

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E JURÍDICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

PASSAPORTES DOURADOS:
A VIABILIZAÇÃO E AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOJURÍDICAS DA
MERCANTILIZAÇÃO DA NACIONALIDADE

CAMILA SENATORE MOORE

Rio de Janeiro

2022

CAMILA SENATORE MOORE

PASSAPORTES DOURADOS:
A VIABILIZAÇÃO E AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOJURÍDICAS DA
MERCANTILIZAÇÃO DA NACIONALIDADE

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Siddharta Legale Ferreira.

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

M821p Moore, Camila
Passaportes dourados: a viabilização e as
consequências sociojurídicas da mercantilização da
nacionalidade / Camila Moore. -- Rio de Janeiro,
2022.
61 f.

Orientador: Ferreira Siddharta.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Passaportes dourados. 2. Nacionalidade por
investimento. 3. Ius pecuniae. 4. Venda de
nacionalidade. I. Siddharta, Ferreira, orient. II.
Título.

CAMILA SENATORE MOORE

PASSAPORTES DOURADOS:
A VIABILIZAÇÃO E AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOJURÍDICAS DA
MERCANTILIZAÇÃO DA NACIONALIDADE

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Siddharta Legale Ferreira.

Data da Aprovação: ____ / ____ / _____

Banca Examinadora:

Orientador (Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira)

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2022

RESUMO

A aquisição de nacionalidade, tradicionalmente feita através de procedimentos que exigem do postulante algumas comprovações proximidade com o país – como a fluência no idioma oficial do Estado, conhecimento da cultura local e residência no território por alguns anos –, começou a ser ampliada especialmente a partir do século XXI com mais Estados adotando o fenômeno dos passaportes dourados. O esquema, que pode se resumir na venda de nacionalidades por preços extremamente significativos e se trata, na realidade, de programas de atração de investidores estrangeiros, ainda não é uma prática tão difundida mundialmente, mas sua viabilidade moral e jurídica já é questionada e suas consequências, investigadas. O presente trabalho de monografia aborda os casos concretos de três países que adotaram o sistema dos passaportes dourados, os europeus Bulgária, Chipre e Malta, para elaborar uma série de reflexões acerca das consequências e da viabilidade desse instituto jurídico perante o Direito Internacional, o ordenamento jurídico brasileiro e o Sistema Interamericano.

Palavras-chave: passaportes dourados; nacionalidade por investimento; *ius pecuniae*; venda de nacionalidade; viabilidade jurídica.

ABSTRACT

The acquisition of nationality, that traditionally happens through proceedings that require from the applicant proof of proximity with the State – as fluency in the local language, knowledge of the local culture and residency on the territory for a few years –, had been expanded specially in the twenty-first century with more States adopting the golden passports phenomenon. The scheme, that can be summed up in the sale of nationalities for really significant prices and it is, in fact, a program to attract foreign investors, is not a widespread practice over the world, but your moral and legal viability are already questioned and your consequences are investigated. This monograph addresses three specific cases of States that had adopted the golden passports system, the europeans Bulgaria, Cyprus and Malta, to elabore some reflexions about the consequences and the feasibility of this legal institute before the International Law, the Brazilian legal order and the inter-American System.

Key-words: golden passports; nationality by investment; *ius pecuniae*; citizenship-for-sale; legal viability.

LISTA DE ABREVIATURAS

CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CBI	<i>Citizenship by investment</i>
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
QNI	<i>Quality of Nationality Index</i>
RBI	<i>Residency by investment</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	NOÇÕES PRELIMINARES	11
2.1.	Nacionalidade	11
2.1.1.	Conceito e aspectos jurídicos	11
2.1.2.	Espécies	15
2.1.3.	Consequências da aquisição de nacionalidade	20
2.2.	Passaportes	23
2.2.1.	Conceito e procedimentos	23
2.2.2.	Passaportes dourados.....	24
3	PASSAPORTES DOURADOS: EXEMPLOS CONCRETOS	29
3.1	Origem e Institucionalização	30
3.1.1.	Bulgária	30
3.1.2.	Chipre	31
3.1.3.	Malta.....	33
3.2.	Desdobramentos Europeus	34
3.2.1.	Bulgária	34
3.2.2.	Chipre	35
3.2.3.	Malta.....	36
3.3.	Reflexões doutrinárias e consequências	39
4	HIPÓTESES E COMPATIBILIDADES JURÍDICAS	48
4.1	Passaportes dourados e Direito Internacional.....	48
4.2	Brasil como caso hipotético.....	50
4.3	Pontos de melhoria	51
5	CONCLUSÃO	54
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1 INTRODUÇÃO

Um dos aspectos mais importantes da vida em sociedade contemporânea é a participação. Participar de algo, no sentido de pertencer a algum lugar ou à alguma pauta, não só satisfaz os ânimos pessoais de cada indivíduo como também implica em diversas liberalidades no âmbito jurídico. Para ser parte de algo, é claro, é necessário existir. E não apenas isso: existir com reconhecimento. Tal reconhecimento, no mundo como conhecemos hoje, vem em grande parte com a nacionalidade.

A nacionalidade é um instituto jurídico que diferencia uma população da outra, se tratando de um elemento em comum entre uma série de indivíduos que os permite identificar como um povo só. Isso porque a nacionalidade está geralmente associada a características culturais do Estado, e seus detentores – denominados nacionais – costumam compartilhar características comuns tais como residência permanente, fluência no idioma oficial e prática da cultura do local. Esse instituto jurídico se associa, pois, ao imaginário do pertencimento e da inclusão.

Para além do sentimento de unidade, a nacionalidade garante, ainda, diversos direitos e deveres. Um nacional pode, por exemplo, participar ativamente da vida política do Estado – votando e se candidatando para cargos públicos –, residir por quanto tempo quiser no território, trabalhar formalmente, se fazer representar perante o Poder Judiciário, enfim; pode ele viver uma ampla vida de direitos e, sempre que tiver algum problema, pode reportar ao seu Estado, que tem o dever de lhe assistir. E, caso o nacional esteja em um conflito que envolva um outro Estado, poderá gozar da proteção diplomática e consular do seu Estado, caso venha a precisar.

São por essas razões que a nacionalidade é definida como um vínculo político-jurídico entre um indivíduo e um Estado, em que ambas as partes têm uma série de direitos e deveres para com a outra. Dessa forma, a nacionalidade se faz um direito extremamente importante para a vida em sociedade e está diretamente associada à soberania dos Estados, visto que cabe a eles decidirem, no exercício de suas soberanias e dentro de seus próprios ordenamentos jurídicos, acerca das normas que garantem às pessoas o reconhecimento como nacionais daquele lugar.

Os critérios utilizados pelos Estados para definir se uma pessoa é seu nacional ao nascer são os do *jus solis* e *jus sanguinis*, que garantem nacionalidade ao indivíduo caso ele nasça no território do Estado ou caso ele possua ascendentes nacionais daquele Estado, respectivamente. Esses requisitos, como mencionado, são definidos pelo nascimento e funcionam como uma loteria: tendo em vista que ninguém pode controlar onde nasce e como nasce, a nacionalidade passa a ser um presente que é aleatoriamente destinado a cada um, a depender das circunstâncias de vida e relação sanguínea. Pode haver uns mais sortudos que outros, que conseguem garantir mais de uma nacionalidade ao nascer, e há sempre também os menos afortunados, que não se encaixam em qualquer um dos critérios e Estados¹.

Todavia, a aquisição da nacionalidade não se restringe à apenas esse momento da vida e pode ser adquirida ainda nos anos posteriores ao nascimento, por motivos específicos, através de um processo denominado naturalização. As circunstâncias excepcionais que geram essa aquisição tardia – isto é, pós nascimento – são estipuladas em lei e geralmente estão associadas ao compartilhamento de algumas características comuns com o povo de um Estado, como mencionado anteriormente. É necessário que o indivíduo postulante da nacionalidade a requeira (ato de vontade) e o Estado a conceda (ato discricionário).

Nesse contexto, é comum que os procedimentos de aquisição de nacionalidade exijam do postulante características tais como conhecimento teste acerca da história do Estado, fluência no idioma oficial, residência ininterrupta no território por um período mínimo de anos, nenhuma condenação penal ou, caso haja, que já esteja reabilitado, entre outras exigências. Dessa forma, os Estados fazem uma espécie de processo seletivo de forma a dar o título de nacional apenas àqueles que se encaixam, de uma forma ou outra, ao povo.

