

NOTAS ACERCA DA NACIONALIDADE

Valeschka e Silva Braga*

1 Introdução. 2 Nacionalidade. 2.1 Conflitos negativo e positivo. 2.2 Brasileira. 2.3 Regime jurídico do estrangeiro no Brasil. 3 Nacionalidade x cidadania? 4 A cidadania européia. 5 Síntese conclusiva.

RESUMO

Faz-se, através deste trabalho, comentários acerca da nacionalidade, abordando o ordenamento jurídico nacional e de outros países, bem como a recente cidadania européia.

PALAVRAS-CHAVE

Nacionalidade. Ordenamento brasileiro. Direito comparado. Cidadania européia.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo traçar algumas considerações acerca da nacionalidade, sem a pretensão de ser original ou esgotar a matéria. A idéia principal é dar noções de como há diferenças substanciais relativamente à aquisição da nacionalidade, bem como suscitar a questão da *policidadania imprópria* criada pela instituição da União Européia.

Dada a exigüidade do presente trabalho, não abordaremos as questões relacionadas à perda da nacionalidade, ou mesmo polêmicas relacionadas às diferenças de condições impostas para a entrada e/ou permanência de estrangeiros em território de determinado Estado ou seus requisitos para a naturalização.

Para isso, fez-se necessária uma pesquisa em doutrinas e legislações nacional e estrangeira, bem como uma análise comparada de institutos jurídicos de outros países.

2 NACIONALIDADE

Convém, inicialmente, lembrar que o conjunto de nacionais de um Estado, forma o que chamamos de “povo” (conceito jurídico). Já o número total de pessoas que habitam determinado território é chamado de “população” (conceito meramente demográfico).

* Mestre em Direito Público pela UFPE, Aluna do curso “Diploma de Estudos Aprofundados” em Direito Público da Universidade Paris I – Sorbonne, Professora licenciada de Direito Constitucional I da Faculdade Christus, Advogada da União.

São considerados *nacionais* aqueles que o ordenamento jurídico do Estado define como tal. O vínculo de nacionalidade é jurídico e não depende da permanência do indivíduo dentro do território nacional.

Por outro lado, *estrangeiro* é todo aquele que não tem vínculo de nacionalidade com o país¹. Em virtude dessa ausência de relação de nacionalidade, os estrangeiros sofrem restrições relativamente ao usufruto de direitos políticos ou de exercício de atividades consideradas indispensáveis para a proteção da segurança nacional.²

Os nacionais, portanto, são os indivíduos que detêm vínculo jurídico indicador de que fazem parte de determinado Estado, mesmo que residam em outro país. Esse vínculo pode ser adquirido originariamente, na ocasião do nascimento (quer em virtude do local, quer em face da descendência) ou, em momento posterior, de forma secundária (ou derivada), pela naturalização.³

Há, basicamente, dois meios de aquisição da nacionalidade *originária*:

a) jus soli: por meio do qual se considera nacional aquele que nasce no território do país. Leva em conta, portanto, o local de nascimento.

b) jus sanguinis: que atribui a qualidade de nacional a todo aquele descendente de nacionais. Depende, pois, da nacionalidade dos respectivos genitores.

Releva lembrar que os requisitos para a naturalização (ou aquisição da nacionalidade derivada), bem como as formas pelas quais se perde a qualidade de nacional variam de um Estado para outro, de acordo com suas disposições constitucionais e/ou legais.

2.1 Conflitos negativo e positivo

Vale ressaltar que, em face da liberdade dos Estados de estabelecer os critérios para a aquisição de sua nacionalidade, poderá haver conflito negativo (quando nenhum dos países que alguém tem contato, pelo local de nascimento ou pela filiação o reconhece como nacional) e positivo (quando um ou mais países atribuem concomitantemente essa qualidade) em relação aos indivíduos. Na primeira hipótese, o indivíduo é denominado apátrida (*heimatlos*) e, na segunda, polipátrida⁴.

Exemplo de conflito positivo é do filho de italiano nascido no Brasil, sem que seu genitor esteja a serviço de seu país. Pela legislação brasileira, por ter aqui nascido, será considerado brasileiro nato, ao mesmo tempo que, pela italiana, que adota o *jus sanguinis*, será italiano nato (pelo simples fato de ser filho de detentor desta nacionalidade).

