



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A PERDA DA NACIONALIDADE COMO PERMISSÃO PARA A EXTRADIÇÃO DE
BRASILEIRO NATO

Débora Pereira Natario

Rio de Janeiro
2019

DÉBORA PEREIRA NATARIO

A PERDA DA NACIONALIDADE COMO PERMISSÃO PARA A EXTRADIÇÃO DE
BRASILEIRO NATO

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Mônica C. F. Areal
Néli L. C. Fetzner
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2019

A PERDA DA NACIONALIDADE COMO PERMISSÃO PARA A EXTRADIÇÃO DE BRASILEIRO NATO

Débora Pereira Natario

Graduada pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Advogada.

Resumo – A Constituição Brasileira de 1988 consagrou, em seu rol de direitos fundamentais, que nenhum brasileiro será extraditado (art. 5º, LI da CRFB/88), salvo exceções que apenas enquadram brasileiros naturalizados. Não há qualquer exceção relativa ao brasileiro nato. Da mesma forma, a Carta Magna enumerou hipóteses em que é possível a perda da nacionalidade brasileira, inclusive de brasileiro nato (art. 12, § 4º, II, da CRFB), o que é uma medida extremamente grave e excepcional. Pois, a perda da condição de brasileiro nato engloba a perda de inúmeros outros direitos, dos quais apenas os nacionais são titulares, como a vedação à extradição. Assim, a essência do trabalho é analisar como a perda da nacionalidade pode possibilitar a extradição de brasileiro nato.

Palavras-chave – Direito Constitucional. Perda da Nacionalidade. Extradição.

Sumário – Introdução. 1. A perda da nacionalidade de brasileiro nato 2. A vedação constitucional à extradição de brasileiros natos 3. A perda da nacionalidade como permissão para extradição de brasileiro nato: uma sanção? Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a temática da perda da nacionalidade de brasileiro nato e as eventuais consequências dessa decisão. O enfoque será a análise de possível viés punitivista na decretação da perda da nacionalidade, ao permitir a supressão de garantias e direitos constitucionais que são exclusivos dos cidadãos nacionais. Dentre essas garantias, será estudada, em especial, a vedação à extradição de brasileiro nato.

A proteção do cidadão nacional está consagrada constitucionalmente e engloba uma grande rede de direitos fundamentais, dos quais a vedação à extradição de nacionais faz parte. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou, em seu rol de direitos fundamentais, que nenhum brasileiro será extraditado (art. 5º, LI da CRFB/88), salvo exceções que apenas enquadram brasileiros naturalizados. Não há qualquer exceção relativa ao brasileiro nato.

Da mesma forma, a Carta Magna enumerou hipóteses em que é possível a perda da nacionalidade brasileira, inclusive de brasileiro nato (art. 12, § 4º, II, da CRFB). Uma medida extremamente grave e excepcional, visto que a perda da condição de brasileiro nato acarreta a perda de inúmeros direitos, que apenas os nacionais são titulares.

Há, ainda, o reconhecimento internacional de que o direito à nacionalidade, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é um direito humano fundamental. A ideia tradicional de soberania absoluta passa a ser rejeitada, sendo impostos certos limites à discricionariedade dos Estados na regulamentação da nacionalidade, em nome da proteção integral dos direitos humanos. Tanto é assim que a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) estabelece, em seu artigo 20.3, que ninguém deve ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la. A CADH foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 678 de 1992.

Nesse contexto de direitos garantidos internacionalmente e constitucionalmente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, no julgamento do Mandado de Segurança nº 33864/DF e do Processo de Extradicação nº 1462, que uma brasileira nata ao se naturalizar “voluntariamente” norte-americana teria perdido a nacionalidade brasileira e conseqüentemente poderia ser extraditada.

Desse modo, se faz necessário analisar criticamente todos os institutos que são abordados pela referida decisão da Corte Suprema Brasileira (aquisição, perda da nacionalidade e extradicação), no intuito de evidenciar que a perda da nacionalidade pode acabar se tornando uma sanção, suprimindo direitos fundamentais que são apenas garantidos aos nacionais na Carta Magna.