Entretanto, especialmente nas últimas décadas alguns Estados resolveram adotar critérios econômicos para a aquisição da nacionalidade. Isto é, em vez de submeterem as pessoas a um procedimento que as torna mais próximas da cultura e do povo do país ao qual se pretende associar, criando um vínculo de pertencimento à comunidade nacional, apenas se exige delas um preço – alto – pela aquisição de um passaporte. É esse tipo de passaporte que é conhecido como passaporte dourado e faz parte do objeto do presente trabalho de monografia.

¹ Pessoas sem nacionalidade são chamadas de apátridas ou heimatlos. Embora o Direito Internacional possua mecanismos para evitar a apatridia, ela ainda se faz presente.

Assim como qualquer novidade no mundo jurídico, os passaportes dourados são alvos de muita análise, críticas e endosso. Por se tratar de instituto criado há não muito tempo², seus efeitos não são de todo conhecidos e é comum se deparar com questionamentos acerca da verdadeira intenção por trás da criação de tais passaportes. Dessa forma, pondera-se a possibilidade de haver alguma conexão entre a finalidade dos passaportes dourados e os critérios de naturalização comumente utilizados (que aproximam o indivíduo naturalizando às características mais fortes do Estado). Isto é, seriam os passaportes dourados mais um critério de naturalização ou estariam eles associados a qualquer outro procedimento, estando apenas “revestidos” sob o manto da nacionalidade?

Isso porque a nacionalidade, apesar de ser instituto jurídico cujas nuances estão submetidas à discricionariedade de cada Estado, faz parte do Direito Internacional sob a figura de direitos humanos e é, em sua essência, um instituto de direito público. **Seriam, então, os passaportes dourados viáveis nos ordenamentos jurídicos, levando-se em conta as normas já estabelecidas pelo Direito Internacional e pela doutrina majoritária?** É exatamente sobre isso que a presente monografia presente discorrer.

O assunto percorrerá ainda a análise da repercussão gerada em países que já adotaram, em concreto, os passaportes dourados – como Bulgária, Chipre e Malta – e fará um estudo hipotético acerca desse objeto no sistema jurídico brasileiro e, conseqüentemente, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

² O primeiro passaporte dourado no mundo foi criado em 1984. Todavia, a maior parte dos programas surgiu depois dos anos 2000.

2 NOÇÕES PRELIMINARES

Antes de se adentrar propriamente no tema e objeto ao qual esse presente trabalho de monografia faz referência, é imprescindível entender alguns conceitos que norteiam toda a matéria a ser debatida. Apesar de alguns não serem institutos jurídicos cuja definição ou aplicação se dê de forma muito complexa, são muitas vezes erroneamente utilizados ou pensados, razão pela qual a estabilização de suas concepções e abrangência se faz imprescindível.

2.1. Nacionalidade

2.1.1. Conceito e aspectos jurídicos

Um dos conceitos mais clássicos de nacionalidade é de autoria do reverenciado jurista brasileiro Pontes de Miranda, que registrou o instituto como um vínculo jurídico-político de direito público interno que faz de uma pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal (subjéctiva) do Estado. Diz-se jurídico pois esse vínculo se associa à normatividade, qual seja, às regras positivadas que abarcam o tema da nacionalidade; e político porque é da discricionariédade estatal – e, portanto, faz parte do exercício de sua soberania – definir quais serão os critérios para aquisição da nacionalidade.

A nacionalidade também é muito conhecida na doutrina pela sua definição sociológica, que se resume no sentimento de pertencimento que o indivíduo possui em relação a determinado Estado. Conseqüentemente, esse sentimento/vínculo, para o indivíduo, pode ser caracterizado como um dever de fidelidade para com o Estado, ao mesmo tempo em que ele se apresenta, para o próprio Estado, como a liberdade para fixar os critérios definidores da nacionalidade (CANOTILHO *et al*, 2018), bem como a obrigação de fornecer proteção diplomática ao indivíduo, onde quer que se encontre no estrangeiro (DOLINGER, 1997).

Portanto, repisa-se, faz parte do exercício da soberania de um Estado decidir sobre como esse vínculo jurídico-político se fará presente no seu ordenamento, sob quais critérios será regido e qual destaque e notoriédade ganhará. Contudo, importante ressaltar que, ainda que a atribuição da nacionalidade pertença à jurisdição interna de um Estado, a sua legislação definidora não pode invadir a soberania de outro Estado (HUSEK, 2022).

As normas de nacionalidade que um Estado estabelece para si, assim como aponta o artigo 1º dos atos sobre nacionalidade que foram firmados na Haia em 1930 (Convenção da Haia de 1930), devem ser reconhecidas por outros Estados, desde que elas estejam de acordo com tratados e costumes internacionais, bem como princípios de Direito relacionados à nacionalidade. É notório que esse respeito mútuo de muitos Estados em relação ao tema se trata não só de um respeito ao Direito Internacional em si, mas também do cultivo da relação diplomática entre a própria comunidade internacional. Sobre o assunto, importante observar as considerações de HUSEK (2022):

“(...) é incontornável admitir-se que **a relevância da definição de quem são nacionais de um Estado é diretamente proporcional à inserção deste Estado nas relações internacionais, as quais irão pautar e definir o quanto seus nacionais poderão o mais livremente possível transitar pelo território de outros Estados.** Em outras palavras, perderia relevância definir quem é nacional e quem não é dentro de um hipotético Estado integralmente fechado, no qual estrangeiros não ingressam e aos seus nacionais não é permitido sair (ou mais possivelmente, aos quais é vedado ingressar em outros Estados, até por reciprocidade), vez que povo e população se confundiriam num único grupo.”

Nesse contexto, de nada vale a um Estado construir todo um sistema normativo a respeito de sua nacionalidade se ele não está em consonância com os dizeres jurídicos internacionais, uma vez que não será reconhecido por outros Estados. Isso gera não só o seu próprio isolamento em aspectos políticos – o que pode eventualmente influenciar outras esferas, como a econômica – como também afeta diretamente seus nacionais que, paradoxalmente, apesar de revestidos sob o manto da nacionalidade, não alcançam, por exemplo, a ampla proteção diplomática ou consular, caso necessitem.

É comum que as regras que abordam o tema da nacionalidade estejam positivadas na Constituição, como é o caso do Brasil, que as apresenta em sua Carta Magna em um capítulo dedicado exclusivamente ao assunto (Capítulo III, formado pelos artigos 12 e 13)³. Todavia, em alguns ordenamentos jurídicos, os fundamentos sobre a nacionalidade são positivados como lei ordinária, entre as normas de Direito Civil, o que mesmo assim não descaracteriza o direito de nacionalidade como sendo um instituto de direito público ou de menor importância.

Isso porque, no âmbito do Direito Internacional, a nacionalidade vem estabelecida dentro da categoria de direitos humanos. Aqui, faz-se necessária a explicação de SARLET

³ As normas relacionadas à nacionalidade também se encontram, no ordenamento jurídico brasileiro, em legislação ordinária (Lei 13.445/17).

(2018, p. 29), que ensina que, apesar de os direitos humanos serem comumente utilizados como sinônimo de direitos fundamentais, com eles não se confundem. Veja-se:

“(…) a expressão “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivos na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que **a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)**”. (grifos acrescidos)

Isto é, até em ordenamentos jurídicos em que a nacionalidade não se encontra positivada na Constituição (não se tratando, portanto, de direito fundamental), ela é um instituto jurídico da mais alta relevância por ser considerada, pela ordem internacional, um direito humano, intrínseco a todo indivíduo e que se encontra, inclusive, positivado em diversos tratados e convenções internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a Convenção da Haia de 1930 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

O artigo 15 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 estabelece que **todo ser humano tem direito a uma nacionalidade**, bem como veda a privação arbitrária à nacionalidade ou do direito de mudar de nacionalidade. Atribui-se, aqui, demasiada importância e peso à nacionalidade, relacionando-a diretamente com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CRFB/88) e com o exercício de atividades básicas do dia a dia e de outros direitos.

Cumprido destacar que, apesar de vistas como sinônimos, a nacionalidade e a cidadania não são a mesma coisa. Embora a cidadania hoje seja muito direta e unicamente associada à ideia de participação política, passou por diversos avanços e não se restringe aos direitos políticos: ela envolve a ampla gama de direitos de primeira, segunda e terceira geração⁴. De outro bordo, a nacionalidade pode ser lida somente como essa relação entre indivíduo e Estado,

⁴ Em referência à divisão doutrinária tradicional dos direitos fundamentais, se tem como os direitos de primeira geração, os direitos civis, políticos e individuais; os de segunda geração como sendo os direitos sociais, culturais e econômicos; e os de terceira geração, por fim, abarcando os direitos metaindividuais ou transindividuais.

abrindo-se para algumas outras concepções⁵ – como a sociológica – que não expandem muito sua aplicação e que, de forma alguma, a fazem ser confundida com cidadania.

