



SOBERANIA ESTATAL E DIREITO À NATURALIZAÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

STATE SOVEREIGNTY AND THE RIGHT TO NATURALIZATION IN THE NEW MIGRATION LAW

<i>Recebido em:</i>	15/05/2019
<i>Aprovado em:</i>	26/07/2019

Evelyn Pinheiro Tenório de Albuquerque ¹

Deilton Ribeiro Brasil ²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apontar as principais inovações trazidas pela Lei nº 13.445 no que se refere ao instituto da naturalização e analisar diante da nova legislação vigente se a concessão da nacionalidade brasileira é direito público subjetivo do imigrante ou ato discricionário do Estado, de modo a responder a problemática metodológica que se

¹ Mestranda do PPGD – Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG; Especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera-Uniderp e em Ciências Criminais pelo Instituto Panamericano de Política Criminal. Endereço eletrônico: evelynalbuquerque@gmail.com

² Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália; Doutor em Direito pela UGF/RJ; Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASASETE). Endereço eletrônico: deilton.ribeiro@terra.com.br



apresenta sobre a possibilidade do Estado brasileiro proceder a um juízo de conveniência e oportunidade para negar a concessão da nacionalidade, ainda que todos os requisitos tenham sido observados pelo interessado. O texto propõe, com uso do método indutivo e de pesquisa bibliográfica, abordar o instituto da naturalização à luz da Constituição Federal de 1988. Busca-se também apresentar um comparativo das condições para a naturalização estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro e na nova Lei de Migração. Por fim, o trabalho ocupa-se com a discussão sobre a possibilidade do Estado brasileiro negar a naturalização do imigrante, ainda que este apresente todos os requisitos elencados pelo ordenamento jurídico para a sua concessão. Ao final, propugna-se que o direito a obtenção da naturalização ordinária passou a ter natureza de direito público subjetivo, não cabendo seu cerceamento discricionário por parte da autoridade que deve concedê-la.

Palavras-chave: lei de migração; naturalização; soberania estatal; direito fundamental; constituição federal de 1988.

ABSTRACT

This paper aims to point out the main innovations brought by 13.445 act regarding the naturalization institute and to analyze before the update existing legislation if the granting of Brazilian nationality is a subjective public right of the foreigner or a state discretionary act, in order to answer the methodological problematic that presents itself on the possibility of the Brazilian State make a judgment of convenience and opportunity to deny the granting of nationality, even if all the requirements have been observed by the interested party. The text proposes, using the inductive method and bibliographical research, to approach the institute of naturalization in light of the Federal Constitution of 1988. It also seeks to present a comparative of the conditions for naturalization established in the Alien Statute and in the new Migration Act. Finally, the paper deals with the discussion about the possibility of the Brazilian State to deny the naturalization of the foreigner, even if the latter presents all the



requirements listed in the legal system for granting it. In the end, it is proposed the right to obtain ordinary naturalization began being considered subjective public right, and its curtailment discretion on the part of the authority that must grant it.

Keywords: Migration law; Naturalization; State Sovereignty; Fundamental Right; Federal Constitution of 1988.

1 INTRODUÇÃO

O direito à nacionalidade é previsto em diversos tratados e convenções internacionais de direitos humanos que assim o reconhece. No Brasil, a matéria é tratada na Constituição Federal de 1988 em seu Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais (artigos 12 e 13), não restando, pois, dúvida de que se trata de um direito humano e fundamental. Por meio deste direito, é estabelecido um vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado Brasileiro, integrando-o efetivamente à sociedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê duas formas de aquisição da nacionalidade brasileira, quais sejam, a nacionalidade originária e a derivada. No plano infraconstitucional, até pouco tempo, a matéria era tratada pela Lei nº 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que possuía um viés nitidamente segregador e de afronta aos direitos fundamentais dos imigrantes. O referido estatuto foi revogado pela nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), tendo esta promovido diversas alterações no que diz respeito às condições para a obtenção da nacionalidade brasileira derivada.

Diante da previsão expressa contida no revogado Estatuto do Estrangeiro, não restava dúvida de que a concessão da nacionalidade era tratada como exercício da soberania estatal, podendo ou não ser concedida mediante juízo de conveniência e oportunidade,



sendo, portanto, ato discricionário³. No entanto, após a revogação do referido diploma legal e diante da inexistência de dispositivo expresso correspondente na legislação vigente, restou a incerteza sobre a natureza jurídica do direito à obtenção da nacionalidade brasileira quando observados todos os requisitos legais para a sua concessão.

Nesse contexto, o presente estudo objetiva responder à seguinte problemática metodológica: diante das alterações empreendidas pela nova Lei de Migração para a aquisição da nacionalidade brasileira, é possível ao Estado proceder a um juízo de conveniência e oportunidade para negar a sua concessão, ainda que a observância de todos os requisitos elencados por lei seja devidamente comprovada pelo interessado em naturalizar-se?

Para tanto, em um primeiro momento, aborda-se o instituto da naturalização na Constituição Federal de 1988. Em seguida, busca-se apresentar um comparativo entre as condições para a naturalização estabelecidas no revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e na nova Lei de Migração. Por fim, com base em uma interpretação sistemática dos dispositivos analisados, o trabalho ocupa-se com a discussão sobre a possibilidade do Estado brasileiro negar a naturalização do estrangeiro, ainda que este apresente todos os requisitos elencados pelo ordenamento jurídico para a sua concessão.

Em razão das recentes e significativas alterações promovidas pela nova Lei de Migração no que tange ao tratamento jurídico dado ao imigrante, bem como a busca de integração dessas pessoas que, por diversas razões, optam por adquirir a nacionalidade brasileira, o estudo do presente tema se mostra atual e sua discussão necessária para se alcançar a efetivação dos direitos fundamentais dos imigrantes em solo pátrio.

No que tange à metodologia adotada, utilizou-se da pesquisa teórico-bibliográfica e documental. Foram consultados autores que abordam os temas basilares para a linha de

³ Assim previa o artigo 121 da Lei nº 6.815/1980 (antigo Estatuto do Estrangeiro): a satisfação das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização.



raciocínio que se busca construir no presente estudo e, também, as legislações pertinentes ao tema, de maneira que o mesmo pudesse ser discutido de forma fundamentada. Já no que diz respeito ao procedimento metodológico, adotou-se o método dedutivo, partindo-se de uma concepção do direito à naturalização como direito fundamental, especificando-se a análise no que diz respeito ao direito da naturalização como direito público subjetivo nas hipóteses em que haja previsão legal.