Para isso, o primeiro capítulo do trabalho irá estudar o instituto da perda da nacionalidade de brasileiro nato, analisando principalmente o procedimento que deve ser adotado nessa hipótese. Será discutido se a perda da nacionalidade de brasileiro nato pode ocorrer de forma automática, de modo que possa ser requerida de ofício pelo Ministro da Justiça; ou se é necessária a manifestação inequívoca da parte interessada a afirmar que opta pela nacionalidade estrangeira, em detrimento da brasileira.

O segundo capítulo irá tratar acerca do instituto da extradicação, sobretudo a proibição constitucional à extradicação de nacionais. Será examinado se a vedação à extradicação de brasileiro nato comporta alguma exceção e quais foram os motivos históricos relevantes que fizeram o Brasil adotar em seu ordenamento jurídico constitucional essa vedação como direito fundamental.

Por último, o terceiro capítulo será destinado a abordar a problemática da possibilidade da perda da nacionalidade adquirir caráter de punição, permitindo que direitos fundamentais que somente os nacionais são titulares sejam suprimidos, como a vedação à extradicação. Será analisada a perda da nacionalidade como instrumento de sanção à brasileiros

atos que não são mais “desejados” pelo Brasil, sendo uma camuflagem da pena de banimento, vedada no ordenamento constitucional (art. 5º, XLVII, d, da CRFB).

Com relação as técnicas metodológicas, o método dialético se mostrou o mais adequado para a produção do artigo científico em comento. Dessa forma, serão apresentadas as polêmicas e divergências sobre o tema, de modo que acrescente riqueza às novas discussões e que, ao final, seja evidente a adoção de um posicionamento de acordo com o ordenamento jurídico nacional e com a tutela dos direitos fundamentais.

A pesquisa será amparada por obras doutrinárias de autores atuais e utilizará como fonte a legislação pertinente e a jurisprudência mais relevante acerca do tema escolhido, sendo qualitativa a abordagem.

1. A PERDA DA NACIONALIDADE DE BRASILEIRO NATO

O direito à nacionalidade é um direito fundamental do homem, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹ que estatui no seu artigo 15 que “todo ser humano tem direito a uma nacionalidade e que ninguém será arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. No âmbito dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)² possui a mesma disposição, em seu artigo 20. A CADH foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 678 de 1992.

Apesar do reconhecimento internacional do direito à nacionalidade, que inclusive impõe limites a atuação do Estado, será o ordenamento jurídico interno de cada país, sobretudo o constitucional, que determinará quem são os seus nacionais (modos de aquisição de nacionalidade) e quais são os casos de perda da nacionalidade.

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)³ de 1988 disciplina, no capítulo III, o instituto da nacionalidade. A perda da nacionalidade brasileira está regulada no parágrafo quarto do artigo 12 da CRFB⁴, que estabelece que:

Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

¹ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

²COSTA RICA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

³BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

⁴ Ibid.

- 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.

Desse modo, a doutrina, balizada aqui na figura do professor Guilherme Peña de Moraes⁵, faz distinção entre dois modos de perda da nacionalidade, a “perda-punição”, referida no inciso I do artigo supracitado, que tem como alvo apenas os brasileiros naturalizados e a “perda-mudança”, referida no inciso II do mesmo artigo, que pode atingir tanto os brasileiros natos como os brasileiros naturalizados.

O presente trabalho irá analisar mais detalhadamente a hipótese da “perda-mudança”, em especial, o seu procedimento, tendo em vista que é a única forma do brasileiro nato perder a sua nacionalidade.

A “perda-mudança” é aquela originada pela aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária, que deve ser entendida como toda forma de aquisição de nacionalidade secundária dependente da vontade do interessado, segundo ensinamentos de José Afonso da Silva⁶.