Assim como explica DOLINGER (1997), a cidadania pressupõe a nacionalidade. Isto é, para ser ter direitos políticos (e os demais outros), há de ser nacional; todavia, no ordenamento jurídico brasileiro, o nacional pode perder ou ter seus direitos políticos suspensos (artigo 15 da CRFB/88), deixando de ser cidadão. A exceção, no Brasil, é para os portugueses, que podem exercer certos direitos políticos sem serem nacionais (artigo 12, §1º, CRFB/88). Ademais, “a nacionalidade acentua o aspecto internacional, ao distinguir entre nacionais e estrangeiros, enquanto que a cidadania valoriza o aspecto nacional” (DOLINGER, 1997).

Ressalta-se, todavia, que embora haja essa distinção entre nacionalidade e cidadania, a produção acadêmica estrangeira – muitas vezes disponibilizada em inglês – nem sempre deixa a diferença explícita e didática. É comum ver a expressão *citizenship* – cuja tradução é cidadania – ser utilizada para fazer referência tanto à nacionalidade quanto à cidadania propriamente dita, tanto que até alguns dicionários de português e inglês colocam esses dois institutos como os referenciais corretos, no idioma português, da palavra *citizenship*.⁶

Essa é uma observação importante a se fazer pois, tendo exemplos estrangeiros como fonte de estudo da elaboração da presente monografia – países nos quais a divulgação da produção acadêmica se dá, em grande parte, na língua inglesa –, frequentemente se lida com essa confusão conceitual que, no Direito Constitucional brasileiro, não é aceita. Assim como expõe HUSEK (2022), “no Brasil e em boa parte dos Estados, nacional e cidadão importam diferentes grupos de pessoas, embora o conjunto dos cidadãos esteja englobado no conjunto dos nacionais”.

Sobre o assunto, é interessante ressaltar o seguinte trecho de SILVA (2016):

No Direito Constitucional brasileiro vigente, os termos nacionalidade e cidadania, ou nacional e cidadão, têm sentido distinto. Nacional é o brasileiro nato ou naturalizado,

⁵ Assim como destacado por CANOTILHO *et al* (2018), “a globalização econômica e o volume de transações internacionais sugerem que a nacionalidade alcance bens, coisas e pessoas jurídicas, a exemplo de navios, aeronaves e empresas”. Nesse sentido se encontram a Convenção de Montego Bay, que regula os direitos do mar e dispõe sobre a nacionalidade de navios, e a Convenção de Chicago (Decreto nº 21.713/46), que fixou que as aeronaves terão a nacionalidade do Estado em que estejam registradas (artigo 17).

⁶ Tradução disponível em: <https://www.linguee.com/portugues-ingles/search?source=ingles&query=citizenship>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ou seja, aquele que se vincula, por nascimento ou naturalização, ao território brasileiro. Cidadão qualifica o nacional no gozo dos direitos políticos e os participantes da vida do Estado (arts. 12, II, e 14).

Dessa forma, é possível que, em razão de parte da referência bibliográfica do presente trabalho ser estrangeira – ao menos no que diz respeito à análise dos casos concretos de adoção de passaportes dourados –, os conceitos de nacionalidade e cidadania se aproximarão a ponto de se quase confundirem. Todavia, deve-se ter em mente sua distinção.

Existem, atualmente, cerca de 193 nacionalidades no mundo⁷. Quando comparadas, as nacionalidades mais valorizadas costumam ser aquelas provenientes de países mais desenvolvidos. Sobre o tópico, imprescindível destacar o projeto denominado *Quality of Nationality Index* (QNI)⁸, ou Índice de Qualidade de Nacionalidade, que se dispõe a ranquear 160 nacionalidades observando aspectos que vão além dos vistos de turismo ou de trabalho, por exemplo.

De acordo com Christian H. Kaelin e Dmitry Kochenov, criadores do QNI, o projeto busca demonstrar que as nacionalidades do mundo não são iguais, e algumas possuem um *status* legal melhor que outras. Para Kaelin e Kochenov, “while some nationalities are welcomed bundles of rights, others — the majority, in fact — are clear liabilities for their holders”, isto é, enquanto algumas nacionalidades agregam um pacote de direitos, outras – que representam, na verdade, a maioria – são verdadeiros riscos /encargos para os seus nacionais.

2.1.2. Espécies

Para o ordenamento jurídico brasileiro, existem duas espécies de nacionalidade: primária, conhecida também como originária, e secundária (também denominada adquirida ou derivada). Diz-se primária aquela que resulta do nascimento, na qual o vínculo entre indivíduo e Estado é construído por uma ligação comum entre os nacionais – seja ela consanguínea ou não – que a eles lhes é atribuída quando nascem, independentemente de manifestação de vontade.

⁷ Estimativa baseada no número de países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), isto é, número de países-membro. Fonte: <https://www.un.org/en/about-us/member-states>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁸ Quality of Nationality Index. Disponível em: <https://www.nationalityindex.com/>. Acesso em: 03 jun. 2022.

Já a nacionalidade secundária, derivada ou adquirida é fruto de um ato de vontade, de fato posterior ao nascimento, no qual o indivíduo expressa seu desejo de se tornar nacional de um Estado em específico. É evidente que, enquanto esse tipo de nacionalidade é fruto de um ato voluntário do indivíduo e do Estado (visto que este só concede a nacionalidade caso a pessoa cumpra algum dos critérios estabelecidos, que serão analisados mais adiante), a primária é o oposto, sendo evidentemente involuntária, intrínseca ao simples “ser” e nascer de alguém. Assim como ensina HUSEK (2022)

Naturalizado é o indivíduo nacional de um Estado que adquiriu a nacionalidade de forma secundária, em oposição aos natos, que adquiriram a nacionalidade em decorrência de sua origem. **Ambos são, no entanto, igualmente nacionais do Estado** (grifos acrescidos).

Para a aquisição da nacionalidade primária, os Estados se dividem entre a adoção de três critérios: (i) *jus sanguinis*, que utiliza o vínculo consanguíneo como fundamento para caracterizar os nacionais como tais; (ii) *jus solis*, relacionado ao território no qual se nasce e (iii) sistema misto, que é uma mistura dos dois critérios anteriores, de modo a alcançar os nascidos em território próprio (com algumas restrições) e os filhos de nacionais nascidos no estrangeiro (CANOTILHO *et al*, 2018).

Com o *jus sanguinis*, é considerado nacional todo aquele que possuir vínculo de sangue com outros nacionais. Isto é, faz-se necessário ser descendente de nacionais, ter familiares e relações consanguíneas que se estendem para além da existência do próprio indivíduo. Já o *jus solis*, critério de origem territorial, garante nacionalidade àquele que nasce em território do Estado, não sendo relevante a nacionalidade de seus ascendentes.

Historicamente, países que sofreram com migrações em massa de nacionais – como alguns europeus, que passaram por duas guerras mundiais – adotam majoritariamente ou integralmente o critério do *jus sanguinis*. A ideia é que a dispersão em massa de seus nacionais pelo mundo por motivos externos não anula o vínculo que possuem com o Estado de origem, que se torna tão forte a ponto de ser adquirido, no nascimento, também pelos descendentes. Por outro lado, países que foram palco para a entrada de diversos indivíduos estrangeiros costumam utilizar bastante o *jus solis* na tentativa de mitigar a problemática de se ter um grande contingente populacional que, apesar de serem nacionais na prática, não possuem o vínculo

jurídico-político com o Estado no qual nasceram, cresceram, vivem e, muitas vezes, se identificam.

O Brasil, sendo um país que, em sua história, tem uma quantidade muito maior de indivíduos que imigraram do que o de nacionais que emigraram, adota um sistema misto de critérios, mesclando regras de *jus sanguinis* com regras de *jus solis*. São considerados brasileiros natos (e, portanto, detentores da nacionalidade primária): (i) "os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país" (artigo 12, I, "a", CRFB/88) – aplicação do critério do *jus solis*; (ii) "os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil" (artigo 12, I, "b", CRFB/88) – aplicação do critério do *jus sanguinis* combinado com o elemento funcional – e, por fim, (iii) aqueles nascidos no estrangeiro cuja filiação (pai ou mãe) seja brasileira, "desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira" (artigo 12, I, "c", CRFB/88) – aplicação do *jus sanguinis* combinado com registro civil e *jus sanguinis* combinado com residência no país e opção pela nacionalidade do Estado.

