serviços relevantes no exterior. Também seriam beneficiados os naturalizados nos casos de reparação histórica ou reintegração de descendentes de determinados territórios, como a Lei do Retorno de Israel, e as concessões dadas por alguns países aos descendentes de judeus sefarditas. Por fim, seriam contemplados também os casos de naturalizações de pessoas reconhecidas pelo genitor na maioridade, e todo e qualquer tipo de aquisição voluntária de outra nacionalidade que produza efeitos ex nunc (não retroativos) ao nascimento.

## **2. Mais de Uma Cidadania como Ampliação da Liberdade**

A possibilidade de mais de uma cidadania representa uma ampliação significativa da

liberdade individual dos brasileiros que optam por adquirir outra nacionalidade. Ao permitir que um cidadão possua duas cidadanias simultaneamente, a PEC 16/2021 reconhece o direito à autodeterminação e à livre escolha sobre sua identidade nacional, sem que isso signifique abrir mão de sua nacionalidade de origem.

Com essa possibilidade, os brasileiros têm a oportunidade de desfrutar de uma série de vantagens e oportunidades tanto no país de origem quanto no país de adoção. Ampliando as opções de trabalho, estudo e negócios em outros países, mas também fortalecendo os laços com o país de origem, incentivando uma relação de afeto, pertencimento e potencialmente de negócios com o Brasil.

A garantia de ter mais de uma cidadania permite que os brasileiros vivendo no exterior possam manter vínculos estreitos com sua cultura, sua língua, sua história e seus valores, mesmo em um país estrangeiro. Isso facilita a participação ativa na vida política do Brasil, como exercer o direito de votar nas eleições, e incentiva a participação em debates e discussões sobre temas de interesse nacional.

Além disso, possibilitaria aos brasileiros residentes em outros países exercer seus direitos e deveres civis tanto no Brasil quanto em seu local de residência, contribuindo para a construção de relações de cooperação e diálogo entre diferentes culturas e sociedades. Isso pode fortalecer a imagem do Brasil no cenário internacional, estimulando a troca de experiências e conhecimentos entre o Brasil e o exterior.

Assim, a PEC 16/2021 reconhece a importância de respeitar essas escolhas e garantir a plena cidadania aos brasileiros que desejam expandir suas fronteiras e vivenciar experiências em outros países.

### 3. Acordos bilaterais resolvem impasses da tributação

Um dos argumentos contrários à PEC reside na preocupação de que a manutenção da cidadania brasileira possa ocasionar questões legais complexas, especialmente relacionadas a obrigações fiscais. Essas complexidades decorrem da situação em que os indivíduos com mais de uma cidadania estariam sujeitos às leis de dois ou mais países, potencialmente levando a conflitos ou incongruências entre elas.

Por exemplo, existe a possibilidade de que um cidadão nessas circunstâncias tenha a obrigação de pagar impostos em ambos os países: no Brasil e no país em que também detém cidadania, caso seja considerado residente fiscal em ambas as nações.

No entanto, este argumento por si só não é suficiente para fundamentar a perda automática da cidadania brasileira por aqueles que obtêm outra cidadania. Existem mecanismos possíveis para resolver ou minimizar esses dilemas legais sem comprometer o direito dos brasileiros de optar por sua identidade nacional. Por exemplo, o Brasil tem a opção de negociar acordos internacionais com outras nações a fim de estabelecer critérios e limites para obrigações tributárias de cidadãos brasileiros com mais de uma cidadania.

Diversos mecanismos podem ser empregados para evitar a situação de dupla

tributação nesses casos. Entre eles, destaca-se a possibilidade de firmar acordos internacionais, como já está em vigor entre o Brasil e outras nações como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá. Por meio desses acordos, normas e limites são estabelecidos para a tributação dos ganhos dos residentes fiscais de ambos os países, clarificando qual país tem a prerrogativa de tributar cada categoria de renda. Além disso, esses acordos contemplam a capacidade de dedução ou compensação dos impostos pagos em um país com os impostos devidos em outro.<sup>4</sup>

Outra abordagem viável é a adoção da isenção ou redução do imposto retido na fonte, um benefício concedido pelo país onde a renda é originada, quando essa renda é destinada a um residente fiscal de outro país. Um exemplo concreto é quando um brasileiro com mais de uma cidadania recebe dividendos de uma empresa estrangeira. Nesse cenário, ele pode ter o direito de usufruir de isenção ou redução do imposto retido na fonte, o qual seria normalmente recolhido pelo país de origem da empresa. Esse cenário dependerá das leis desse país ou da existência de uma convenção bilateral que vise evitar a ocorrência de dupla tributação.

Dessa forma, a aprovação da PEC poderia ser realizada sem comprometer a soberania nacional ou a segurança jurídica dos indivíduos.

Além de abordar ou mitigar os dilemas legais, a PEC também tem o potencial de trazer benefícios tanto para o Brasil quanto para os cidadãos brasileiros com mais de uma cidadania. Por exemplo, essa proposta

poderia fortalecer os laços culturais, econômicos e diplomáticos entre o Brasil e as nações onde os brasileiros também possuem cidadania. Aqueles com mais de uma cidadania poderiam atuar como promotores de integração e cooperação entre esses países, contribuindo para o desenvolvimento global e para a paz.

## Recomendações:

A PEC 16/2021 representa um avanço para os brasileiros que vivem no exterior e que querem manter seus laços com o Brasil. Com a PEC, eles poderão ter outra nacionalidade sem perder sua identidade brasileira, podendo participar da vida política e social do país, como votar nas eleições, torcer pela seleção nas competições esportivas e preservar sua cultura e seus sentimentos pelo Brasil.

Além disso, é fundamental que a PEC preveja a possibilidade de solicitar a perda voluntária da nacionalidade brasileira, caso o interessado assim deseje. Essa prerrogativa garante o respeito à autodeterminação e liberdade de escolha, permitindo que cada cidadão exerça seu direito de decidir sobre sua cidadania, sem que isso seja uma imposição do Estado.

Outra recomendação é que a PEC inclua a ressalva de não aplicar a perda de nacionalidade nos casos de apatridia, ou seja, quando a pessoa não possui nenhuma nacionalidade. Essa medida é essencial para evitar que brasileiros naturalizados fiquem em uma situação vulnerável e desprotegida,

sem nenhum vínculo com nenhum país, o que poderia gerar sérias dificuldades em aspectos como acesso a direitos básicos e garantias legais.

Com a colaboração de:

## Setorial Internacional do Livres

### Deborah Bizarria

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

### Rafael Facure Moredo

Estagiário de Ação Política do Livres



### Associação Livres

R. Herculano de Freitas, 273  
São Paulo - SP  
CEP: 01308-020

#### Contato:

contato@eusoulivres.org  
+55 11 95449-4400

## Referências

1. Câmara dos Deputados. [PEC 16/2021](#). Acesso em 02/08/2023;
2. BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v1\\_1824.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf)
3. STF - AR: 2800 DF XXXXX-88.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/02/2023
4. BRASIL. Receita Federal do Brasil, 2021. Acordos para evitar a dupla tributação. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao>. Acesso em: 08 ago. 2023.