2 O INSTITUTO DA NATURALIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A definição sociológica dada à nacionalidade diz respeito ao vínculo que um indivíduo possui com determinada nação, em virtude do sentimento de pertencimento que nutre em relação a ela. Trata-se, pois, de vínculo que repousa fundamentalmente sobre um elemento psicológico (consciência nacional) e, subsidiariamente, sobre um elemento étnico, religioso, cultural e idiomático⁴. No que diz respeito ao sentido político-jurídico, trata-se de um dos importantes elementos que compõem a dimensão pessoal do Estado por meio do qual é estabelecido um vínculo entre ele e determinado indivíduo, de forma que, independente do território onde esse sujeito se encontre, estará submetido àquele Estado, o que lhe impõe determinadas obrigações e lhe confere direitos⁵.

Nesse mesmo sentido é a definição dada por Rui Moura Ramos⁶, para quem o vínculo que a nacionalidade ocasiona não é apenas um vínculo factual ou sociológico. Muito além,

⁴ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 3.

⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015b, p. 733.

⁶ RAMOS, Rui Moura. Nacionalidade, Plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. In: **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002, p. 280.



trata-se de um vínculo jurídico, que sofre influência de questões culturais e políticas, fazendo com que o indivíduo se sinta pertencente à determinada Nação.

Por trata-se de vínculo direto entre o Estado e um indivíduo, não obstante a existência de tratados internacionais que versem sobre o assunto, a nacionalidade é matéria que está intrinsecamente ligada à soberania estatal e, dessa forma, cabe a cada Estado soberano legislar sobre o assunto, estabelecendo os critérios e condições para a sua aquisição⁷.

Nesse contexto, Marina Andrade Cartaxo⁸ leciona que a nacionalidade é, primeiramente, regulamentada pelo direito interno por meio do exercício de sua soberania. Dessa forma, cabe exclusivamente ao Estado estabelecer as normas pelas quais se definirá quem é o seu nacional. Na mesma linha de entendimento, Valério de Oliveira Mazzuoli⁹ ainda esclarece que “Vige, aqui, de resto, o princípio da atribuição estatal da nacionalidade, proclamado universalmente pela doutrina e pelas normas internacionais, segundo o qual cada Estado deve ter competência exclusiva para legislar sobre a sua nacionalidade, da maneira que lhe aprouver”.

Hodiernamente, existe uma forte ligação entre o conceito de cidadania e de nacionalidade, sendo que não é possível o exercício da cidadania por aquele que não é reconhecido como nacional de um Estado. “Com exceção do significado que assume como meio de designação da origem de uma pessoa jurídica (como as sociedades comerciais), pode-se afirmar, hoje, que a nacionalidade é sinônimo de cidadania”¹⁰.

⁷MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015b, p. 735-736.

⁸ CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos**, 2010, p. 42. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf> Acesso em: 20 set. 2018.

⁹MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015b, p. 735.

¹⁰BALLARINO, Tito. **Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Editora Unijuí, 2002, p. 85.



Ainda segundo Tito Ballarino¹¹, existem três valores que estão intrinsecamente ligados ao conceito de cidadania e, conseqüentemente, ao conceito de nacionalidade, quais sejam, o vínculo de pertinência entre o Estado e o indivíduo; o meio pelo qual são determinadas as questões internas que se referem à nacionalidade, como, por exemplo, questões sucessórias e, por último, o exercício da cidadania propriamente dita, ou seja, do exercício dos direitos políticos.

Nota-se, pois, que se trata de conceito de extrema relevância para a conformação de um Estado, bem como tem reflexos diretos na vida do indivíduo que o integra. Dessa forma, tendo em vista a relevância do assunto, a matéria sobre a qual o presente estudo ora se ocupa é tratada tanto em âmbito nacional, quanto em âmbito internacional.

Dessa maneira, a título de exemplo, a 1ª Convenção de Haia de 1930¹², que trata dos conflitos de leis em matéria de nacionalidade; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948¹³ e Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969¹⁴, que versam sobre o direito à nacionalidade (artigo 15 e artigo 20, respectivamente) e, ainda, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2007, que prevê o direito da pessoa portadora de deficiência a adquirir nacionalidade e mudar de nacionalidade. Ressalta-se que no entendimento de Deilton Ribeiro Brasil¹⁵, os Estados estão vinculados aos

¹¹BALLARINO, Tito. **Cidadania e Nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Editora Unijuí, 2002, p. 85-86.

¹²ONU. **Protocolo especial relativo à apátrida – 1930**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Nações-1919-a-1945/protocolo-especial-relativo-a-apatrida-1930.html>. Acesso em: 03 jan. 2019; BRASIL. Decreto 21.978, de 06 de setembro de 1932. **Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em: 03 jan. 2019.

¹³ UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 03 jan. 2019.

¹⁴ CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 03 jan. 2019.

¹⁵ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**. v.19, n.3, 2018. p.761. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573>. Acesso em: 03 jan. 2019.



compromissos internacionais que assumem por meios dos tratados e convenções internacionais, sendo esses utilizados para que se promova às reformas legislativas internas que se fizerem necessárias.

Em âmbito nacional, a competência para legislar em matéria de nacionalidade é da União, segundo o artigo 22, inciso XIII da Constituição Federal de 1988. Da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, depreende-se que a nacionalidade tem, no ordenamento jurídico brasileiro, *status* de direito fundamental, já que foi elencada no Título II da Constituição Federal, que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais.

Como bem aponta Marina Andrade Cartaxo¹⁶, o constituinte originário, mediante as inúmeras violações de direitos que ocorreram durante o período da ditadura militar no Brasil entendeu pela importância de elevar o direito à nacionalidade, elegendo-o como uma das cláusulas pétreas no atual ordenamento constitucional.

A Constituição Federal de 1988 previu duas formas de aquisição da nacionalidade brasileira, quais sejam, (i) a nacionalidade originária, que decorre do local onde se deu o nascimento ou da nacionalidade dos pais; e (ii) a nacionalidade adquirida, que é obtida por meio da naturalização. Para responder à pergunta metodológica proposta, importa tecer maiores comentários a respeito da aquisição da nacionalidade por meio da naturalização no ordenamento jurídico brasileiro.

O Direito a mudar de nacionalidade já fora consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 no artigo 15, item 2, a qual determina que “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”¹⁷.

¹⁶CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada:** o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos, 2010, p. 38. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf> Acesso em: 20 set. 2018.

¹⁷UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.** Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 03 jan. 2019.



Ainda segundo Marina Andrade Cartaxo, a naturalização tem duas finalidades: primeiro ela visa integrar o imigrante à comunidade política brasileira, concedendo a ele a condição de brasileiro naturalizado, o que lhe permite usufruir, basicamente, dos mesmos direitos do brasileiro nato. Em segundo lugar, tem o condão de desvincular o indivíduo de sua nacionalidade anterior¹⁸.