Essa declaração de vontade deve ser feita de forma ativa e específica, ou seja, o interessado deve se manifestar inequivocamente no intuito de querer se tornar nacional (nacionalidade derivada) de outro país, o que não enquadra a concessão automática da nacionalidade por outro Estado, ensina Rezek⁷.

Entretanto, não basta que o brasileiro nato adquira outra nacionalidade de forma derivada e por manifestação livre de vontade para que perca a nacionalidade. Pois, para que ocorra a perda da nacionalidade é necessário um procedimento administrativo prévio, em que seja respeitado o contraditório e a ampla defesa, até porque o nacional tem o direito de demonstrar que se enquadra em uma das exceções enumeradas nas letras a e b do inciso II, parágrafo quarto do artigo 12 da CRFB, quais sejam, reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira e a imposição de naturalização pela norma estrangeira.

⁵MORAES, Guilherme Peña. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 663.

⁶SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 338.

⁷REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 180.

Nesse ponto é necessário abrir um parêntese, o Ministro Marco Aurélio⁸, muito coerente, apesar de minoritário, afirma que o direito à condição de brasileiro nato é indisponível. Acrescentando, ainda, que seria absurdo a perda dessa condição -que considera indisponível- estar submetida, em termos de eficácia, a uma legislação estrangeira, que reconhece ou não a nacionalidade adquirida como originária ou derivada, o enquadrando ou não na exceção constante na alínea "a" do inciso II do § 4º do artigo 12 da CRFB.

Visto isso, o procedimento de perda da nacionalidade brasileira pode ser instaurado de ofício pelo Secretário Nacional de Justiça ou a requerimento da parte interessada, ou seja, pessoa que não deseja mais possuir a nacionalidade brasileira, de acordo com a Portaria Interinstitucional do Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Pública nº 11 de 2018⁹.

É compreensível que o brasileiro que não queira mais ser detentor dessa condição tenha a possibilidade de requerer a perda da nacionalidade, até porque, como já mencionado, nenhum Estado pode arbitrariamente privar alguém de mudar a sua nacionalidade.

O problema ocorre na hipótese em que a perda da nacionalidade de brasileiro nato é requerida de ofício pelo Secretário Nacional de Justiça, sem que o brasileiro deseje efetivamente perder a nacionalidade brasileira.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já exarou o entendimento, no Mandado de Segurança nº 4.442/SP¹⁰, anterior a publicação da Constituição de 1988, quando o país ainda vivia na ditadura militar, que “preservar a nacionalidade originária, natural, é uma tradição do direito brasileiro”. O voto do ex-Ministro Candido Motta Filho, cita, ainda, a prestigiada doutrina de Pontes de Miranda¹¹ que diz que “aquele que se naturaliza estrangeiro perde a sua nacionalidade, desde que o queira” e que “o Brasil não deve inquirir da figura jurídica que o Estado estrangeiro deu à atribuição da nacionalidade. O que lhe importa é saber que o seu nacional prefere outra nacionalidade”.

Entretanto, o STF adotou outro posicionamento ao julgar o Mandado de Segurança nº 33864/DF¹², quando o país vive um regime democrático, estando em vigor a Constituição de 1988. Apesar de a decisão ter sido tomada por maioria, foi decidido que uma brasileira nata ao

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 33864/DF*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11685796>>. Acesso em: 24 set. 2018.

⁹Idem. *Portaria Interinstitucional do Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Pública nº 11 de 2018*. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=359682>>. Acesso em: 24 set 2018.

¹⁰Idem. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 4.442/SP*. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82747>>. Acesso em: 24 set. 2018.

¹¹MIRANDA apud Ibid.

¹²BRASIL. op. cit., nota 8.

adquirir a nacionalidade americana, por livre manifestação de vontade, teria perdido a nacionalidade brasileira, independente da vontade dela de querer permanecer brasileira.