A aquisição da nacionalidade secundária, derivada ou adquirida, assim como a nacionalidade primária, também é fruto do preenchimento de critérios que são determinados pela discricionariedade de cada Estado. A diferença é que nesta o indivíduo procura ativamente preenchê-los, em um manifesto ato de vontade de se tornar nacional de um Estado através da realização do processo de naturalização. Segundo DOLINGER (1997), esse procedimento pode ocorrer por meio do casamento, e o "*ius domicilii* e o *ius laboris* têm especial destaque na aquisição derivada da nacionalidade"⁹. O autor destaca, ainda, que naturalização "é expressão da soberania de um país, dessa forma, o Estado que recebe os pedidos de naturalização não é obrigado a concedê-los, tendo em vista que sua decisão é um ato unilateral e discricionário".

⁹ Jacob Dolinger explica que "Houve quem defendesse o domicílio como critério autônomo para a aquisição de nacionalidade, como que um usucapião aquisitivo a favor de quem se encontrasse domiciliado em país por tempo determinado. Mas o que se admite na prática é o domicílio como elemento componente da aquisição da nacionalidade, tanto originária como secundária". Já em relação ao *ius laboris*: "Há legislações que admitem o serviço em prol do Estado como elemento favorecedor e facilitador para a consecução da naturalização". Na legislação brasileira, ter prestado ou poder prestar serviços relevantes ao país reduz de quatro para um ano o prazo de residência no Brasil como requisito para a naturalização (art. 66, V, Lei 13.445/17) e o estrangeiro que tiver trabalhado dez anos ininterruptos em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil fica inteiramente dispensado do requisito da residência no país para obter sua naturalização (art. 68, II, Lei 13.445/17).

Para o ordenamento jurídico brasileiro, a naturalização pode ser ordinária ou extraordinária (artigo 64, I e II, Lei 13.445/17)¹⁰. A aquisição da nacionalidade ordinária se dá pelo preenchimento dos seguintes requisitos: capacidade civil segundo a lei brasileira, residência em território nacional pelo prazo mínimo de quatro anos, comunicação em língua portuguesa e ausência de condenação penal ou estabelecimento do status de reabilitado, nos termos da lei brasileira (artigo 65, I, II, III e IV, Lei 13.445/17). Por sua vez, a nacionalidade extraordinária pode ser adquirida pelo estrangeiro que residir em território brasileiro por mais de quinze anos ininterruptos e não tiver condenação penal (artigo 12, II, b, CRFB/88 e art. 67, Lei 13.445/17).

No exercício de sua soberania, cada Estado estabelece seus requisitos que entende como necessários para conceder a um indivíduo o reconhecimento de tal direito humano. É interessante notar que, não obstante terem diversas diferenças culturais e organizacionais, é comum que os Estados estabelecem requisitos semelhantes, tais como residência no território, fluência no idioma oficial, ausência de pendências tributárias ou penais, exercício de profissão regulamentada e vínculo familiar (filiação ou casamento, principalmente).

A título de exemplos, no Canadá é necessário ser residente permanente, morar no país por pelo menos três dos últimos cinco anos (1.095 dias), estar em dia com os deveres tributários, passar em um teste de nacionalidade e ser fluente em inglês ou francês. No Japão, exige-se domicílio em território japonês por cinco ou mais anos consecutivos, *status* válido de residência, idade mínima de 20 anos, capacidade civil de acordo com as leis do país de origem, conduta idônea (aqui observam-se condenações penais, pagamento de tributos e atos de desordem ou tumulto). Os Países Baixos, por sua vez, concedem a nacionalidade àqueles que sejam maiores de 18 anos, tenham fixado residência legal no território por ao menos cinco anos, sejam aprovados em um exame de integração, comprovando conhecimento do idioma e cultura neerlandeses, bem como preste um juramento.

¹⁰ Há, ainda, as naturalizações especial e provisória (artigo 64, III e IV, Lei nº 13.445/17). A naturalização especial é concedida ao estrangeiro que (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 (artigo 68, I e II, Lei nº 13.445/17). Além disso, o estrangeiro deve ter capacidade civil, comunicar-se em língua portuguesa e não possuir condenação penal ou estiver reabilitado (artigo 69, I, II e III, Lei nº 13.445/17). Já a naturalização provisória é aquela que pode ser concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência em território nacional antes de completar dez anos de idade. Essa naturalização deverá ser requerida por intermédio do representante legal do migrante, e pode ser convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de dois anos após atingir a maioridade (artigo 70, *caput* e parágrafo único, Lei nº 13.445/17).

Uma explicação provável para essa proximidade de critérios de naturalização entre os mais diversos Estados está no fato de que a nacionalidade, em seus primórdios, se estabeleceu no imaginário popular de forma antagônica à figura do estrangeiro, o “bárbaro” da Grécia Antiga. Nesse contexto, todo indivíduo que se destacasse por pertencer a outro povo, falar outro idioma e cultivar outros hábitos e crenças, era um não-nacional. Conseqüentemente, os nacionais se reconheciam – e ainda se reconhecem – muitas vezes pela existência de elementos comuns, que geram o sentimento de pertencimento e fortalece a coesão de um grupo, estimulando sentimentos como patriotismo.

Esse reconhecimento entre nacionais, vale apontar, gera um bom funcionamento da coletividade, pois cria entre as pessoas a consciência, mesmo que implícita, de que seus aspectos comuns – cultura, idioma, fenótipos – formam uma unidade orgânica, um conjunto próprio de força e uma herança nacional, consolidando uma verdadeira união e pátria. Assim como ressalta MAZZUOLI (2020), pessoas que se reconhecem por características semelhantes associadas à cultura e história de um país específico, podem desenvolver um sentimento de solidariedade que, é capaz de torná-los partícipes no processo do poder e garantir-lhes o acesso ao espaço público.

Nesse contexto, e também como fruto dos avanços das relações diplomáticas – como mencionado anteriormente –, não é raro que os critérios de naturalização sejam flexibilizados quando o estrangeiro possui algum vínculo que o aproxima ainda mais do Estado. No Brasil, essa condição especial está disponível aos estrangeiros de origem de países de língua portuguesa¹¹ e àqueles que possuem filho ou cônjuge/companheiro brasileiro, que tiverem prestado ou podem prestar serviço relevante ao Brasil ou puder ser recomendado por sua capacidade profissional, científica ou artística¹².

É nessa perspectiva que o ordenamento jurídico estabeleceu a naturalização especial, cujos critérios se assemelham com o da naturalização ordinária, à exceção do prazo de residência (art. 69, Lei 13.445/17), e que está disponível para o estrangeiro que: (i) “seja cônjuge ou companheiro, há mais de 5 (cinco) anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro

¹¹ “Art. 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” (art. 12, II, “a”, CRFB/88).

¹² De acordo com o art. 66 da Lei 13.445/17, essas pessoas têm o requisito de prazo de residência diminuído para um ano (no caso de naturalização ordinária).

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” (art. 68, I e II, Lei 13.445/17).

Interessante notar que a doutrina aponta que o próprio requisito de comunicação em língua portuguesa previsto para a naturalização ordinária (art. 65, III, Lei 13.445/17) já representa uma flexibilização da legislação acerca dos critérios estabelecidos pelo Estado brasileiro. Isso porque, antes da reforma recente da Lei de Migração (Lei 13.445/17), se tinha a exigência explícita da habilidade ler e escrever a língua portuguesa – assim como o Canadá, por exemplo, exige fluência em francês ou inglês. Com a redação atual, o ordenamento faz constar “comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando” como um dos requisitos para a naturalização, retirando-se a obrigatoriedade da fluência perfeita.

Os critérios menos rígidos para a naturalização não são exclusivos do Brasil. No Japão, a aquisição se torna menos complicada para aqueles nascidos no país, que são casados com um(a) japonês/japonesa, têm filho ou filha japonês/japonesa ou que já tiveram a nacionalidade do país. Já nos Países Baixos, há um critério menor de tempo de residência para estrangeiros casados, em união estável registrada ou com companheiro/a neerlandês/a e que residem nos Países Baixos¹³.

Como se vê, os critérios da naturalização são historicamente associados a aspectos subjetivos e particulares ligados à cultura de uma nação. Todavia, principalmente desde o século XXI também existe as possibilidades de adoção da nacionalidade secundária via incentivos financeiros, tema a ser abordado no subcapítulo 1.2.2 abaixo.