Por outro lado, ocorre conflito negativo, por exemplo, se uma brasileira, residente na Espanha, dá a luz a seu filho na Itália. Pela legislação espa-

nhola, o rebento não adquire sua nacionalidade, pela italiana também não (cf. item 3 deste artigo), ademais, a sua qualidade de brasileiro nato está condicionada à sua residência e opção posterior, conforme se verá no próximo tópico.

2.2 Brasileira

Na verdade, raramente um país acolhe de forma absoluta apenas um dos referidos critérios para aquisição de nacionalidade. O Brasil, por exemplo, adota o *jus soli* com abrandamentos. De fato, são considerados nacionais, a teor do art. 12, I, da Carta Magna de 1988, os:

a) nascidos no Brasil, desde que os pais estrangeiros não estejam a serviço de seu país (adota-se, portanto, o *jus soli*, mas *jus sanguinis*, parte final);

b) filhos de brasileiro(s) – mãe e/ou pai –, que esteja(m) fora do território nacional, mas a serviço do Brasil (*jus sanguinis*) ;

c) filhos de brasileiro – seja pai ou mãe –, desde que venham residir no país e façam opção pela nacionalidade brasileira, a qualquer tempo (*jus sanguinis*).⁵

Curioso destacar que ainda há autor renitente, entendendo que os pais podem registrar a criança em repartição competente brasileira e, nesse caso, é considerado brasileiro nato, independentemente de declaração posterior de vontade (mesmo após a alteração promovida pela EC n. 3/94).⁶ Entretanto, os consulados brasileiros não mais aceitam este registro, fornecendo apenas passaporte temporário aos apátridas filhos de brasileiro(s), até que atinjam a maioridade e possam optar pela nacionalidade de seus pais.

Já o art. 12, II, “a” e “b”, trata dos brasileiros *naturalizados*. São assim considerados os que optem pela nacionalidade brasileira e tenham deferido o seu pedido, na forma da lei, sendo exigido: 1) aos provenientes de países de língua portuguesa apenas a comprovação de estarem residindo no país por um ano ininterrupto e idoneidade moral; 2) aos estrangeiros de qualquer nacionalidade, a residência há mais de quinze anos no Brasil, sem qualquer condenação penal.

Releva salientar que a própria Constituição prevê algumas hipóteses de discriminação entre natos e naturalizados, admissível nos termos do art. 12, §2º⁷, *verbi gratia*: 1) para o exercício de determinados cargos (art.12, §3º⁸); 2) participação no Conselho da República, na qualidade de cidadão (art. 89); 3) participação em determinadas empresas (art. 222⁹).

Os portugueses com residência permanente no país, desde que haja reciprocidade em relação aos brasileiros, poderão ver a si atribuídos os mesmos direitos inerentes a estes, ressalvados os casos acima enumerados (art. 12, §1º, CF/88).

2.3 Regime jurídico dos estrangeiros no Brasil

Apesar da redação do art. 5º, CF/88, *caput*, também os estrangeiros não residentes no Brasil são abrangidos pela proteção dos direitos fundamentais. Afinal, a República Federativa Brasileira adota como: a) princípio básico em suas relações internacionais, a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II); b) fundamento, a “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III), e c) objetivos fundamentais: “promover bem de todos, sem preconceitos de origem...” (art. 3º, IV).

Os estrangeiros, no entanto, possuem algumas limitações, além daquelas previstas para os brasileiros naturalizados – já mencionadas acima –, as previstas no art. 227, §5º (relativamente à adoção, cujos casos e condições serão estabelecidos por lei); art. 172 (referente à remessa de lucros decorrentes de capital estrangeiro e incentivo ao reinvestimento, que são disciplinados por lei); art. 176, §1º (no sentido de que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuadas através de concessão ou autorização a brasileiros ou empresas constituídas sobre as leis brasileiras); art. 190 (limitações legais à aquisição e ao arrendamento de propriedade rural, quer seja pessoa física ou jurídica).

Por não poderem exercer direitos políticos (pois a eles é defeso o alistamento eleitoral, nos termos do art. 14, §2º, CF/88), também lhes é vedado, nos termos da nossa Constituição: o ajuizamento de ação popular (art. 5º, LXXIII); a participação em *referendum*, plebiscito (art. 14, I a III)¹⁰ ou iniciativa popular (cujas condições estão previstas no art. 61, §2º). No entanto, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, podem exercer cargos, empregos ou funções públicas, na forma da lei, a teor do art. 37, I.