Apesar de a Constituição Brasileira dar azo a essa interpretação, o entendimento de Pontes de Miranda e do Ministro Marco Aurélio parece ser o que mais se coaduna com o regime democrático, com os direitos e garantias constitucionais e com os fundamentos da República Federativa do Brasil, sobretudo a dignidade da pessoa humana. Pois, a referida decisão de perda da nacionalidade acabou por permitir que uma pessoa que era brasileira nata fosse extraditada, tendo seus direitos restringidos, o que será estudado melhor nos próximos capítulos.

Desse modo, entendo que a melhor doutrina é a que afirma que o direito à nacionalidade, direito humano fundamental, só pode ser perdido por livre manifestação inequívoca de vontade da parte interessada a afirmar que opta pela nacionalidade estrangeira, em detrimento da nacionalidade originária, o que seria compatível com o direito que qualquer pessoa tem de mudar a sua nacionalidade. O que não dá permissão para que a nacionalidade originária seja perdida por imposição do Estado.

Por fim, é importante mencionar o instituto da reaquisição da nacionalidade, no qual a nacionalidade, que fora perdida pela aquisição voluntária de outra pelo requerente, pode ser recobrada por meio de decreto executivo, conforme versa o art. 76 da Lei nº 13.445/2017¹³. Nesse caso, segundo entendimento de José Afonso da Silva¹⁴, “se era brasileiro nato, voltará a ser brasileiro nato; se naturalizado, retomarará essa qualidade”.

2. A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À EXTRADIÇÃO DE BRASILEIROS NATOS

A extradição encontra a sua regulamentação na Lei de Migração¹⁵ (Lei nº 13.445/2017), sendo conceituada no artigo 81 da referida norma como “a medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso”.

¹³Idem, *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 31 mar. 2019.

¹⁴SILVA, op. cit., p. 338.

¹⁵BRASIL. op. cit., nota 13.

Conforme ensina Rezek¹⁶, a extradição é um modelo de construção costumeira original e discricionária, que originariamente era utilizada como mecanismo próprio para a recuperação do dissidente político exilado, de modo a garantir a tranquilidade do sono do príncipe. Mas que com o tempo, sofreu modificação ampliadora para abranger, também, a rendição do criminoso comum refugiado no estrangeiro. Desse modo, a “extradição serve tão só ao regresso forçado, e à submissão à justiça ordinária, dos autores de crimes de direito comum, excluída toda perspectiva de turbação do asilo político”.

No ordenamento jurídico brasileiro cabe ao Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, realizar o juízo de delibação ou controle de legalidade extrínseca do pedido cooperacional de extradição, face ao teor do art. 102, I, g, da CRFB/88. Assim, o Poder Judiciário não possui competência para analisar a prova produzida ou analisar teses como excludente de ilicitude, segundo lição do Ministro Celso de Mello¹⁷, em seu voto como relator do processo de Extradição nº 669.

O controle de legalidade consiste em analisar se os pressupostos negativos para a concessão da extradição estão ausentes no caso concreto. Esses pressupostos estão elencados no artigo 82, da Lei de Migração¹⁸(Lei nº 13.445/2017), *in verbis*:

Art. 82. Não se concederá a extradição quando:

- I - o indivíduo cuja extradição é solicitada ao Brasil for brasileiro nato;
- II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente;
- III - o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando;
- IV - a lei brasileira impuser ao crime pena de prisão inferior a 2 (dois) anos;
- V - o extraditando estiver respondendo a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido;
- VI - a punibilidade estiver extinta pela prescrição, segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente;
- VII - o fato constituir crime político ou de opinião;
- VIII - o extraditando tiver de responder, no Estado requerente, perante tribunal ou juízo de exceção; ou
- IX - o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial.

Ademais, a própria Constituição Federal¹⁹ estabelece alguns limites para a concessão da extradição, determinando nos incisos LI e LII do seu artigo quinto que “nenhum

¹⁶REZEK, op. cit., p. 9.

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *Extradição nº 669*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1625470>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

¹⁸Idem, op. cit., nota 13.

brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei” e que “não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião”.