Para Valério de Oliveira Mazzuoli¹⁹, “(...) o direito de mudar de nacionalidade (independentemente de justificação da pessoa) é um direito humano consagrado em vários tratados internacionais, os quais, o Brasil tem (no mínimo) *status* supralegal, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal”. Tal também é o entendimento de Accioly; Silva e Casella²⁰, que apontam que “todos os países reconhecem o direito de estrangeiros adquirirem por naturalização sua nacionalidade, preenchidas determinadas condições, que podem ser mais ou menos severas de conformidade com a política demográfica do país”.

Dessa forma, entende-se que, por ser considerado um direito humano e fundamental, ainda que o Estado seja soberano para legislar em matéria de nacionalidade, tal normativa deverá ser fundada em preceitos que não afastem o direito garantido na ordem internacional, pois “(...)nenhum Estado pode gozar (atualmente) de liberdade ilimitada no estabelecimento das regras sobre aquisição e perda da nacionalidade”²¹. O mesmo autor ainda sublinha que, por ser um direito fundamental da pessoa humana, o indivíduo deve ser livre para escolher a qual Estado quer se vincular e, dessa forma, ainda que seja originário de um determinado

¹⁸CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada**: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos, 2010, p. 87. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf> Acesso em: 20 set. 2018

¹⁹MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito internacional privado**: curso elementar. Rio de Janeiro: Forense, 2015a, p. 125.

²⁰ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 752.

²¹MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015b, p. 736.



Estado, poderá se deslocar para outro e ali pleitear a nova nacionalidade, quantas vezes entender que lhe é conveniente²².

Nesse mesmo sentido, José Francisco Rezek²³ entende que o direito de mudar de nacionalidade tem força de dogma e os Estados comprometem-se a não o cercear sem justo motivo. Ainda sobre o tema, Wilba Lúcia Maia Bernardes²⁴ leciona que os indivíduos devem ser livres para manifestarem a sua vontade de mudar de nacionalidade, sendo esse direito “fruto do avanço e reconhecimento dos direitos fundamentais do homem; o tempo da *allégeance perpétuelle* do regime feudal não merece nenhum reconhecimento”.

A Constituição Federal de 1988 deixou a cargo da lei regulamentar os casos e as condições de naturalização. À época de sua promulgação, o então em vigor Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) foi recepcionado pela nova ordem constitucional que se instaurava. Editado durante a ditadura militar, o referido estatuto possuía cunho eminentemente restritivo no que diz respeito à observância dos direitos fundamentais, visando promover, sobretudo, a segurança nacional em detrimento a direitos básicos dos imigrantes.

Naiara Posenato²⁵ esclarece que a ditadura militar, durante duas décadas, solidificou a ideologia da segurança nacional e buscou elevar o país a um estado de potência e, por isso, não se ocupou com a promoção de direitos sociais, mas tão somente com o sucesso econômico do país. A mesma autora ainda explica que no período da ditadura militar, com as constantes violações de direitos humanos, ficou claro que a cidadania seria uma espécie

²²MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015b, p. 751.

²³REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 217.

²⁴BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 100.

²⁵POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Editora Unijuí, 2002, p. 235.



de direito secundário que teria a única finalidade de determinar um dos limites do Estado e que, ainda hoje, o direito à cidadania e a condição de cidadão é uma questão sensível devido à falta de efetivação desse direito²⁶.

O caráter discriminatório do Estatuto do Estrangeiro era observado em todo seu texto e, no que diz respeito às condições para naturalização, não poderia ser diferente. O imigrante era tratado como alienígena e vários dos seus direitos eram desrespeitados.

Em relação à possibilidade de aquisição da nacionalidade por meio da naturalização e, conseqüentemente da cidadania, conforme será visto, eram impostas condições bastante rígidas (e por vezes discriminatórias) que limitavam a efetivação desse direito. Ironicamente, a Constituição alcunhada de “Cidadã”, recepcionou o Estatuto do Estrangeiro e, dessa forma, a herança eminentemente nacional-protetcionista materializada em seu texto se fez presente por quase três décadas após o fim de um regime militar autoritário, quando só então foi revogado pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).

A inovação legislativa trouxe significativas alterações ao tratamento dado aos imigrantes no Brasil, bem como no que diz respeito às condições para a aquisição da nacionalidade brasileira. Nesse contexto, Deilton Ribeiro Brasil²⁷ aponta que os avanços legislativos foram evidentes e propugnaram pela isonomia e integração dos migrantes e refugiados, reconhecendo-os como sujeito de direitos e deveres reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e demonstrando que o Brasil é um país “que sabe lidar com assuntos complexos e de grande relevo internacional como as migrações”.

Assim, em consonância com os princípios fundamentais consagrados no texto constitucional vigente, bem como com os preceitos internacionalmente consagrados no que

²⁶ POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002, p242-243.

²⁷BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**. v.19, n.3, 2018. p.771. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573>. Acesso em: 03 jan. 2019.



diz respeito ao direito à nacionalidade, e de viés muito mais humanitário e de acolhida do imigrante, a Lei de Migração introduziu consistentes alterações no ordenamento jurídico pátrio, o que se evidencia pela supressão e pela atenuação de algumas condições antes impostas pelo Estatuto do Estrangeiro para a naturalização, das quais o presente estudo passa a se ocupar.

3 AS CONDIÇÕES PARA A NATURALIZAÇÃO NO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Uma das inovações apresentadas pela Lei de Migração diz respeito à sistematização das espécies de naturalização²⁸, que não era anteriormente adotada pelo texto do revogado Estatuto do Estrangeiro. Dessa forma, era necessário se proceder a um trabalho interpretativo mais minucioso para identificar as espécies de naturalização ali contidas, o que ficou a cargo da doutrina.

Para a análise que ora se busca realizar a respeito das condições de naturalização elencadas por ambos os diplomas legais, adota-se a divisão proposta pela nova Lei de Migração, por entender-se que a mesma é mais didática e de fácil compreensão. Tal divisão elenca cinco espécies de naturalização: *i)* Naturalização Ordinária e sua subespécie que denominamos *ii)* Naturalização Ordinária com prazo reduzido; *iii)* Naturalização Extraordinária; *iv)* Naturalização Especial e *v)* Naturalização Provisória, espécies essas as quais passa-se a analisar.

3.1 Naturalização ordinária

²⁸ Assim dispõe a Lei de Migração: “Artigo 64. A naturalização pode ser: I - ordinária; II - extraordinária; III - especial; ou IV - provisória”.



Também denominada de naturalização comum, corresponde à forma de naturalização prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 12, inciso II, alínea a²⁹.