O estrangeiro sujeita-se à extradição, desde que não seja por crime político¹¹ ou de opinião (barreira contida no art. 5º, LII, da CF/88). Convém salientar que se define a extradição como “a transferência compulsória de um indivíduo de um Estado para outros, requerida por este último para que aí responda a um processo ou cumpra pena”.¹² Ela depende de: requerimento do Estado que a pretende, de o crime cometido não ter sido praticado no país extraditante e, ainda, de apreciação pelo STF (art. 102, I, “g”, CF/88).¹³ Difere da *deportação*, porque esta consiste no banimento de estrangeiro que ingresse ou permaneça irregularmente em território de determinado país, por iniciativa desse mesmo Estado.

Também possui diferença com a *expulsão* pois, nesta hipótese, o estrangeiro é afastado do território nacional em face do cometimento de delito ou infração que o torne inconveniente ao país (ex: ofensa à segurança nacional, à ordem política ou social, à moralidade pública ou à economia popular).¹⁴ A infração, deste caso, portanto, é cometida dentro do país expulsório e depende apenas de sua vontade.

Por outro lado, em hipótese alguma será permitida a *extradição de brasileiro*, salvo do naturalizado, por crime comum cometido antes da naturaliza-

ção, ou se for comprovado seu envolvimento no tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (antes ou depois da naturalização), nos termos da lei (art. 5º, LI).

Desta forma, *brasileiro nato jamais poderá ser extraditado* para ser processado ou cumprir pena em outro país, ainda que venha um tratado internacional ser ratificado neste sentido.¹⁵

3 NACIONALIDADE X CIDADANIA?

Convém, rapidamente, abordar a delicada questão de saber se há alguma diferença entre nacionalidade e cidadania. Em alguns ordenamentos, as duas se confundem. De fato, conforme se extrai da definição de nacional constante da literatura jurídica francesa:

CIDADÃO(Ã) 1. Muitas vezes, sinônimo de nacional ou proveniente de um Estado. Ver também Sujeito [1. Muitas vezes sinônimo de nacional (especialmente nos países de regime monárquico: ex. sujeito britânico)]. 2. Pessoa que, em um Estado Democrático, participa no exercício da soberania, quer na democracia indireta, quer na eleição dos seus representantes, quer na democracia direta, para dar assistência à assembléia do povo.¹⁶

No Brasil, no entanto, nacionalidade e cidadania são conceitos diversos, não podendo, portanto, ser usadas como sinônimos, sendo uma pressuposto da outra. É que a primeira pode ser adquirida com o nascimento, enquanto a segunda possibilita o exercício de direitos políticos. Assim, um menor pode ser nacional, mas não “cidadão” brasileiro, pois não tem capacidade para participar das decisões políticas do Estado.

De fato, aos nacionais brasileiros, a cidadania ativa só é adquirida, facultativamente, aos 16 anos (art. 14, §1º, II, “c”, CF/88) e, obrigatoriamente, aos 18, nos termos do mesmo artigo (§1º, I). A capacidade para ser eleito está relacionada ao exercício passivo dos direitos políticos, ou seja, de ser votado e apenas se adquire de forma plena aos 35 anos – quando o indivíduo tem a possibilidade para ser eleito para Presidente da República e Senador, cf. dispõe art. 14, §3º, VI, “a”, da nossa *Lex Legum*.

Observe-se que o alistamento eleitoral é um dos requisitos para o exercício dos direitos políticos pelo *brasileiro*. Aliás, a própria Constituição expressamente prevê que aos estrangeiros é vedado o referido cadastramento e, por consequência, o exercício da cidadania (art. 14, § 2º).

Por outro lado, a *Constituição argentina* de 1994, ao fazer referência à obrigação, dos seus cidadãos, de defesa da pátria e da Constituição (art. 21), determina estarem os “cidadãos por naturalização” livres de tal ônus após o término de um período de 10 anos, contados da obtenção de sua “carta de cidadania”.¹⁷ Assim, considera o naturalizado como “cidadão”.