As referidas cláusulas de proteção foram criadas em razão da ideia de soberania nacional, de instabilidade política, do receio do exílio e do banimento de cidadãos e do dever estatal de proteção diplomática (assistência consular) que todo o Estado tem para com os seus nacionais, conforme elucida Vladimir Aras²⁰.

Importante frisar que a presente Constituição Brasileira foi elaborada logo após período ditatorial, quando era permitida e utilizada a pena de banimento, que consiste em expulsar o nacional do país pela prática de determinado crime e o exílio, que consiste no afastamento voluntário ou compulsório do local em que se habita. Medidas completamente autoritárias, abomináveis e características de regimes de exceção, mas que podem restar mascaradas na figura da extradição em épocas democráticas. Tendo em vista que, como já visto, a extradição é uma forma de cooperação internacional e que possui o ideal “nobre” de evitar a impunidade.

Para melhor elucidar a pena de banimento e demonstrar o seu caráter repugnante, sendo inclusive proibida expressamente na atual Constituição de 1988²¹ (art. 5º, XLVII, d) importante colacionar ao presente artigo científico o dispositivo constante no Ato Institucional nº 13²², que instituiu no regime ditatorial militar brasileiro a pena de banimento de natureza administrativa, *in verbis*:

Art. 1º – O Poder Executivo poderá, mediante proposta dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército ou da Aeronáutica Militar, banir do território nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional.

Parágrafo único – Enquanto perdurar o banimento, ficam suspensos o processo ou a execução da pena a que, porventura, esteja respondendo ou condenado o banido, assim como a prescrição da ação ou da condenação.

Art. 2º – Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e Atos Complementares dele decorrentes, bem como os respectivos efeitos

¹⁹Idem, op. cit., nota 3.

²⁰ ARAS, Vladimir, *Estudos sobre extradição (5)*: por que o Brasil não extradita nacionais? Disponível em: <<https://vladimiraras.blog/2014/09/01/estudos-sobre-extradicao-5-por-que-o-brasil-nao-extradita-nacionais/>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

²¹ BRASIL, op. cit., nota 3.

²²Idem. *Ato Institucional nº 13*, de 5 de setembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-13-69.htm>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Desse modo, de forma nobre, a atual Constituição Brasileira optou por impedir expressamente, no rol de seus direitos fundamentais, a pena de banimento do ordenamento jurídico brasileiro, assim como a possibilidade de uso desviado da extradição, fazendo constar, também expressamente e como direito fundamental a inextraditabilidade de nacionais.

Além disso, como bem pontua Rezek²³, “o Brasil se habilita, nos termos do art. 7º do Código Penal, a julgar crimes praticados por brasileiro no exterior. Assim, a recusa da extradição não importa impunidade: o acervo documental relativo ao crime permitirá que se instaure entre nós o processo”.

Tendo analisado os referenciais históricos que fizeram o Brasil adotar explicitamente a inextraditabilidade de nacionais em seu texto constitucional, importante mencionar doutrina jurídica mais moderna que acredita que não existem mais motivos para que essa vedação ainda persista na nova ordem internacional.

É pontuado, por Vladimir Aras²⁴, que em um Estado Constitucional Cooperativo, como o do Brasil, seria melhor que a concessão da extradição fosse analisada independentemente da origem da pessoa, tendo como foco os direitos humanos, inerentes a todas as pessoas, sem distinções, como a proteção à vida, integridade física e liberdade, consagrados no caput do art. 5º da Constituição e em tratados internacionais de direitos humanos. Para ele, “não há motivo para diferenciá-los uns (brasileiros) dos outros (estrangeiros), quando estão em jogo a liberdade e a dignidade da pessoa humana submetida a um processo penal.”

Não há dúvidas que o instituto da extradição deve ser analisado em consonância com os direitos humanos, inclusive em recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Wong Ho Wing vs. Peru*²⁵, restou estabelecido que os Estado Americanos não devem cooperar caso o extraditando possa ser submetido a pena de morte, a tortura, ou tratamento cruel, desumano e degradante.