A primeira condição apresentada para a obtenção da naturalização ordinária, tanto no Estatuto do Estrangeiro quanto na Lei de Migração, se refere à capacidade civil do requerente. Entende-se que, por se tratar de um ato de vontade, é necessário que o interessado esteja em pleno gozo de sua capacidade civil. Assim, Yussef Said Cahali defende que por tratar-se de um ato que implicará na submissão do indivíduo a uma nova soberania e a um novo ordenamento jurídico, será imprescindível o consentimento do naturalizando, que deverá expressar sua vontade nesse sentido³⁰. Ainda segundo o mesmo autor, a capacidade civil elencada pela lei tem sentido abrangente, englobando também a capacidade de fato. Dessa forma, não poderiam requerer a nacionalidade brasileira aqueles que, por algum motivo, fossem considerados incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil³¹.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Wilba Lúcia Maia Bernardes³², para quem “A naturalização é um ato voluntário do interessado, que reflete enormes consequências na sua vida prática: daí a preocupação do legislador de que esta vontade seja plena e produza todos os seus efeitos, o que só ocorre quando o indivíduo é plenamente capaz”.

Vale ressaltar, no entanto, que após as consistentes alterações promovidas pela Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) no Código Civil de 2002 no que tange ao sistema da capacidade, necessário se faz que esse requisito seja interpretado à luz das diretrizes estabelecidas por aquele diploma legal. Isso porque, ao restringir a figura do

²⁹ Conf. Constituição Federal de 1998 em seu artigo 12. São brasileiros: II - naturalizados: a) os que, *na forma da lei*, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral (Grifo nosso).

³⁰ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 457.

³¹ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 463.

³² BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 178.



civilmente incapaz ao menor de 16 anos, o Estatuto da Pessoa com Deficiência inaugurou uma nova tratativa que deve ser dada aos deficientes mentais, não podendo mais tal característica ser utilizada para restringir direitos.

Sobre tal alteração, Beatriz Capanema Young³³ aponta que o Estatuto da Pessoa com Deficiência promoveu um grande impacto no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que alterou um dos pilares do direito civil, qual seja o da capacidade civil, suprimindo os dispositivos que elencavam a deficiência psíquica como causa de incapacidade.

Assim, é possível concluir que no novo sistema implementado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, existe a presunção absoluta de capacidade e, portanto, não seria razoável afastar a possibilidade do deficiente mental adquirir a nacionalidade brasileira baseando-se simplesmente em sua deficiência. Tal postura evidentemente atentaria contra todos os princípios que inspiraram a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e teria caráter puramente eugenista, o que não condiz com o caráter inclusivo que a Lei de Migração se propôs a inaugurar e, tampouco, poderia ser admitido em um Estado Democrático de Direito.

Embora a naturalização possa causar impactos em diversas áreas da vida do indivíduo, com base nas diretrizes implementadas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, entende-se que deverá ser analisada a situação específica na qual o deficiente encontra-se, de modo que seja verificado qual o seu interesse e quais os benefícios que pode usufruir com a naturalização, o que deverá ficar a cargo da construção jurisprudencial.

A segunda condição que era elencada pelo Estatuto do Estrangeiro para a obtenção da naturalização dizia respeito ao interessado ser registrado como permanente no Brasil. Tal condição impunha a necessidade do imigrante se encontrar no país de forma regulamentar,

³³YOUNG, Beatriz Capanema. A Lei Brasileira de Inclusão e seus reflexos no casamento da pessoa com deficiência psíquica e intelectual. In: **O código civil e o estatuto da pessoa com deficiência**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2017, p. 187.



não se admitindo a possibilidade de naturalização daquele que se encontrasse em território nacional em situação de irregularidade. Além disso, apenas estaria legitimado a requerer a naturalização aquele que possuísse visto permanente, o que refletiria a sua intenção de se estabelecer no país³⁴. Nota-se que a regularidade do imigrante e o seu ânimo inicial de fixar-se definitivamente não é mais requisito para a naturalização, vez que a referida condição não foi repetida pelo legislador na legislação vigente.

A terceira condição para a naturalização se refere à necessidade do naturalizando ter residência em território nacional por um prazo mínimo, qual seja, 04 (quatro) anos. Segundo Wilba Lúcia Maia Bernardes, a residência é um requisito importantíssimo, pois possibilita uma maior assimilação do estrangeiro à vida nacional, aos costumes, hábitos e tradições do Estado brasileiro³⁵.

O revogado Estatuto do Estrangeiro exigia que tal residência deveria ser contínua e, além disso, deveria ser imediatamente anterior ao pedido de naturalização. Tais restrições não foram repetidas pela Lei de Migração, a qual se limitou a estabelecer a necessidade de residência em território nacional pelo prazo de 04 (quatro) anos. No entanto, o regulamento da referida lei (Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017) se mostrou mais restritivo, repetindo tais exigências³⁶.

No que diz respeito à continuidade do período de residência no País, o regulamento da nova Lei de Migração estabeleceu que a soma dos períodos de duração das viagens do imigrante ao exterior não podem ultrapassar o período de 12 (doze) meses. Assim, observa-se uma tênue flexibilização do requisito da continuidade, mas não a sua total supressão. Ainda segundo o citado regulamento, em seu artigo 221, o prazo de residência deverá ser contado

³⁴CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 464.

³⁵BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 179.

³⁶BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 27 set. 2018.



considerando o período em que o imigrante tenha passado a residir no País por prazo indeterminado.

Uma quarta condição se refere à necessidade do interessado a naturalizar-se estar familiarizado com a língua oficial falada no Brasil. Nota-se que tanto o legislador de 1980 quanto o legislador de 2017 entenderam a importância da observância dessa condição, uma vez que, para se estabelecer no país de forma definitiva, o naturalizando deve conseguir comunicar-se em português.

Para Yussef Said Cahali³⁷, trata-se de uma condição que se mostra necessária para “verificar a identificação do estrangeiro com a nossa vida, para demonstrar que ele se integra completamente na nossa comunidade; só conhecendo a nossa língua poderá exercer e cumprir, perfeitamente, os direitos e deveres da nacionalidade brasileira”.

Enquanto a Lei de Migração exige apenas a habilidade de se comunicar na língua pátria, o Estatuto do Estrangeiro era muito mais exigente, uma vez que a simples comunicação não era o suficiente para galgar a condição de brasileiro naturalizado. O imigrante candidato à naturalização deveria ser capaz de ler e escrever a língua portuguesa.

Para Vera Lúcia R. S. Jucovsky³⁸ a referida condição, de ler e escrever a língua portuguesa, teria o intuito de verificar “o grau de interação do naturalizando na sociedade em que pretende restar integrado, de forma permanente. Este ânimo não existirá se não demonstrar tal habilidade, após quatro anos de residência em território brasileiro, ao fim dos quais não souber se expressar e ler em nosso idioma”.

Em ambos os diplomas legais, no entanto, encontra-se a ressalva de que deveriam ser consideradas as condições do naturalizando, o que demonstra uma preocupação com aqueles que, por alguma condição física, não são capazes de se comunicar verbalmente ou

³⁷CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 468.