A mesma Carta Constitucional, em seu art. 20, determina que os estrangeiros possuem os mesmos direitos civis do “cidadão”, podendo exercer livremente a indústria, comércio ou profissão; possuir, comprar e alienar bens, navegar pelos rios e costas; exercer seu culto; bem como contrair matrimônio e fazer testamento. Ademais, não estão obrigados a naturalizar-se, mas podem fazê-lo através de comprovação de dois anos de residência contínua, podendo esse período ser reduzido pela autoridade solicitada se houver comprovação de serviços à República Argentina.¹⁸

A atual *Constituição italiana* prevê, por sua vez, também na linha de considerar cidadão o nacional: “art. 48 - São eleitores todos os cidadãos, homens e mulheres, que atingiram a maioridade”. Assim, eleitores são aqueles que podem votar, mas precisam antes ter a cidadania (= nacionalidade) italiana. Tanto é assim que em alguns dos dispositivos do referido texto magno, referem-se a “todos” ou “ninguém”, enquanto outros, que atribuem privilégios aos nacionais em face do estrangeiro, fazem referência a “cidadão”.¹⁹

O princípio que rege a posse da “cidadania” adotado pelo Estado italiano, é *jus sanguinis*, ou seja, por vínculo sanguíneo. A legislação²⁰, portanto, estabelece: é italiano filho de pai ou mãe italianos, devendo, para o reconhecimento dessa nacionalidade, fazer o registro competente.

O curioso é que se adquire a nacionalidade italiana em virtude de “herança” do(a) genitor(a), que pode até ter tê-la herdado do(a) avô(ó), que herdou do(a) bisavô(ó), com limite até a segunda geração.

O Reconhecimento da Cidadania de um filho de italiano(a), em síntese, é feito através somente da inscrição do Cidadão Italiano Residente no Exterior, no A.I.R.E. - *Anagrafe Italiani Residenti nell'Estero*, da circunscrição consular de competência.²¹

Assim, em vários países o exercício de direitos civis não depende da nacionalidade e esta chega a mesmo a se confundir com a cidadania, tendo em vista que para adquirir a qualidade de cidadão, o estrangeiro deve naturalizar-se. E em alguns ordenamentos é permitida a extradição de nacionais, como na Itália²² e em Portugal.²³

A *Constituição portuguesa*, aliás, prevê:

Artigo 4.º (Cidadania portuguesa):

São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.

Artigo 15.º (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus)

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham

carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.

3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

5. *A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.*

Assim, os lusitanos já se encontram preparados para reconhecer aos não-nacionais de seu país, desde que haja reciprocidade do seu Estado de origem, cidadania ativa e passiva, ou seja, de votarem e serem votados para cargos de autarquia locais, independentemente de sua nacionalidade originária, bem como para Deputados do Parlamento Europeu, aos provenientes dos Estados-Membros da União Européia.

A partir dessas considerações, já podemos abordar aspecto polêmico relativo à recente cidadania européia.

4 A CIDADANIA EUROPÉIA

O fenômeno da globalização possui algumas vertentes básicas: a cultural, em que se observa a facilitação das trocas de idéias artísticas, científicas ou de simples lazer; a horizontal, através da qual não se vêem mais tantas fronteiras entre a esfera pública e a privada; e dentre outras ainda, a que mais no interessa no presente momento: *a vertical, que consiste na invasão do Direito Internacional na ordem interna.*

Em matéria de Direitos Humanos, essa “invasão” sempre esteve mais clara, tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 previu a inescotabilidade do rol de direitos fundamentais, bem como sua abertura para complementação por dispositivos de direito internacional, pois aquela enumeração prevista no art. 5º não exclui outros direitos que a República Federativa do Brasil venha a reconhecer através de tratados internacionais (parágrafo segundo).

Com o desenvolvimento da integração entre os países e a formação de blocos econômicos, observamos um crescente globalização vertical, *inclusive em matérias até então privativa dos Estados soberanos.*

De fato, o Tratado de Maastricht²⁵, assinado em 07/02/1992, que efetivamente veio a instituir a União Européia, o fez atribuindo-a a vários domínios²⁶ antes considerados exclusivamente estatais, tais como defesa, política externa, desenvolvimento tecnológico, *cidadania européia*, política monetária, moeda única, Banco Central Europeu e, ainda, a elaboração de uma Constituição Européia.