2.1.3. Consequências da aquisição de nacionalidade

A diversidade de critérios adotados pelos Estados na atribuição de suas respectivas nacionalidades pode gerar o surgimento de polipátridas, que são aqueles que possuem mais de uma nacionalidade. Trata-se de situação na qual o indivíduo, ao mesmo tempo que se vincula a um Estado através da nacionalidade primária, cumpre também o requisito para a obtenção de nacionalidade adquirida, criando uma condição denominada multinacionalidade. É comum,

¹³ Capítulo 4 da Lei de Nacionalidade Neerlandesa (*Rijkswet op het Nederlanderschap*).

ainda, que a própria situação do nascimento gere a vinculação a mais de um Estado – isto é, que a pessoa tenha direito a mais de uma nacionalidade primária.

Nesses casos, é possível, diante da proteção do Direito Internacional¹⁴, renunciar a uma das nacionalidades primárias desde que o Estado ao qual o indivíduo pretenda se desvincular o autorize. Afinal, assim como dispõe a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, **nem do direito de mudar de nacionalidade**” (artigo 15 – grifos acrescentados).

Sobre o assunto, a Convenção da Haia de 1930 estabeleceu que um indivíduo que tenha duas ou mais nacionalidades poderá ser considerado, por cada um dos Estados cuja nacionalidade possua, como seu nacional (artigo 3º). Nesses casos, um dos Estados não pode exercer a sua proteção diplomática em proveito de um seu nacional contra outro Estado do qual o indivíduo também seja nacional (artigo 4º).

Em seu artigo 5º, a Convenção enuncia ainda que um polipátrida, quando diante de um Estado do qual ele não seja nacional, deve ser reconhecido por este como indivíduo de apenas uma única nacionalidade. Além disso, é facultado a este Estado a reconhecer, em seu território, apenas uma das nacionalidades que tal indivíduo possua, seja a nacionalidade do país onde a pessoa tenha residência habitual, seja a nacionalidade do país ao qual, segundo as circunstâncias de fato, ele pareça mais relacionado.

Importante destacar que o conflito positivo de nacionalidade – quando o indivíduo possui duas ou mais nacionalidades – nem sempre é facilmente aceito pelos Estados. Países Baixos, Japão e Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, são três Estados que, salvo algumas exceções, não naturalizam estrangeiros que não estão dispostos a se desfazerem do vínculo originário que possuem com outro Estado¹⁵. Já o Brasil só admite a dupla ou múltipla nacionalidade no caso de a outra nacionalidade do indivíduo ser originária (artigo 12, § 4º, II, “a”, CRFB/88).

¹⁴ Artigo 6 da Convenção da Haia de 1930.

¹⁵ Essa disposição se encontra, no ordenamento jurídico japonês, no art. 5, §1º, item 5 do Ato de Nacionalidade Japonesa.

Na comunidade internacional, a exigência da renúncia da nacionalidade originária é justificada com o argumento de que um conflito positivo de nacionalidade gera uma confusão em relação a quais são os exatos direitos e obrigações do indivíduo, tendo em vista que os direitos e obrigações de uma nacionalidade podem entrar em conflito com a outra. Sobre esse tema, o Conselho Europeu chegou a aprovar, ainda que com baixa ratificação¹⁶, a Convenção Europeia de 1963 sobre a Redução dos Casos de Nacionalidade Múltipla¹⁷.

Por outro lado, o Estado, ao exercer sua soberania acerca do tema da nacionalidade, também pode contribuir para o surgimento dos *heimatlos* ou apátridas, gerando o que se conhece como conflito negativo de nacionalidade. Nessa hipótese encontram-se aqueles que, dada a circunstância do nascimento, não se vinculam a qualquer critério que poderia conceder a nacionalidade (seja ele *jus sanguinis*, seja *jus solis*).

Sobre esse tema, importante dar destaque às observações de SILVA (2016):

Ora, a nacionalidade é um direito fundamental do homem, sendo inadmissível uma situação, independente da vontade do indivíduo, que o prive desse direito. A Declaração Universal dos Direitos Humanos bem o reconhece, quando estatui que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade (art. 15). Apesar disso, **não se encontrou ainda um mecanismo adequado para impedir que surjam os *heimatlos*, sem falar no arbítrio ditatorial de alguns países que, sem o menor escrúpulo, desrespeitam a dignidade humana e violam aqueles preceitos universais., cassando nacionalidade de pessoas que ousam opor, a seus desígnios, as inquietantes - para eles - ideias democráticas.**

A existência de apátridas, além de gerar mazelas pessoais para a existência de um indivíduo, é uma afronta à Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que dispõe que todos têm direito a uma nacionalidade (artigo 15.1). Essa mesma garantia se encontra disposta no art. 20 da CADH, que ainda afirma que “Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra”. Todavia, mesmo sendo evidente a relevância da aplicabilidade de tais normas, ela nem sempre ocorre, uma vez que os países signatários de tratados internacionais não são obrigados a conceder sua nacionalidade aos indivíduos que se encontrem em situação de apatridia, justamente por razões de soberania.

DOLINGER (1997) explica que:

¹⁶ São signatários os seguintes países: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia e Reino Unido.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=043>>. Acesso em 23 mai. 2022.

A aferição da nacionalidade de cada um é importante pois distingue entre nacionais e estrangeiros, cujos direitos não são os mesmos. **Nos países que adotam o critério da nacionalidade para reger o estatuto pessoal, a nacionalidade é pressuposto da maior importância para o Direito Internacional Privado**, e a proteção diplomática das pessoas quando no exterior depende igualmente da determinação de sua nacionalidade.

A ausência de nacionalidade pressupõe uma falta de vínculo político-jurídico com qualquer Estado e os consequentes direitos que decorrem dessa relação. Aos apátridas não é garantido, por exemplo, proteção diplomática em caso de qualquer conflito entre dois Estados distintos.

2.2. Passaportes

2.2.1. Conceito e procedimentos

Passaporte é o documento oficial de um Estado concedido a seu nacional para que ele o apresente, como forma de identificação, quando estiver sob o território de outro Estado. Trata-se, pois, de um documento que atesta não só a identidade de um indivíduo, como também sua nacionalidade. O governo brasileiro define passaporte como “Documento de Viagem que identifica o viajante em outros países. Nele são registradas entradas e saídas, vistos e autorizações”¹⁸. Ainda que a regra seja a concessão de passaporte ao nacional, um estrangeiro ou apátrida, no Brasil, também pode adquiri-lo, de forma excepcional.

Para um brasileiro – seja nato, seja naturalizado – obter um passaporte, é necessário: (i) ter feito alistamento eleitoral, nos casos em que a lei obriga; (ii) ter votado (ou justificado ou pago multa) na última eleição; (iii) estar quite com o Serviço Militar Obrigatório, no caso do homem que completa entre 19 e 45 anos no ano atual; (iv) reunir documentos necessários à emissão de passaporte (documento de identificação e passaporte anterior, se houver) e (v) não ser procurado pelo Poder Judiciário, nem por ele impedido de obter passaporte ou de sair do país.

¹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-passaporte-comum-para-brasileiro>. Acesso em 23 mai. 2022.

Quanto à reunião de documentos, alguns indivíduos possuem documentação específica¹⁹. Os menores de 18 anos não emancipados devem apresentar autorização para emissão de passaporte, fotografia facial recente e documentos relativos à adoção internacional, se aplicável. O solicitante que já teve alguma alteração no nome deve levar certidão que demonstre todos os nomes anteriores e o atual. É obrigatório ao naturalizado que estiver solicitando o primeiro passaporte apresentar toda a documentação referente à naturalização. O indígena não integrado, por sua vez, deve ter autorização da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o solicitante que tinha entre 18 e 70 anos na última eleição deve estar com a situação eleitoral regular. O homem que completa 19 a 45 anos no ano da solicitação deve estar regular com o Serviço Militar. Por fim, o brasileiro nascido no estrangeiro deve apresentar, caso seja a sua primeira solicitação de passaporte, certidão de nascimento ou de traslado e Certidão de Registro da Opção de Nacionalidade.

2.2.2. Passaportes dourados

São caracterizados como dourados os passaportes que estão associados a nacionalidades cuja obtenção pode não se dar através das maneiras mais clássicas de aquisição, como exposto anteriormente no subcapítulo 1.1.2, mas sim através da compra. Trata-se de documentos estatais oficiais que representam nacionalidades que podem ser comercializadas, sendo possível diferenciar um nacional de um estrangeiro fazendo unicamente uso do critério financeiro.