³⁸JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 223.



por meio da escrita. Tal interpretação é confirmada pela regulamentação da Lei de Migração, que dispõe no parágrafo único do artigo 22 que “as condições do naturalizando quanto à capacidade de comunicação em língua portuguesa considerarão aquelas decorrentes de deficiência, nos termos da legislação vigente”³⁹.

Dessa forma, constatada alguma deficiência que impeça que o imigrante comunique em língua portuguesa, essa não poderá ser utilizada para justificar a negativa do pedido de naturalização. Além disso, tal ressalva também faz referência à condição intelectual do naturalizando, o qual não necessita dominar a língua com perfeição e erudição, mas tão somente demonstrar um conhecimento razoável, condizente com a sua condição social e intelectual⁴⁰.

O antigo Estatuto do Estrangeiro exigia, ainda, a comprovação de exercício de profissão ou de posse de bens suficientes à manutenção própria ou da família. Tal requisito tornava evidente o caráter notadamente segregacionista daquela legislação. Nesse sentido, Yussef Said Cahali⁴¹ afirmava que “indiscutivelmente, a naturalização de miseráveis, vagabundos ou desocupados, aumentando, assim os encargos e preocupações dos poderes públicos, não parece uma norma de conduta que possa trazer benefícios ao país”. Esse também era o entendimento de Wilba Lúcia Maia Bernardes⁴², para quem “esse requisito tem a sua razão de ser, pois não teria sentido o Estado brasileiro acolher como seu nacional estrangeiro ocioso ou vadio que certamente acarretaria problemas sociais”.

Nota-se que tal requisito aponta exclusivamente para o interesse nacional, sem, contudo, indicar qualquer tipo de cuidado com a pessoa do imigrante. A falta de emprego, ao

³⁹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Brasília, DF: 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

⁴⁰ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 181.

⁴¹ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 470.

⁴² BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 181-182.



invés de ser considerado o problema social, era visto como causadores de problemas sociais e, dessa forma, não caberia ao Estado acolher esse indivíduo presumidamente vadio. Por certo, com a égide da nova ordem constitucional, que tem por princípio basilar a não discriminação, tal requisito não foi repetido pela nova Lei de Migração, na qual não consta qualquer menção à situação econômica e profissional do naturalizando.

Outra condição estabelecida no Estatuto do Estrangeiro e que não foi elencada na nova legislação é o requisito de “bom procedimento”. Nesse particular Yussef Said Cahali asseverava que esse requisito se traduziria na averiguação da conduta do indivíduo na sociedade, em sua boa reputação, com a finalidade de se ter uma certa segurança em relação ao bom caráter e probidade do sujeito que busca tornar-se brasileiro⁴³.

Também para Vera Lúcia Jucovsky⁴⁴ o bom procedimento do naturalizando deveria ser constatado em sua vida pública e também em sua vida privada, devendo ele ter plena idoneidade moral durante o período em que estivesse residindo no Brasil.

À época de vigência daquele estatuto, tal requisito já era alvo de crítica da doutrina, por tratar-se de um conceito vago e indeterminado, ficando a cargo da doutrina determinar-lhe o conteúdo. A comprovação de bom procedimento se dava com base em atestado policial de antecedentes, muito embora os antecedentes penais não se confundissem com o bom procedimento, pois um sujeito poderia não ter qualquer antecedente criminal e, mesmo assim, considerar-se que não possuía bom procedimento⁴⁵. De maneira acertada, o legislador de 2017 não perpetuou tal condição na nova Lei de Migração.

Ainda sobre a conduta do naturalizando, o Estatuto do Estrangeiro elencava como condição à naturalização a “inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou

⁴³CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 471.

⁴⁴JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 223.

⁴⁵CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.



no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada atenuado, superior a 01 (um) ano”⁴⁶. Tal condição encontra um correspondente na nova Lei de Migração, a qual determina como condição “não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei”⁴⁷. Nota-se que a nova redação dada à esta condição encontra-se em consonância com o princípio da presunção da inocência, previsto no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988⁴⁸, que determina que: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”.

Dessa forma, tão somente a condenação penal pode afastar o direito de obter a nacionalidade brasileira. Do contrário, se estaria presumindo a culpa de um sujeito que ainda não foi julgado, suprimindo-se seu direito de forma desarrazoada. Nesta esteira, andou bem o legislador em restringir tal requisito, limitando-o à condição de condenado ou não reabilitado. Vale sublinhar que, com base nas disposições do decreto regulamentador da Lei de Migração, o naturalizando deverá apresentar a certidão de antecedentes criminais tanto do Brasil, quanto do seu país de origem⁴⁹.

Por fim, como um último (e talvez mais absurdo) requisito para a naturalização ordinária, o Estatuto do Estrangeiro estabelecia que o naturalizando deveria gozar de boa saúde. Segundo o regulamento daquela lei⁵⁰, o interessado a se naturalizar deveria instruir seu pedido com atestado oficial de sanidade física e mental. Tal requisito estaria dispensado

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Brasília: DF, **Diário Oficial da União**: 21/08/1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, artigo 234. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 25/05/2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 27 set. 2018.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, artigo 234. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 25/05/2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

⁵⁰ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Brasília: DF, **Diário Oficial da União**: 21/08/1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 27 set. 2018.



apenas nas hipóteses em que, como será visto adiante, haja uma redução de do prazo mínimo de residência e o imigrante estivesse residindo no país a mais de dois anos.

Na opinião de Wilba Lúcia Maia Bernardes⁵¹, “esse requisito também se justifica, pois não se admitiria que o naturalizando oferecesse risco à coletividade e fosse um encargo para o Estado. O Estado brasileiro quer, na formação dos seus nacionais, pessoas sadias e capazes”. Também para Yussef Said Cahali⁵², “a condição de sanidade física do naturalizando responde à justificada preocupação do legislador de não agravar inutilmente o estado físico da coletividade”. Observa-se, no entanto, que essa condição, mais uma vez, demonstra o caráter segregacionista do Estatuto do Estrangeiro, razão pela andou muitíssimo bem o legislador ao aboli-la da nova lei.

3.2 Naturalização ordinária com prazo reduzido

O Estatuto do Estrangeiro⁵³ estabelecia a redução do prazo de 04 (quatro) anos para 01 (um), 02 (dois) e 03 (três) anos. Assim, além das demais condições analisadas anteriormente, o prazo para a obtenção da naturalização ordinária seria de: *a)* Um ano: quando o naturalizando tivesse filho ou cônjuge brasileiro; fosse filho de brasileiro ou se houvesse prestado ou pudesse prestar serviços relevantes ao Brasil; *b)* Dois anos: nas situações em que o naturalizando fosse recomendado por sua capacidade profissional, científica ou artística. *c)* Três anos: quando o naturalizando fosse proprietário, no Brasil, de

⁵¹BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 184.