A amplitude dada a esse exercício compartilhado de soberania foi tamanha que as matérias suscetíveis de regulação pela União Européia chegam a abranger a essência ou raiz do Estado-Membro.²⁷

Segundo as disposições contidas desde o Tratado de Maastricht, e, ainda, o disposto no *preâmbulo* da Segunda Parte da futura Constituição Européia – se sua redação atual for devidamente ratificada pelo países-membros (a assinatura do respectivo tratado ocorreu em 29/10/04) – denominada Carta de Direitos Fundamentais da União:

Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção. A União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local; procura promover um desenvolvimento equilibrado e duradouro e assegura a livre circulação das pessoas, dos serviços, das mercadorias e dos capitais, bem como a liberdade de estabelecimento (destaque nossos).

Assim, apesar da coesão prevista no tratado, mormente com a criação de uma cidadania múltipla, pretende-se preservar as tradições e cultura de cada povo. Prova disso é que o direito de petição dos cidadãos perante o Parlamento Europeu poderá ser exercido em quaisquer das línguas da Constituição Européia, ou seja, a dos Estados-Membros (cf. art. I-10^o, “d”, transcrito no parágrafo abaixo).

Nos termos do atual projeto de Constituição, assinado no dia 29 de outubro de 2004:

ARTIGO I-10.^o

Cidadania da União

1. Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.
2. Os cidadãos da União gozam dos *direitos* e estão sujeitos aos deveres previstos na Constituição. Assistem-lhes:
 - a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;

- b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado²⁸ ;
 - c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da protecção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
 - d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas da Constituição e de obter uma resposta na mesma língua.
- Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pela Constituição e pelas medidas adoptadas para a sua aplicação. (negrito nosso)

Cria-se, então, a figura do *polipátrida impróprio*, pois o indivíduo adquire originariamente uma nacionalidade individualizada, do seu país, e uma nacionalidade coletiva, por pertencer a Estado vinculado a uma outra pessoa jurídica de direito internacional.

Como se isso não bastasse, o nacional de um dos Estados-Membros pode votar e ser votado nas eleições municipais, sendo-lhe, portanto, garantido o exercício da cidadania em país diverso da sua origem, valendo lembrar que a maioria dos países que compõe a União Européia não possuem a obrigatoriedade do voto, embora seja tido como um dever cívico.

Isso significa dizer, então, que existe grande abertura participação integrativa dos nacionais de cada Estado-Membro na localidade de sua residência. Busca-se, assim, adaptar politicamente os indivíduos às suas comunidades da forma mais plena possível. Desta maneira, poderão optar pelos representantes que melhor defendam seus interesses e ideologias perante a comunidade circunvizinha, podendo eles mesmos ocupar cargos de representação local, já que elegíveis.

Uma das maiores polêmicas atuais, entretanto, está sendo a questão da legitimidade das decisões da União Européia. De fato, diversos países irão fazer perante seus cidadãos consulta em relação à aceitabilidade ou não do projeto de Constituição Européia (que é na verdade, um Tratado Internacional entre os Estados-Membros).

Nesse sentido, fala-se na exigência de governança democrática e subsidiariedade horizontal – que envolveria as relações diretas entre cidadãos e União Européia²⁹ –, ao lado da subsidiariedade vertical – referente à correspondência entre as deliberações desta e dos Estados-Membros.³⁰

Entretanto, se não houvesse a mínima preocupação com a igualdade entre os cidadãos europeus das várias nacionalidades, provavelmente a inici-

ativa de União entre os respectivos Estados naufragaria. Por isso, além da concessão da cidadania a todos os nacionais dos Estados-Membros, determina o referido projeto de Constituição a vedação a qualquer tipo de tratamento discriminatório entre os cidadãos europeus, em razão de sua nacionalidade:

PARTE I - TÍTULO I

DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS DA UNIÃO

ARTIGO I-4.^o

Liberdades fundamentais e não discriminação

1. *A União garante no seu território a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais, bem como a liberdade de estabelecimento, em conformidade com a Constituição.*

2. *No âmbito de aplicação da Constituição e sem prejuízo das suas disposições específicas, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade (destaques nossos).*

Aos que se preocupam com a eventual criação de uma cidadania sul-americana para os países-membros do Mercosul, vale acrescentar breves considerações: 1) a formação da União Econômica Européia é única (e primeira) no mundo. Somente a observação de suas conseqüências poderá determinar se ela é exequível; 2) o fato de ser exequível no Velho Continente não implica da sua viabilidade na América Latina, em face das divergências – mesmo rivalidades – econômicas, sociais, culturais e ideológicas; 3) a integração da União Européia é bem mais intensa e ampla que a dos Estados sul-americanos, o que dificulta a nossa *cidadanização coletiva*, a não ser a longuíssimo prazo.