Entretanto, a opção da Carta Magna democrática brasileira em oferecer uma maior proteção aos seus nacionais no que tange a proibição de serem extraditados é totalmente

²³ REZEK, op. cit., 2018, p. 154.

²⁴ ARAS, op. cit., nota 19.

²⁵ COSTA RICA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_297_esp.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2019.

compreensível, visto o histórico brasileiro de instabilidade e regimes ditatoriais, devendo ser respeitada.

Assim, a vedação constitucional à extradição de brasileiros natos possui status de direito fundamental, conferido apenas aos nacionais e que não comporta exceções.

3. A PERDA DA NACIONALIDADE COMO PERMISSÃO PARA EXTRADIÇÃO DE BRASILEIRO NATO: UMA SANÇÃO?

O ordenamento jurídico brasileiro é pautado na não distinção entre brasileiros natos e naturalizados, em respeito ao princípio da isonomia, tendo como fundamento maior o artigo 12, § 2º da Constituição Federal²⁶, ao afirmar que “a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.”

Portanto, somente a própria Constituição brasileira poderá estabelecer eventuais distinções entre brasileiros natos e naturalizados, sendo vedada a criação de outras hipóteses através de lei. Atualmente, a Constituição Federal²⁷ elenca quatro distinções entre brasileiros natos e naturalizados, a saber: a ocupação de cargos (art. 12, § 3º); participação no Conselho da República (art. 89, VII); propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão (art. 222); e extradição (art. 5º, LI).

O foco desse trabalho acadêmico é a última distinção, a qual veda a extradição de brasileiros natos, sem estabelecer exceções, ao passo que ao brasileiro naturalizado é permitida a extradição em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei.

Essas poucas diferenciações entre brasileiros natos e naturalizados, em áreas estratégicas para o Brasil, visam garantir a soberania nacional, sendo necessário estudar mais detalhadamente este conceito nos próximos parágrafos.

A Soberania Nacional ganhou destaque durante o período da Revolução Francesa e teve como principal porta-voz as ideias de Jean-Jacques Rousseau, em seu famoso livro: *Do Contrato Social*.

²⁶ BRASIL. op. cit., nota 3.

²⁷ Ibid.

Rousseau²⁸ defendia que para garantir o bem-estar da vida em sociedade era necessário que o indivíduo abrisse mão da sua liberdade individual em função de uma liberdade coletiva, através de um contrato social. Ele defendia a criação de um Estado soberano, no qual a vontade coletiva seria o norteador das suas ações. Portanto, a primeira noção de Soberania Nacional pode ser melhor traduzida nessa passagem de seu livro:

Se o Estado ou a cidade só constitui uma pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros, se o mais importante de seus cuidados é o de sua própria conservação, é necessária uma força universal e compulsória para mover e dispor cada uma das partes da maneira mais conveniente para o todo. Como a natureza dá para cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania.

Porém esse conceito de “soberania”, que está muito ligado à ideia de “poder absoluto do Estado”, mesmo que dirigido pela vontade do povo, precisou ser modificado no contexto atual de globalização. A soberania faz o Estado ser titular de certas competências, que não são ilimitadas, principalmente devido a existência de uma ordem jurídica internacional, mas nenhuma outra entidade as possui superiores, é o princípio da igualdade soberana de todos os Estados.

De acordo com os ensinamentos de Francisco Rezek²⁹:

A soberania não é apenas uma ideia doutrinária fundada na observação da realidade internacional existente desde quando os governos monárquicos da Europa, pelo século XVI, escaparam ao controle centralizante do Papa e do Sacro Império romano-germânico. Ela é hoje uma afirmação do direito internacional positivo, no mais alto nível de seus textos convencionais. A Carta da ONU diz, em seu art. 2, § 1, que a organização “é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. A Carta da OEA estatui, no art. 3, f, que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”. De seu lado, toda a jurisprudência internacional, aí compreendida a da Corte da Haia, é carregada de afirmações relativas à soberania dos Estados e à igualdade soberana que rege sua convivência.