⁵²CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 475.

⁵³ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 21/08/1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6964.htm. Acesso em: 27 set. 2018.



bem imóvel, cujo valor fosse igual, pelo menos, a mil vezes o maior Valor de Referência; ou se fosse industrial que dispusesse de fundos de igual valor; ou possuísse cota ou ações integralizadas de montante, no mínimo, idêntico, em sociedade comercial ou civil, destinada, principal e permanentemente, à exploração de atividade industrial ou agrícola. Nota-se que mais uma vez se evidencia a valorização das características econômicas do naturalizando, o qual, caso se encontrasse em uma situação favorecida, poderia naturalizar-se com um tempo inferior de residência no país.

Da mesma forma que ocorria sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, a legislação vigente também estabeleceu situações excepcionais nas quais a exigência a respeito do prazo de quatro anos de residência no País é reduzida, trazendo algumas inovações. Para a redução do prazo para um ano, o legislador passou a estender o benefício também para a figura do companheiro. No entanto, houve um aumento da exigência no sentido de estabelecer que o naturalizando não possa estar separado do cônjuge ou do companheiro no momento da concessão da naturalização. Dessa forma, não basta comprovar que houve o vínculo conjugal. É necessário que ele perdure para além do pedido de naturalização.

No que tange à redução do prazo concedida pela recomendação da capacidade profissional, científica ou artística, que antes era de dois anos, essa passou a ser de apenas um ano, segundo o estabelecido pela Lei de Migração.

Trata-se de benefício tradicional no ordenamento jurídico brasileiro que já era previsto no Decreto nº 904/1902⁵⁴ onde a redução se justifica pela vantagem em tornar brasileiro um sujeito que poderá contribuir para elevar o conceito cultural do país e, portanto, a capacidade científica ou artística deverá ser notória, não podendo ser uma simples habilidade comum.

⁵⁴BRASIL. Decreto nº 904, de 12 de novembro de 1902. Regula a naturalização de estrangeiros. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 14/11/1902. Disponível em: ww2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-904-12-novembro-1902-585293-publicacaooriginal-108299-pl.html. Acesso em: 27 set. 2018.



Por outro lado, houve a supressão da redução para aqueles que são filhos de brasileiros, bem como para aqueles que gozavam da redução para três anos, conforme apontado anteriormente no item “c”.

3.3 Naturalização extraordinária

Trata-se da espécie de naturalização prevista na Constituição Federal de 1988⁵⁵ em seu artigo 12, II, b, com redação dada pela Emenda Constitucional 03/94, que dispõe que são brasileiros naturalizados: os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

O Estatuto do Estrangeiro, anterior à Constituição Federal de 1988, não trazia previsão expressa dessa espécie de naturalização. A Lei de Migração, por outro lado, repetiu em seu texto o dispositivo constitucional.

Vale ressaltar que tal espécie de naturalização era até então a única que vinculada o Poder Público, não se tratando, pois, de ato discricionário, mas sim de direito subjetivo público à sua aquisição.

3.4 Naturalização especial

Em duas hipóteses estabelecidas por lei, o requisito de residência no país é dispensado para a aquisição na nacionalidade brasileira. Tal espécie de naturalização também foi prevista no revogado Estatuto do Estrangeiro que, juntamente com os demais requisitos elencados para a naturalização ordinária, exigia que o naturalizando fosse:

⁵⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 27 set. 2018.



a) cônjuge de estrangeiro casado há mais de 05 (cinco) anos com diplomata brasileiro em atividade, necessitando comprovar apenas a estada no Brasil pelo período de trinta dias ou
b) estrangeiro que, empregado em Missão Diplomática ou em Repartição Consular do Brasil, contasse com mais de dez anos de serviços ininterruptos.

A Lei de Migração, ao dispor sobre a naturalização especial, mais uma vez expandiu sua incidência, permitindo que além do cônjuge, o companheiro (há mais de 5 anos) de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior também pudesse requerer a naturalização, sem, contudo, precisar comprovar a estada no Brasil por 30 (trinta) dias, conforme exigia o revogado Estatuto do Estrangeiro. A outra hipótese de naturalização especial diz respeito àqueles que sejam ou tenham sido empregados em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de dez anos ininterruptos. Sublinha-se que, nessa hipótese, mesmo que o naturalizando não esteja mais exercendo as funções elencadas pelo dispositivo, ainda poderá querer a naturalização desta espécie. Em ambos os casos, deverão também comprovar a capacidade civil, a habilidade de comunicarem-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando e, por fim, não possuírem condenação penal ou estarem reabilitados nos termos da lei.

3.5 Naturalização provisória

Trata-se de espécie de naturalização destinada a conceder ao menor de idade a nacionalidade brasileira.

O antigo Estatuto do Estrangeiro determinava que o estrangeiro, admitido no Brasil durante os cinco primeiros anos de vida e aqui estabelecido de forma definitiva, por meio do seu representante legal, poderia requerer a emissão de certificado provisório de



naturalização, que valeria como prova de nacionalidade brasileira até dois anos depois de atingida a maioridade.

Mais uma vez, a Lei nº 13.445/2017 abrangeu a possibilidade de aquisição da naturalização provisória, uma vez que estabeleceu a possibilidade da sua concessão para os migrantes que tenham fixado residência em território nacional antes de completarem 10 (dez) anos de idade, podendo tal naturalização ser convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de dois anos após atingir a maioridade civil.

Pela comparação feita entre as condições requisitadas pelo Estatuto do Estrangeiro e da nova Lei de Migração para a concessão das diversas formas de naturalização, fica evidente que a lei ora em vigor buscou ampliar a possibilidade do imigrante optar pela nacionalidade pátria, e desse modo, integra-se de maneira definitiva e efetiva à sociedade brasileira, possuindo, com poucas ressalvas constitucionais, os mesmo direitos e deveres dos brasileiros natos.

Tal conduta se coaduna com os diversos diplomas internacionais que tratam do direito a nacionalidade, a exemplo daqueles que foram citados na introdução do presente estudo. Além disso, mostra também uma preocupação do legislador com a pessoa do naturalizando e não somente com o interesse nacional em estabelecer ou não o vínculo jurídico-político com àquele indivíduo.

Resta, no entanto, analisar se, cumpridos todos os requisitos estabelecidos por lei, o interessado a naturalizar-se terá o direito subjetivo à obtenção da naturalização ou se tal concessão continua sendo considerada como ato de soberania do estado Brasileiro, devendo, assim, ser submetido a juízo de conveniência e oportunidade.