A expressão passaportes dourados, que teve origem na literatura estrangeira (*golden passports*), surgiu justamente com a dispersão dos esquemas de aquisição de nacionalidade por investimento pelo mundo. Todavia, atualmente o termo é utilizado também em outras áreas acadêmicas, que vão para além do Direito: especialistas da medicina, por exemplo, alertam para o surgimento dos passaportes dourados relacionados à pandemia da COVID-19²⁰, construindo uma metáfora na qual os anticorpos da doença viral funcionariam como o dinheiro da compra ao livre acesso e circulação pelo mundo. Já em um outro contexto, um conceituado programa de Mestrado em Administração na Universidade de Harvard (*Master of Business*

¹⁹ Informação disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-passaporte-comum-para-brasileiro>. Acesso em 23 mai. 2022.

²⁰ Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32840824/>. Acesso em: 24 mai. 2022.

Administration – MBA), nos Estados Unidos da América, é caracterizado como um passaporte dourado que garante a entrada no mundo do sucesso financeiro, social e político²¹.

Como se vê, os passaportes dourados, independentemente do contexto em que são aplicados, são vistos como instrumentos que concedem a seu titular o acesso a uma circunstância ou *status* importante. No tema do presente trabalho de monografia, os passaportes são tidos em seu sentido literal, e a característica de serem dourados está diretamente associada ao ouro (especialmente em razão do seu termo em inglês, que é *golden passports*²²), como um objeto de alto valor simbólico e pecuniário.

Geralmente oferecidos por quantias exorbitantes, os passaportes dourados são tidos como uma oportunidade, ao país que os oferece, de arrecadar grandes quantidades de dinheiro. Costumam ser mais atrativos para Estados menores, nos quais a venda tem maior impacto econômico e fiscal (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 4). Além disso, a literatura aponta que são esquemas que surgem em épocas de crise financeira.

Esses passaportes, pois, são a base para a formação de esquemas de política econômica de atração de investidores – ao ponto de serem conhecidos também como programas de nacionalidade por investimento –, utilizando-se da mercantilização de um instituto jurídico de direito público (nacionalidade) que, não obstante sua já existente proeminente relevância social e jurídica, se torna cada vez mais valioso. Os passaportes dourados podem ser enxergados como o critério do *ius pecuniae* (DŽANKIĆ, 2019) ou *ius argentum*²³ (PEERS, 2014) para uma naturalização

Apesar de parecidos, e muitas vezes tido como sinônimos por causa da associação indevida que a literatura estrangeira faz entre os institutos de nacionalidade e cidadania, os passaportes dourados não são a mesma coisa que os vistos dourados ou vistos de investidor

²¹ Os passaportes dourados no mundo acadêmico de Harvard são abordados do livro “The golden passport: Harvard Business School, the limits of capitalism, and the moral failure of the MBA elite” de Duff McDonald. Sobre o tema, o jornal estadunidense The New York Times chegou a afirmar, em 1978, que um diploma da faculdade de administração de Harvard seria um passaporte dourado para a vida na alta sociedade. Essa informação se encontra disponível no resumo oficial da obra de Duff McDonald, que pode ser lida também no site da editora através do link <<https://www.harperbusiness.com/book/9780062870070/The-Golden-Passport-Duff-McDonald/>> (acesso em 24 mai. 2022).

²² O adjetivo *golden* advém da palavra *gold*, que, segundo o tradutor online Linguee, tanto significa “dourado” quanto “ouro”. Tradução disponível em: < <https://www.linguee.com.br/portugues-ingles/search?source=auto&query=golden>> (acesso em 25 mai. 2022).

²³ *Argentum*, no latim, significa prata. No contexto da monografia, todavia, a expressão se associa a dinheiro, que também é um de seus sinônimos. Fonte: <<https://pt.glosbe.com/la/pt/argentum>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

(*business visa* e/ou *entrepreneurship visa*). Embora ambos os institutos tenham uma lógica semelhante de atração de investimento estrangeiro, os vistos são temporários e, conseqüentemente, sua eficácia têm prazo, podendo ser renovados após um certo período caso haja interesse das duas partes envolvidas. Em hipótese alguma a concessão de um visto dourado permite ao adquirente a obtenção de uma nova nacionalidade; o que ele conquista são os direitos e deveres básicos de um cidadão – como o de residência –, mas sem a prerrogativa de ser um nacional do Estado no qual se investe.

Para SCHERRER e THIRION (2018), os passaportes dourados e vistos de investidor são tidos como sinônimos, podendo ser identificados como esquema de cidadania por investimento (*citizenship by investment* – CBI), esquema de residência por investimento (*residency by investment* – RBI), passaportes dourados (*golden passports*) ou vistos dourados (*golden visas*). Insta destacar que a posição das autoras acerca das nomenclaturas não é minoritária; vez ou outra se encontra alguma expressão diferente²⁴, mas que sempre abarca tanto os passaportes dourados (instituto associado à nacionalidade) quanto os vistos dourados (relacionado à cidadania)²⁵. É possível perceber, todavia, as produções estrangeiras fazerem algumas distinções entre os esquemas de cidadania por investimento (CBI) e residência por investimento (RBI) que permite a associação dos RBIs com os vistos dourados/vistos de investidor, e dos CBIs com os passaportes dourados.

Os vistos de investidor datam de época mais pretérita que os passaportes dourados, podendo ser identificados desde os anos de 1980 e 1990 em países como Estados Unidos da América, Austrália e Reino Unido (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 11). Os vistos também sofrem críticas quanto ao seu aspecto financeiro, mas são mais difundidos e aceitos pelo mundo, sendo a principal razão disso justamente o fato de não envolverem o instituto jurídico da nacionalidade e de exigirem outros critérios para sua adoção. Isto é, muitas vezes, para se conseguir esse tipo de visto, é preciso cumprir exigências para além do aspecto pecuniário²⁶.

²⁴ São exemplos as expressões “programas de cidadania econômica” (*Economic Citizenship Programmes* – ECPs), utilizadas por XU, EL-ASHRAM e GOLD (2015), e “programas de imigrante investidor” (*Immigrant Investor Programmes* – IIPs), como DŽANKIĆ (2018) adota.

²⁵ SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU*. European Parliament, 2018. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128). Acesso em: 01 jun. 2022.

²⁶ GAMLEN et al (2019, p. 3-5) destaca que os “programas de imigrante investidor” (*immigrant investor programmes* – IIPs), que abarcam os passaportes dourados e os vistos de investidor, podem exigir “critérios de engajamento” dos postulantes, tais como residência, bom caráter e comportamento não prejudicial à paz e bons costumes.

Ademais, os vistos de investidor podem também levar à aquisição da nacionalidade – fato que pode explicar a confusão feita na doutrina estrangeira –, mas eles exigem critérios mais extensos, demorados e complicados do que os passaportes dourados. Como uma das principais características desses passaportes é justamente sua celeridade e baixa burocracia (o critério de maior peso é o financeiro), os vistos de investidor definitivamente não podem ser enxergados como sinônimos.

Muitos autores apontam que os vistos de investidor geralmente exigem do requerente a apresentação de um plano detalhado de empreendimento, com participação ativa e diária no (investimento ativo). Se diferenciam, pois, dos passaportes dourados, cujo investimento requerido muitas vezes é passivo – como o investimento em uma empresa e no mercado imobiliário de um país, ou transferência de dinheiro diretamente para o Estado. Dessa forma, pode-se afirmar que os vistos são direcionados para empreendedores estrangeiros, enquanto os passaportes, para investidores estrangeiros (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 13).

Nesse contexto de diferenciação entre vistos de investidor e passaportes dourados, é imprescindível saber que estes, assim como aqueles, não exigem apenas o critério pecuniário do requerente. Contudo, os requisitos não-pecuniários são mais numerosos – em quantidade e em diversidade – e menos flexíveis nos vistos. Os passaportes dourados costumam estar associados também à exigência de residência por um período em território do Estado, mas em inúmeros programas se nota que esse critério é facilmente flexibilizado ou facilitado quando se aumenta o valor a se pagar pela nacionalidade.

Dos programas de passaportes dourados que exigem algum tempo de residência, por exemplo, é comum ver que se permite ao postulante ser um “nacional à distância” (DŽANKIĆ, 2019, p. 8), não se exigindo moradia ininterrupta (basta que a pessoa apareça uma vez ou outra no território do Estado ao qual se postula a nacionalidade). Assim como destacado por SCHERRER e THIRION (2015, p. 21), os esquemas de passaportes dourados não são criados necessariamente para atrair imigrante que irão ativamente fazer parte da sociedade. Dessa forma, na teoria, tanto os vistos quanto os passaportes dourados possuem, para além da exigência financeira, os “critérios de engajamento” (GAMLEN, 2019, p. 3-5). Todavia, na prática, tais critérios costumam se aplicar somente aos vistos.