5 SÍNTESE CONCLUSIVA

1. Com este trabalho se fez uma análise sucinta acerca dos diferentes critérios para aquisição da nacionalidade, com o objetivo de ressaltar curiosidades da legislação brasileira e de algumas disposições estrangeiras (notadamente a italiana, em face do interesse por parte do grande contingente de imigrantes desta nacionalidade).

2. Observou-se, neste aspecto, que vários ordenamentos jurídicos equiparam nacionalidade e cidadania, enquanto o brasileiro as diferencia, explicitando no texto constitucional os requisitos para aquisição de cada uma delas, o que facilita, sensivelmente, o conhecimento pelo público em geral, leigo ou não, nacional ou estrangeiro.

3. Houve, ainda, a intenção de trazer a debate a questão da *policidadania imprópria* gerada pela criação da União Européia, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, mesmo porque somente a experiência do dia-a-dia, até então favorável, vai determinar se os dispositivos previstos no Proje-

to de Constituição Européia serão exequíveis (se ratificados pelos Estados-Membros da EU).

4. Finalmente, convém destacar que a situação de desenvolvimento atual do Mercosul impede que se pense, no momento, em uma *cidadania comum*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. 3. ed. Paris: PUF, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.

Legislação estrangeira:

Constituição italiana, disponível em: http://www.ecco.com.br/cidadania/const_italiana.asp

Tratado referente ao projeto de Constituição Européia, disponível em: <http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/other/0100_r_pt.pdf

Tratados de Paris (1951), Rome (1957), Acte Unique (1986); Maastricht (1992) e Amsterdam (1997), disponíveis em <http://europa.eu.int>.

¹ Neste sentido, ver definição de nacional, bem como regime jurídico do estrangeiro: TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 520-38.

² Ex: antes da EC n. 6/95 havia proteção às empresas brasileiras e de capital nacional.

³ Ou mesmo pelo casamento com nacional de outro país, como ocorre, por exemplo, na França e em Portugal, cujos estrangeiros adquirem a correspondente nacionalidade ao se casarem com francês(a) ou português(a), respectivamente, atendidos, alguns requisitos mais simplificados (mas dependentes de pedido do interessado).

⁴ A situação de polipatria pode ocorrer, também, quando, um nacional contrai matrimônio com nacional de país que estende a nacionalidade ao cônjuge. Apesar do indivíduo manter a nacionalidade anterior, outra é adquirida “involuntariamente”, por consequência e não como finalidade (pelo menos se não houver fraude com o objetivo de permanência do país, como ocorre frequentemente nos EUA).

⁵ Antes da EC n. 3/94, somente se viessem residir antes da maioridade e, atingida esta, optassem pela nacionalidade brasileira, a qualquer tempo. Desta forma, diminuiu-se o rigor para essa aquisição superveniente de nacionalidade com a referida Emenda Constitucional.

⁶ Neste sentido, ver: BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002, p. 469.

⁷ Art. 12: “§2º A Lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.” Observe-se que, fora as prescrições constitucionais, nenhuma outra discriminação é admissível: “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”

⁸ Presidente, Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, pessoal da carreira diplomática, oficial das Forças Armadas, Ministro da Defesa.

⁹ Só podem ser proprietários de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens os natos ou os naturalizados há mais de 10(dez) anos.

¹⁰ Cuja convocação depende da iniciativa exclusiva do Congresso Nacional, assim como a autorização para referendo (cf. art. 49, XV, CF/88).

¹¹ *Crime político* é aquele que, baseado em ideais nobres, o indivíduo pratica no sentido de contrariar determinada ideologia dominante em determinado Estado. Entretanto, não se pode considerar político aquele que leva a outras infrações mais graves. Ex: terrorismo, que mata inocentes para pressionar a facção oposta a realizar sua vontade política (independência, devolução de terras, etc.).