4 A OBTENÇÃO DA NATURALIZAÇÃO COMO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO



O direito à naturalização é elencado no nosso ordenamento jurídico como direito fundamental, porquanto é apenas por meio dele que um imigrante é efetivamente integrado à sociedade brasileira e pode, então, exercer a cidadania.

Não obstante a Constituição Federal de 1988, ao tratar sobre o tema, tenha se restringido a elencar algumas condições para a aquisição da nacionalidade derivada, sem, contudo, traçar limitações ao exercício desse direito, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro era incontroverso o entendimento segundo o qual se tratava de ato discricionário do Poder Executivo e que o Poder Judiciário não poderia interferir em tais questões, uma vez que não exerce poder político, não podendo, assim, “examinar o mérito da decisão denegatória de pedido de naturalização, devendo limitar-se à verificação formal dos requisitos para tal desiderato, vez que apenas o executivo detém a competência decisória, fazendo-o conforme os interesses nacionais⁵⁶”.

Dessa forma, ainda que observados todos os requisitos elencados pela lei, o pedido de naturalização era submetido a juízo de conveniência e oportunidade para então ser ou não concedido. Tal entendimento encontrava respaldo legal, na medida em que havia previsão expressa nesse sentido⁵⁷. Yussef Said Cahali defendia que a naturalização, por ser um ato soberano do Estado, somente o Poder Público, no exercício de sua discricionariedade, poderia concedê-la ou recusá-la. Segundo o autor, “como faculdade que é, poderá deixar de ser utilizada mesmo que o naturalizando preencha todas as condições estatuídas em Lei; o Estado é senhor exclusivo da conveniência de concedê-la, não estando o Poder público obrigado a revelar os motivos que ditaram o ato de recusa⁵⁸”.

⁵⁶JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 216.

⁵⁷ Assim dispunha o artigo 121 da Lei nº 6.815/1980 (antigo Estatuto do Estrangeiro): a satisfação das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização (BRASIL, 1980).

⁵⁸CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 457.



Por seu turno, Vera Lúcia Jucovsky⁵⁹asseverava que “não se trata de um mero acordo bilateral ou contrato, mas, mais propriamente, de ato discricionário do Estado, no âmbito de sua soberania, que outorga a naturalização, consoante a sua conveniência e oportunidade”. Ainda na mesma esteira, Alexandre de Moraes⁶⁰, para quem não existia direito público subjetivo à obtenção da naturalização, que se configura ato de soberania estatal, ato discricionário do Chefe do Poder executivo.

Havia, no entanto, uma hipótese em que a doutrina entendia que o Poder Público estaria vinculado à concessão da naturalização quando, verificados os requisitos constitucionais, o interessado assim o requeresse. Tratava-se da concessão da naturalização extraordinária que, conforme visto, é concedida nos moldes do artigo 12, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal de 1988 que determina, *in verbis*, que são brasileiros naturalizados “os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira⁶¹”.

Tal interpretação se fundava no fato de que na hipótese de naturalização extraordinária, o constituinte não utilizou a mesma expressão do artigo 12, II, a, da Constituição Federal – na forma da lei – para a naturalização ordinária, de sorte que, em havendo solicitação, existe direito subjetivo público à sua aquisição⁶².

⁵⁹JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 216.

⁶⁰MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 520.

⁶¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 27 set. 2018.

⁶²JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 219.



Nesse mesmo sentido, Alexandre de Moraes entendia que “a expressa previsão constitucional afirmando a aquisição, presentes todos os requisitos, “desde que requeiram”, parece não deixar dúvidas sobre a existência de direito subjetivo por parte daquele que cumprir com as exigências constitucionais⁶³”.

Para Naiara Posenato⁶⁴ a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a naturalização extraordinária, concedeu, por meio de um processo simplificado de naturalização, um benefício ao imigrante que estava de indubitavelmente integrado na sociedade brasileira. Segundo a autora, “Foi uma grande evolução de técnica legislativa, visto que não se trata de naturalização compulsória, tanto repudiada pela doutrina internacional, mas, como dito, de reconhecimento de um direito subjetivo, alicerçado na presunção da assimilação”.

Após a revogação do Estatuto do Estrangeiro, em relação à naturalização extraordinária, não houve mudança de entendimento nesse sentido, haja vista que o texto constitucional não sofreu alteração nos artigos correspondentes. Além disso, a nova lei, em seu artigo 67 da Lei nº 13.445/2017, ao tratar expressamente dessa hipótese de aquisição da nacionalidade derivada, o que, a antiga lei não fazia, utilizou-se da expressão “A naturalização extraordinária *será* concedida (...)” (grifo nosso). A utilização do verbo “ser” denota uma imposição, e não uma faculdade, o que corrobora com o entendimento que já vinha sendo adotado anteriormente, não restando dúvida sobre a natureza jurídica do direito à naturalização do interessado que, tendo fixado residência no Brasil há mais de 15 (quinze) anos ininterruptos e que não tenha condenação penal, assim o requeira.

⁶³MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 523.

⁶⁴POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002. p. 238.



Assim, importa verificar se em relação às demais espécies de naturalização houve alterações no que tange a vinculação do Poder Público em conceder ou não a naturalização, quando observados todos os requisitos analisados no item anterior deste estudo. Isto porque, conforme explicitado ficou a cargo da lei estabelecer as condições para a naturalização e, uma vez revogado o Estatuto do Estrangeiro, necessário se faz uma análise dos dispositivos legais vigentes sobre o tema.

Ao se promover à análise que ora se pretende, necessário se faz ter em mente que “a Lei de Migração confere um tratamento do migrante e do refugiado como sujeitos de direitos e deveres em *condição de igualdade com os nacionais*” (grifo nosso) ⁶⁵. Busca, dessa forma, promover a condição de ser humano daquele que se encontra em fora da sua Nação de origem, reconhecendo a sua situação de vulnerabilidade enquanto imigrante e buscando dar a proteção necessária para que o mesmo não seja privado de seus direitos fundamentais enquanto se encontrar em terras brasileiras.

Dessa forma, de início, vale sublinhar que o texto da Lei de Migração não trouxe artigo correspondente ao artigo 121 do revogado Estatuto do Estrangeiro que, conforme indicado anteriormente, determinava expressamente não haver direito público subjetivo à naturalização.

No que se refere à naturalização ordinária, à semelhança da redação dada ao artigo que trata da naturalização extraordinária, a atual redação do artigo 65 da Lei nº 13.445/2017 dispõe que “*Será* concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições (...)” (grifo nosso). Nota-se que mais uma vez o legislador optou pela utilização do verbo “ser”, indicando que uma vez cumpridas as condições enumeradas nos incisos, a naturalização deverá ser concedida.

⁶⁵BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**. v.19, n.3, 2018. p.758. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573>. Acesso em: 03 jan. 2019.