A maior parte dos passaportes dourados surgiram um pouco depois dos vistos dourados, por volta dos anos 2010. É sabido que o país caribenho insular de Saint Kitts e Nevis foi o primeiro a oferecer nacionalidade em troca de uma quantia pecuniária, em 1984. Depois dele, esses esquemas de compra de nacionalidade foram adotados aos poucos por diversos outros Estados, ao ponto de se ter, atualmente, cerca de 60 deles pelo mundo, sendo que ao menos metade existem desde 2000 (GAMLEN *et al*, 2019). SCHERRER e THIRION (2018, p. 11) destaca que muitos países adotaram os passaportes dourados pós crise econômica de 2008, como uma tentativa de atrair investimento para recuperação do Estado.

Os autores XU, EL-ASHRAM e GOLD (2015) apontam os possíveis motivos dos passaportes dourados terem se dispersado tanto e terem se tornado atrativos para muitos indivíduos detentores de patrimônios de alta monta:

The increasing number of high net-worth individuals outside industrial countries would appear to be the critical factor on the demand side. The main reasons for the rise in demand from this group include: i) the desire for easier travel in the face of growing travel restrictions and encumbrances for nationals of nonadvanced countries post 2001 World Trade Center attacks; ii) the search for a safe haven in the context of a deteriorating geo-political climate and increased security concerns, and iii) other considerations, like estate/tax planning.²⁷

²⁷ Tradução livre: o crescimento no número de indivíduos com grande patrimônio líquido fora de países industriais parece ser um fator crítico na demanda. As principais razões para o aumento da demanda desse grupo incluem: i) o desejo por viagens mais fáceis, em face das crescentes restrições de viagens e ônus para os nacionais de países não desenvolvidos após os ataques de 2001 ao World Trade Center; ii) procura por refúgios seguros no contexto de climas geopolíticos que se deterioram e aumentam a preocupação por segurança, e iii) outras considerações como planejamento fiscal/estatal.

3 PASSAPORTES DOURADOS: EXEMPLOS CONCRETOS

Detalha-se, aqui, três casos concretos de adoção de passaportes dourados: Bulgária, Chipre e Malta. Esses Estados, que são países-membros da União Europeia²⁸, também possuem esquemas de vistos de investidor. De acordo com o último *Quality of Nationality Index* divulgado (2018)²⁹, as nacionalidades desses países têm pontuações que variam de 73% a 75,5%, sendo classificadas como de qualidade muito alta (critério mais valorizado do *ranking*), o que as situa entre as 25 melhores do mundo (de 160 nacionalidades analisadas)³⁰. Uma das principais razões da alta posição no *ranking* é que, além de serem Estados de prosperidade e estabilidade econômica, suas nacionalidades concedem o direito de serem recebidos em outros países e sociedades, isto é, são nacionalidades que vêm com direitos extraterritoriais (SCHERRER e THIRION, 2018, p 11).

Isso porque, de fato, os nacionais da União Europeia gozam do direito de residir livremente em qualquer Estado-membro, de votar e de se candidatar para as eleições europeias, peticionar perante o Parlamento Europeu, iniciar uma iniciativa de cidadania europeia³¹, reportar ao Provedor de Justiça Europeu (Ombudsman)³², gozar da proteção diplomática e consular das autoridades de qualquer Estado-membro quando em um terceiro Estado. A nacionalidade da União Europeia, pois, aprimora o valor da nacionalidade em razão dos direitos adicionais que podem ser aplicados para além de fronteiras de um Estado-membro em específico (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 22).

Dessa forma, os passaportes dourados na União Europeia são atrativos à medida que servem como uma medida/política de segurança, pois garantem o acesso fácil e rápido a locais que costumam ser destinos populares por terem boas qualidades de vida e altos níveis educacionais. Isso vale especialmente para quando o país de origem do adquirente do passaporte

²⁸ Bulgária faz parte da União Europeia desde 2007, e Chipre e Malta desde 2004. Além disso, Chipre participa do Espaço Schengen desde 2007. Fonte: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en. Acesso em: 03 jun. 2022.

²⁹ QNI Rankings. Quality of Nationality Index, 2022. Disponível em: <https://www.nationalityindex.com/qni-rankings>. Acesso em: 03 jun. 2022.

³⁰ Quality of Nationality Index. Disponível em: <https://www.nationalityindex.com/worldmap/AUT,BEL,BGR,HRV,CYP,CZE,DNK,EST,FIN,FRA,DEU,GRC,HUN,IRL,ITA,LVA,LTU,LUX,MLT,NLD,POL,PRT,ROU,SVK,SVN,ESP,SWE,GBR,GIB,IMN,JEY,LVANC>. Acesso em: 03 jun. 2022.

³¹ Mais informações disponíveis em: <https://europa.eu/citizens-initiative/pt>. Acesso em: 18 jun. 2022.

³² Mais informações disponíveis em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/our-strategy/home/pt>. Acesso em: 18 jun. 2022.

dourado sofre com alguma instabilidade. A compra da nacionalidade pode, ainda, expandir e facilitar opções de viagens, caso seja adquirida a nacionalidade de um país que possui acordos de ausência de vistos para turismo com diversos outros Estados (como é o caso da União Europeia com diversas nações ao redor do mundo). Um outro incentivo é o acesso a regimes tributários mais vantajosos. (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 17).

Aponta-se as seguintes características como sendo as mais marcantes dos passaportes dourados europeus: (a) são direcionais a nacionais de Estados que não são membros da União Europeia; (b) são proporcionados por um processo delineado e claro de investimento em troca de direitos de nacionalidade; (c) esses investimentos podem ser ativos (por exemplo, exigem um empreendimento no território que gere a criação de empregos) ou passivos (investimento é direcionado a uma empresa privada, com nenhum requerimento de gerenciamento diário de empreendimento; ou o investimento é uma pequena monta direcionada a títulos públicos ou ao setor imobiliário) e (d) não necessariamente exigem que os requerentes fiquem no território do Estado enquanto o investimento é feito (SCHERRER; THIRION, 2018, p 12).

3.1 Origem e Institucionalização

3.1.1. Bulgária

Os passaportes dourados búlgaros foram implementados em 2013 e custavam cerca 1.000.000,00 (um milhão) de levs búlgaros³³. No que concerne ao ordenamento jurídico, o esquema de venda da nacionalidade foi introduzido no Ato de Nacionalidade búlgara (*Bulgarian Citizenship Act*) e começou de fato a funcionar em 2016³⁴.

Era preciso preencher os seguintes requisitos para ser nacional do Estado búlgaro³⁵: (i) não ser um nacional da União Europeia; (ii) possuir passaporte válido ou outro documento estrangeiro de viagem; (iii) fornecer documentos que comprovassem a fonte e a origem dos

³³ Atualmente, 1 lev búlgaro equivale a € 0,51.

³⁴ <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/bulgarias-golden-passports-scheme-bring-little-investment/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

³⁵ Informações disponíveis em: <https://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/bulgaria/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

investimentos a serem feitos; (iv) não ter condenação criminal; (v) assinar o contrato de investimento e a procuração aos advogados.

Como sabido, a Bulgária possuía também um esquema de vistos de investidor (vistos dourados), e os passaportes dourados funcionavam como uma via mais rápida – e cara – para os investidores que desejavam um acesso mais incisivo e permanente na Bulgária. Dessa forma, era exigido, dos postulantes, (a) um investimento cujo valor era o dobro do investimento original (isto é, duas vezes o preço do investimento para um visto dourado, que era de € 512.000,00 – quinhentos e doze mil euros), totalizando € 1.024.000,00 (um milhão e vinte e quatro mil euros), mas dentro das mesmas condições do investimento original ou (b) um investimento de pelo menos 1.000.000,00 (um milhão) de levs búlgaros no capital de uma empresa estatal, implementando um projeto de investimento prioritário certificado pelo Ato de Promoção de Investimento e pelo Ministro da Economia. Para os que escolhessem a segunda opção, o investimento em uma empresa búlgara deveria resultar na criação de ao menos 20 novos empregos.

Além do critério do *ius pecuniae*, esse tipo de naturalização exigia que o requerente tivesse ao menos um ano de status de residência permanente no território búlgaro. Repisa-se, tal programa era caracterizado como a via mais rápida para a nacionalidade por investimento, tendo em vista que o Estado búlgaro também ofertava a opção de compra de naturalização para aqueles que possuíam residência permanente de 5 anos ou mais³⁶.

3.1.2. Chipre

Os passaportes dourados no Chipre, denominados Programa de Nacionalidade por Investimento (*Cyprus Citizenship Investment Programme – CIP*) ou até mesmo Esquema de Naturalização Excepcional de Investidores em Chipre (*Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception*), custaram pelo menos € 2.000.000,00 (dois milhões de euros) e foram introduzidos, no ordenamento jurídico do Estado em 2013, na denominada Lei de Registro Civil de 2002³⁷.