¹² BASTOS, *op. cit.*, p. 382. Confirma também: extradição - Lei n. 6.815/80 (conhecida como Estatuto do Estrangeiro) – arts. 76 a 94 e Regimento Interno do STF, arts. 207-214. Um dos casos mais conhecidos do público foi o da cantora e ex-apresentadora mexicana Glória Trévi, acusada de aliciamento de menores.

¹³ Para que haja a extradição, necessária a prévia manifestação do STF (RISTF, art.207) e a prisão e disposição do preso-extraditando ao Tribunal (art. 208), devendo permanecer preso até o julgamento final do pedido extraditório (art. 213). Vale ressaltar que o Presidente da República pode se manifestar desfavorável à extradição, que não se ultimar, apesar da decisão final do STF.

¹⁴ Sobre expulsão, v. artigos 65 a 75 do Estatuto do Estrangeiro. Exemplo desta medida foi aquela que se tentou aplicar ao jornalista norte-americano que sugeriu alcoolismo por parte do atual Presidente da República.

¹⁵ Lembre-se que os tratados, quando ingressam no nosso ordenamento jurídico, têm hierarquia de lei ordinária e não podem alterar o texto constitucional e, ainda, que não pode ser agravada a situação dos indivíduos, mas apenas melhorada por acréscimos posteriores no rol de direitos fundamentais.

¹⁶ CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. 3. ed. Paris: PUF, 2002, p. 151 e p. 854. (tradução livre e inclusão de inserto acerca da definição de sujeito, constante do mesmo dicionário de linguagem jurídica).

¹⁷ Redação original: “*Artículo 21o.- Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el termino de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.*”

Dispositivo curioso é o contido no “*Artículo 25o.- El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.*” (Depois de todas as negociações do Mercosul e tentativas de aproximação dos Estados da América Latina, não seria mais conveniente fomentar a imigração ou a livre circulação do indivíduos provenientes dos países deste continente?).

¹⁸ Redação original: “*Artículo 20o.- Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este termino a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.*”

¹⁹ Veja, especialmente, os artigos 13, 17, 18, 19, 21, 22, 24 e 25. Cf, ainda: “Art. 51 - Todos os cidadãos de ambos os sexos podem ter acesso aos órgãos públicos e aos cargos eletivos em condições de igualdade,

segundo os requisitos exigidos por lei. A lei pode, para a admissão nos órgãos públicos e nos cargos eletivos, *equiparar aos cidadãos os italianos não pertencentes à República*. Quem é chamado a exercer funções públicas eletivas tem direito de dispor do tempo necessário para o cumprimento das mesmas e de conservar seu posto de trabalho.” (tradução disponível em: <http://www.ecco.com.br/cidadania/const_italiana.asp> Acesso em: 02 out 2004, 14:57h.).

²⁰ Legge n. 91, de 5 febbraio 1992, e relativi regolamenti di esecuzione, introdotti con d.p.r. del 12 ottobre 1993, n. 572 e d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362.

²¹ Segundo a “CIRCOLARE MIACEL n. 2 / 2001”: *Atti formati all'estero (Titolo IV) “L'autorità diplomatica o consolare deve ora trasmettere copia degli atti e dei provvedimenti relativi ai cittadini italiani formati all'estero individuando il comune competente secondo i criteri indicati, a cascata, nel predetto art. 17.”[...] Gli atti trascritti sono comunicati all'ufficiale di anagrafe del comune come prescritto dall'art. 6 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, con l'avvertenza che trattasi di atti trascritti ai sensi dell'art. 19 del DPR. L'ufficiale di anagrafe ne prende atto, ma non può, riguardo al loro contenuto, rilasciare certificazioni.*” Mas, segundo informações apreendidas no site do Ministério Interno Italiano, os descendentes até o segundo grau devem comprovar, nos termos do da Lei nº 91, de 5/02/92 (art. 4): - “ - svolgendo il servizio militare nelle Forze Armate Italiane; - assumendo un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero; - risiedendo legalmente in Italia da almeno due anni al raggiungimento della maggiore età.”

²² Cf. Constituição Italiana: “Art. 26 - A extradição do cidadão somente pode ser permitida quando expressamente prevista pelas convenções internacionais. Em hipótese alguma pode ser admitida por crimes políticos.”