De maneira diversa, para as hipóteses previstas nos artigos 68⁶⁶ e 70⁶⁷ da Lei nº 13.445/2017, que tratam, respectivamente, sobre a naturalização especial e a naturalização provisória, o legislador optou por indicar que elas poderão ser concedidas, quando, mediante requisição, estejam verificadas as condições impostas na lei para cada uma delas. O uso da locução verbal “poderá ser”, diferente do que ocorre nas duas hipóteses analisadas anteriormente, indica que existe uma possibilidade de a autoridade competente analisar o pedido e sobre ele fazer um juízo de conveniência e oportunidade. Não estará, pois, vinculado, afastando o direito público subjetivo à naturalização do requerente.

A observação feita por Wilba Lúcia Maia Bernardes⁶⁸, ao se referir ao direito subjetivo à naturalização extraordinária, se adequa perfeitamente ao que ora se defende. Segundo a autora, “nada impede que o Estado, como soberano, também consagre hipótese onde o simples implemento de determinadas condições gere direito subjetivo do interessado à naturalização”.

Entende-se, portanto, que o Estado, ao exercer a sua soberania no momento em que procedeu à elaboração da lei, optou por dar maior relevância ao direito à obtenção da naturalização, motivo pelo qual não se pode falar em restrição à soberania estatal, mas sim ao seu efetivo exercício.

Tendo em vista que toda aquisição de nova nacionalidade depende do que dispões as leis de um Estado sobre o tema e não havendo limitação expressa ao gozo desse direito,

⁶⁶ Artigo 68 da Lei nº 13.445/2017. A naturalização especial *poderá ser* concedida ao estrangeiro que se encontre em uma das seguintes situações: I - seja cônjuge ou companheiro, há mais de 5 (cinco) anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior; ou II - seja ou tenha sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de 10 (dez) anos ininterruptos (Grifo nosso).

⁶⁷ Artigo 70 da Lei nº 13.445/2017. A naturalização provisória *poderá ser* concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência em território nacional antes de completar 10 (dez) anos de idade e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal (Grifo nosso).

⁶⁸ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 191.



verifica-se que o legislador inovou no sentido de dar maior valor ao direito fundamental à nacionalidade, uma vez que reconheceu expressamente o direito público subjetivo à sua obtenção na hipótese de naturalização ordinária, vinculando o Poder Público à sua concessão⁶⁹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado é soberano para tratar dos mais diversos assuntos que lhe são pertinentes, o que é feito, sobretudo, por meio de sua Constituição. Não resta dúvida de que a nacionalidade é um dos temas basilares da formação de um Estado, uma vez que se trata de um dos elementos que compõe a sua dimensão pessoal.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a nacionalidade brasileira, previu a possibilidade da naturalização dos imigrantes, desde que observados determinados requisitos. Deixou a cargo da legislação ordinária a regulamentação da matéria, o que, atualmente, se dá por meio da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). A referida lei revogou a Lei nº 6.815/1980 denominado Estatuto do Estrangeiro, que versava sobre o tema, e trouxe consistentes alterações ao tratamento dado os imigrantes no Brasil, bem como ao que se refere às condições estabelecidas para a concessão da naturalização.

Em análise cuidadosa dos requisitos elencados pelo diploma legal vigente, depreende-se que foi acentuada intenção de inclusão do imigrante à sociedade brasileira. Buscou-se romper com a tradição nacional-protecionista materializada em todo o texto do Estatuto do Estrangeiro, que se ocupava muito mais com o interesse nacional do que com os direitos e a dignidade da pessoa do imigrante. Tal intenção restou demonstrada por meio da atenuação de algumas condições antes impostas para a naturalização e pela supressão de

⁶⁹BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 115.



outras, bem como pela ampliação da hipótese em que o direito a se tornar brasileiro é tratado como direito público subjetivo, o que antes se restringia aos casos de naturalização extraordinária e, atualmente, também se aplica à naturalização ordinária.

Não se trata de interpretação forçosa, uma vez que a *ratio* da Lei de Migração é, justamente, a inclusão do imigrante e o reconhecimento dos seus direitos enquanto ser humano nos mais diversos aspectos da vida social. Essa intenção inclui, expressamente, ressalta-se, o direito à naturalização.

Assim, tal inovação prioriza a existência do vínculo sociológico existente entre o Estado e os indivíduos que optam pela nacionalidade brasileira, de forma que os mesmos não sejam mais tratados como estrangeiros, conforme expressão pejorativa amplamente utilizada anteriormente, mas que possam efetivamente se integrar à sociedade brasileira, exercendo todos os direitos e cumprindo todos os deveres que essa condição político-jurídica e sociológica lhes impõe.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá; TEBAR, Wellington Boigues Corbalan. Da legitimação democrática do poder judiciário. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.

BALLARINO, Tito. Cidadania e nacionalidade. Tradução de Naiara Posenato com revisão de Arno Dal Ri Júnior. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). **Cidadania e**



Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002, p. 85-93.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade:** brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**. v.19, n.3, 2018. p.757-774. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573>. Acesso em: 03 jan.2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 27 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 904, de 12 de novembro de 1902. Regula a naturalização de estrangeiros. Brasília, DF, **Diário Oficial da União:** 14/11/1902. Disponível em: ww2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-904-12-novembro-1902-585293-publicacaooriginal-108299-pl.html. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União:** 21/11/2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 27 set. 2018.



BRASIL. Decreto 21.978, de 06 de setembro de 1932. Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 29/1/1932. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 21/08/1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6964.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981. Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que "define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências". Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 10/12/1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 07/07/2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**: 25/05/2017b. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada**: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2010, 143 f. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf> Acesso em: 20 set. 2018.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 03 jan. 2019.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Da Naturalização. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.) **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 215-230.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito internacional privado**: curso elementar. Rio de Janeiro: Forense, 2015a.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015b.



MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo especial relativo à apátrida - 1930**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Nações-1919-a-1945/protocolo-especial-relativo-a-apatrida-1930.html>. Acesso em: 03 jan. 2019

POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002. p. 211-245.

RAMOS, Rui Moura. Nacionalidade, Plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: EditoraUnijuí, 2002. p. 279-298.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



ROSTELATO, Telma Aparecida. A transmutação da significância do acesso à justiça (incluindo-se a abrangente conceituação de direitos humanos) nas Constituições do Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; VIANNA, Tatiana de Mendonça Villares. O Tribunal Penal Internacional sob a ótica contextual brasileira – avanços e retrocessos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 03 jan. 2019.

YOUNG, Beatriz Capanema. A Lei Brasileira de Inclusão e seus reflexos no casamento da pessoa com deficiência psíquica e intelectual. In: BARBOSA, Heloisa Helena *et al.* (Coords.). **O código civil e o estatuto da pessoa com deficiência**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2017.