No cenário contemporâneo, a soberania fica na dependência do modo como cada governo decide se integrar à globalização. Torna-se uma construção política, associada a decisões, projetos, correlação de forças e tradições culturais. Muitos problemas atuais, como o caso dos refugiados, não podem ser enfrentados por Estados fechados em si ou intransigentemente determinados a agir por conta própria. É essencial a observância das normas

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Ridendo Catigat Mores, 2002, p. 42.

²⁹ REZEK, op. cit., 2018, p. 260.

internacionais, da ordem supranacional, mais ainda quando se quer garantir os direitos humanos.

A ênfase primordial do agir do Estado Soberano deve estar na pessoa humana, na tutela do direito dos homens. No limiar desse pensamento, pronuncia-se Norberto Bobbio³⁰:

Concepção individualista significa que antes vem o indivíduo, notem o indivíduo isolado, que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado e não o contrário; que o Estado é feito pelo indivíduo e não o indivíduo pelo Estado; aliás, para citar o famoso artigo 2º da Declaração de 89, a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem é ‘o objetivo de qualquer associação política’.

Desse modo, sobretudo sob a ótica da proteção dos direitos humanos, o Estado Brasileiro estabeleceu em sua Carta Magna a vedação à extradição de nacionais, visando a proteger os seus cidadãos de eventuais violações aos direitos humanos no Estado solicitante da extradição, zelando pelo dever de proteção diplomática que todo o Estado tem para com os seus nacionais, conforme apresentado no segundo capítulo do presente trabalho.

Assim, a perda da nacionalidade de brasileiro nato, medida extremamente grave e excepcional, visto que engloba a perda de direitos, dos quais apenas os nacionais são titulares, como a vedação à extradição, não pode ser banalizada, e muito menos utilizada como uma forma de punição à brasileiros natos que não são mais “desejados” pelo Brasil, não podendo em hipótese alguma a extradição servir como camuflagem para a pena de banimento.

O presente trabalho, como melhor analisado no primeiro capítulo, defende que o direito à nacionalidade só pode ser perdido por livre manifestação inequívoca de vontade da parte interessada, a afirmar que opta pela nacionalidade estrangeira em detrimento da nacionalidade originária, não sendo permitido que a nacionalidade originária seja perdida por imposição do Estado.

Dessa forma, seria evitado que brasileiros natos sofressem retaliações do próprio Estado brasileiro, motivadas seja por pressões externas ou até internas, de modo que a perda da nacionalidade fosse usada como sanção ao “ex-nacional”, que ao perder a sua condição de nacional passaria, também, a poder ser extraditado.

Destarte, na atual conjuntura brasileira, abriu-se um perigoso precedente para que a perda da nacionalidade funcione como punição ao antes brasileiro nato, visto que permite, como consequência, a perda de garantias constitucionais que antes lhe eram asseguradas.

³⁰ BOBBIO apud ARAÚJO, Nádia de. *Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 28.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa constatou, como problemática essencial, a possibilidade da perda da nacionalidade adquirir caráter de penalidade, ao suprimir direitos fundamentais que são apenas garantidos aos nacionais na Carta Magna, com enfoque no direito à não extradição.

Primeiramente, foi analisada a perda da nacionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando a “perda-punição”, que apenas atinge os brasileiros naturalizados, nas hipóteses de cancelamento da naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional; da “perda-mudança” que abrange também os brasileiros natos, na hipótese em que adquire outra nacionalidade.

Foi estudado mais detalhadamente o procedimento da “perda-mudança”, sendo certo que é a única forma do brasileiro nato perder a sua nacionalidade. Constatou-se que a legislação pátria permite que o procedimento de perda da nacionalidade brasileira seja instaurado de ofício pelo Secretário Nacional de Justiça ou a requerimento da parte interessada. Assim, percebeu-se que o conflito principal ocorre na hipótese em que a perda da nacionalidade de brasileiro nato é requerida de ofício pelo Secretário Nacional de Justiça, sem que o brasileiro deseje efetivamente perder a nacionalidade brasileira.