²³ De fato, segundo CANOTILHO (J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 212), a Revisão de 1997 diminuiu direitos, liberdades e garantias dos cidadãos portugueses e estrangeiros, relativamente aos pedidos de extradição (art. 35º/3): “Artigo 33.º (Expulsão, extradição e direito de asilo) 3. A extradição de cidadãos portugueses do território nacional só é admitida, em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.” Antes, assim como ocorre ainda no Brasil, os nacionais não podiam ser extraditados (no nosso caso, ressalvadas as hipóteses do art. 5º, LI, CF/88). Indica, ainda, o item 5 do mesmo dispositivo luso: “5. O disposto nos números anteriores não prejudica a aplicação das normas de cooperação judiciária penal estabelecidas no âmbito da União Européia.”

²⁴ Segundo a Lei n. 37/81, é atribuída a nacionalidade portuguesa, de forma *originária* aos: (ARTIGO 1.º): “1-omissis: a) Os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou sob administração portuguesa, ou no estrangeiro se o progenitor português af se encontrar ao serviço do Estado Português; b) Os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos no estrangeiro se declararem que querem ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português; c) Os indivíduos nascidos em território português filhos de estrangeiros que aqui residam habitualmente há, pelo menos, seis anos não estejam ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses; d) Os indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade. 2 - Presumem-se nascidos em território português ou sob administração portuguesa, salvo prova em contrário, os recém-nascidos expostos naqueles territórios.”

De acordo com a mesma lei, é possível, ainda, a aquisição da nacionalidade pela adoção, pelo casamento, pela opção dos filhos menores ou incapazes pela nacionalidade do naturalizado e pela naturalização.

²⁵ E todos os outros tratados fundamentais da União Européia, tais como: Paris, 1951; Rome, 1957; Acte Unique, 1986; Maastricht, 1992 e Amsterdam, 1997.

²⁶ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 210.

²⁷ Ou “estatalidade” ou, ainda, soberania estatal, segundo a tradução feita por Canotilho do que os alemães chamam de *Straatlichkeit* (Loc. Cit.). Aliás, a Terceira Revisão da Constituição Portuguesa, promovida através da Lei Const. n. 1/92, de 25.11.92, foi quase exclusivamente voltada para adaptação do Texto Magno à nova realidade Comunitária.

²⁸ Esta mesma disposição aparece mais duas vezes na Segunda Parte (Carta de Direitos Fundamentais) do projeto de Constituição:

“CIDADANIA ARTIGO II-99.º Direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu

1. Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de serem eleitos para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

2. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal directo, livre e secreto.

ARTIGO II-100.^o Direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais

Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de serem eleitos nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

²⁹ Nesse sentido, abriu-se grande espaço de participação cidadã na EU, através de alguns dispositivos do respectivo Projeto de Constituição:

ARTIGO II-101.^o Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas da Constituição, devendo obter uma resposta na mesma língua.

ARTIGO II-102.^o Direito de acesso aos documentos

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos.

ARTIGO II-103.^o Provedor de Justiça Europeu

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça Europeu, respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com excepção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das respectivas funções jurisdicionais.

ARTIGO II-104.^o Direito de petição

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, goza do direito de petição ao Parlamento Europeu.

ARTIGO II-105.^o Liberdade de circulação e de permanência

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.

2. Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência, de acordo com a Constituição, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.

ARTIGO II-106.^o Protecção diplomática e consular

Todos os cidadãos da União beneficiam, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

³⁰ Cf. site Active Citizen Network, disponível em: <http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/other/0100_r_pt.pdf> Acesso em 02 out 2004.

³¹ Também nesse sentido, encontra-se na Parte III, referente às políticas e funcionamento da União: TÍTULO II - NÃO DISCRIMINAÇÃO E CIDADANIA

ARTIGO III-123.º A lei ou lei-quadro europeia pode regular a proibição das discriminações em razão da nacionalidade, a que se refere o n.º 2 do artigo I-4.º.

ABSTRACT

This text presents comments on nationality, highlighting the juridical rules on the subject in Brazil and in other countries, as well as in the European Union, with their Citizenship of the Union.

KEYWORDS

Nationality. Brazilian Juridical Order. Comparative Law. European Citizenship.

RESUMÉ

On voit ici des commentaires sur la nationalité, avec un abordage sur l'ordre juridique brésilien et d'autres pays, ainsi que la récente citoyenneté européenne.

MOTS-CLÉS

Nationalité. Ordre Juridique Brésilien. Droit Comparé. Citoyenneté Européenne.