Destarte, foi defendido que, em que pese o ordenamento jurídico pátrio dar azo a outras interpretações, aquela que mais se coaduna com o regime democrático, com os direitos e garantias constitucionais e com os fundamentos da República Federativa do Brasil, sobretudo a dignidade da pessoa humana, seria a de que o direito à nacionalidade, direito humano fundamental, só pode ser perdido por livre manifestação inequívoca de vontade da parte interessada a afirmar que opta pela nacionalidade estrangeira, em detrimento da nacionalidade originária.

Portanto, somente seria possível a perda da nacionalidade originária por aquele que assim desejasse, em respeito ao direito que qualquer pessoa tem de mudar a sua nacionalidade. O que não pode ser concebível, à luz dos direitos fundamentais e da sistemática dos direitos humanos, é que a perda da nacionalidade originária ocorra por imposição do Estado.

Quanto à questão que se descortinou ao longo do segundo capítulo, a da vedação constitucional à extradição de brasileiros natos, foram estudadas as suas raízes históricas, compreendendo que foram criadas em razão da ideia de soberania nacional, de instabilidade política, do receio do exílio e do banimento de cidadãos e do dever estatal de proteção diplomática (assistência consular) que todo o Estado tem para com os seus nacionais.

Portanto, restou assentado que, apesar da doutrina mais moderna considerar que não há mais motivos para subsistência da vedação à extradição de nacionais na nova ordem global, a opção da Carta Magna democrática brasileira em oferecer uma maior proteção aos seus nacionais no que tange à proibição de serem extraditados é totalmente compreensível, visto o histórico brasileiro de instabilidade e regimes ditatoriais, devendo ser respeitada.

Por fim, foi abordada a possibilidade de a perda da nacionalidade assumir caráter punitivo, ao permitir que direitos fundamentais dos quais somente os nacionais são titulares sejam suprimidos, como a vedação à extradição.

Restou salientado que a perda da nacionalidade, não pode ser banalizada, e muito menos utilizada como uma forma de punição à brasileiros natos que não são mais “desejados” pelo Brasil, não podendo em hipótese alguma a extradição servir como camuflagem para a pena de banimento.

Dessa feita, o presente trabalho defende que deveria haver impedimentos para o Estado requerer de ofício a perda da nacionalidade originária, o que evitaria que brasileiros natos sofressem retaliações do próprio Estado brasileiro, motivadas seja por pressões externas ou até internas, de modo que a perda da nacionalidade fosse usada como sanção ao “ex-nacional”, que ao perder a sua condição de nacional passaria, também, a poder ser extraditado.

Por fim, restou consignado que o julgamento do Mandado de Segurança nº 33864/DF e do Processo de Extradicação nº 1462 abriu perigoso precedente, ao permitir a extradição da brasileira Cláudia Sobral, sob o fundamento de que ao se naturalizar “voluntariamente” norte-americana teria perdido a nacionalidade brasileira. Tendo sido demonstrado que a tradição brasileira, inclusive a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, era a de preservar a nacionalidade originária.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir, *Estudos sobre extradição (5): por que o Brasil não extradita nacionais?*. Disponível em: < <https://vladimiraras.blog/2014/09/01/estudos-sobre-extradicao-5-por-que-o-brasil-nao-extradita-nacionais/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

ARAÚJO, Nádida de. *Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. *Ato Institucional nº 13*, de 5 de setembro de 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-13-69.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. *Portaria Interinstitucional do Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Pública nº 11 de 2018*. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=359682>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Extradição nº 669*. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1625470>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 33864/DF*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11685796>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 4.442/SP*. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82747>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Wong Ho Wing vs. Peru*. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_297_esp.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

MORAES, Guilherme Peña. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2016.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2002.