³⁶ Nesse caso, era necessário ter mais de 18 anos; ter mantido um status válido de residência e ter tido um endereço residencial válido pelos últimos 5 anos e nunca ter sido condenado pelo Poder Judiciário búlgaro a um crime de pena de morte, nem ter sido acusado de um crime de tal tipo (exceção: reabilitação).

³⁷ Informações disponíveis em: <https://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/cyprus/>. Acesso em 16 jun. 2022.

As opções de investimento eram as seguintes³⁸: (i) investimento de pelo menos € 2.000.000,00 (dois milhões de euros) para a compra ou construção de imóveis, ou para a construção de outros projetos de desenvolvimento imobiliário (residenciais, comerciais, no setor turístico, entre outros); (ii) investimento de pelo menos € 2.000.000,00 (dois milhões de euros) na participação em empresas ou organizações cipriotas, que estivessem localizadas e operando no Chipre. Nesse tipo de investimento fazia-se necessário provar a presença física do requerente no país, além do emprego de ao menos 5 cidadãos cipriotas ou cidadãos de qualquer Estado-membro da União Europeia; (iii) investimento de pelo menos € 2.000.000,00 (dois milhões de euros) em Fundos de Investimento Alternativo, recursos financeiros de empresas cipriotas ou em organizações cipriotas que possuíssem licença da Comissão de Valores Mobiliários de Chipre ou (iv) combinação das opções de investimento citadas anteriormente (numeradas de “i” a “iii”), cujo valor deveria alcançar o mínimo de € 2.000.000,00 (dois milhões de euros).

Os requerentes, além de terem que cumprir com alguma das quatro opções de investimento supramencionadas, deveriam doar € 200.000,00 (duzentos mil euros) da seguinte forma: € 100.000,00 (cem mil euros) para a Corporação de Desenvolvimento do Chipre, para financiar os esquemas de moradias acessíveis e ajudar na materialização de outras medidas/projetos relacionados ao tema da moradia; e os outros € 100.000,00 (cem mil euros) para a Fundação de Pesquisa e Inovação, Serviço de Tecnologia e Indústria, Fundo de Fontes de Energias Renováveis e Conservação de Energia ou para o Fundo Nacional de Solidariedade. Além disso, os solicitantes da nacionalidade deveriam possuir um imóvel residencial de valor de compra de ao menos € 500.000,00 (quinhentos mil euros).

Para além do critério pecuniário, poderiam requerer a compra da nacionalidade cipriota aqueles³⁹: (a) que não tivessem condenação criminal no país de origem e no país de residência; (b) que possuíssem um visto válido para o Espaço Schengen⁴⁰; (c) que não tivessem sido rejeitado em qualquer outro programa de passaporte dourado de algum outro Estado-membro da União Europeia; (d) cuja propriedade principal não estivesse congelada ou para ser

³⁸ Informações disponíveis em: <https://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/cyprus/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

³⁹ Informações disponíveis em: <https://gk-lawfirm.com/practice-areas/cyprus-citizenship-by-investment-program/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁴⁰ Esse critério não se aplicava aos requerentes que fossem nacionais de países aos quais não se exige visto para turismo na União Europeia, ou para os próprios nacionais de países da União Europeia.

congelada na União Europeia; (e) que possuíssem um visto de permanência da República do Chipre, por um período de 6 meses antecedente à naturalização.

O Chipre determinava, ainda, a retenção dos investimentos dos requerentes por ao menos 5 anos, a contar da data do deferimento da nacionalidade. Além disso, caso o requerente tivesse cônjuge, filhos abaixo de 28 anos e pais de mais de 65 anos, deveria pagar quantias adicionais no processo da compra da nacionalidade.

3.1.3. Malta

Em Malta, Estado em que a Constituição dispõe (artigo 22.1) que a dupla ou multinacionalidade é permitida, os passaportes dourados surgiram inicialmente em novembro de 2013, através do Parlamento (Poder Legislativo), sob o preço mínimo de € 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil euros). A iniciativa do Legislativo – que é capaz de garantir nacionalidade a um indivíduo, de acordo com o artigo 23.1 da Constituição maltesa⁴¹ – se tratava de uma emenda ao Ato de Nacionalidade maltesa e foi denominada Programa de Investidor Individual de Malta (*Malta Individual Investor Programme* – MIIP).

Para que um indivíduo fosse naturalizado pelo MIIP, era necessário, no que concerne ao aspecto financeiro, realizar um investimento não reembolsável ao Fundo Nacional Desenvolvimento Social no valor de € 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil euros), após residir em Malta por um período de 12 meses, ou investimento de € 600.000,00 (seiscentos mil euros), no caso de residência por ao menos três anos. Além disso, exigia-se do solicitante o envolvimento no mercado imobiliário por ao menos 5 anos, com a aquisição de uma propriedade residencial de € 700.000,00 (setecentos mil euros) ou com o aluguel de uma propriedade residencial cujo preço anual fosse de ao menos € 16.000,00 (dezesseis mil euros). Ademais, todos os requerentes deveriam fazer uma doação a uma organização não governamental aprovada por Malta no valor mínimo de € 10.000,00 (dez mil euros)⁴².

⁴¹ Art. 23.1 da Constituição de Malta: “23.(1) Every person who under this Constitution or any Act of Parliament is a citizen of Malta or under any enactment for the time being in force in any country to which this article applies is a citizen of that country shall, by virtue of that citizenship, have the status of a Commonwealth citizen.”. Fonte: <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁴² Informações disponíveis em: https://www.citizenshipinvest.com/en/programs/malta-citizenship/?utm_term=malta%20citizenship%20by%20investment&utm_campaign=GO-SN-BR-ALW-

Caso o requerente tivesse cônjuge, filhos dependentes financeiramente e menores de 28 anos ou pais e avós de mais de 55 anos, tinha a obrigação de pagar, ainda, um acréscimo de € 50.000,00 (cinquenta mil euros) por cada um.

Apesar de alguns critérios exigirem comprometimento financeiro do requerente por cinco anos, o certificado de naturalização poderia ser emitido em menos tempo, poucos meses após o período de residência de um ano. Caso fosse constatado que o recém maltês naturalizado deixou de cumprir com alguns dos requisitos temporais, sua nacionalidade poderia ser revogada.

3.2. Desdobramentos Europeus

3.2.1. Bulgária

A nacionalidade da Bulgária foi uma das que mais se valorizou no mundo entre 2014 e 2018, com um crescimento de 14,3%. De acordo com o QNI, em 2014, quando o programa dos passaportes dourados completava um ano de existência, a nacionalidade búlgara era de qualidade alta. Já em 2018, o Estado passou a compor o seletivo grupo de nacionalidades de qualidade muito alta.

De acordo com SCHERRER e THIRION (2018), apenas 16 naturalizações foram concedidas através do esquema de passaportes dourados. Todavia, assim como é apontado pelas autoras, pouco se sabe acerca do número exato de nacionalidades vendidas e para onde o dinheiro investido de fato foi parar (da quantia que é direcionada ao setor público) devido a falta de transparência estatal.

De acordo com o jornal Euractiv⁴³, dados do Banco Nacional da Bulgária indicam que os requerentes dos passaportes dourados – denominados investidores – não contribuíram muito para a economia do Estado. Isso porque eles costumam ser provenientes de algumas áreas ou países específicos, como Rússia, Oriente Médio e norte do continente africano, e a maior parte

[%7BRP_Malta%7D:\(EN\)-%5BExact%5D&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=4761476465&hsa_cam=10068654130&hsa_grp=123995338039&hsa_ad=533342856841&hsa_src=g&hsa_tgt=aud-544983760265:kwd-904907656062&hsa_kw=malta%20citizenship%20by%20investment&hsa_mt=e&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gclid=CjwKCAjwqauVBhBGEiwAXOepkZVrof388LVfJV7YPOXnTwc0yeKwtGGiP61bLFTdjR_AEoTMtpYRexoC6AgQAvD_BwE](#). Acesso em: 16 jun. 2022.

⁴³ Informações disponíveis em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/bulgarias-golden-passports-scheme-bring-little-investment/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

do investimento recebido pela Bulgária nos últimos anos veio de países como Reino Unido, Países Baixos, Áustria, Luxemburgo e Alemanha. A própria Comissão Europeia se manifestou apontando a falta de retorno financeiro que o Estado búlgaro recebia com o esquema, bem como denunciando a falta de transparência geral.

A União Europeia criticou duramente o programa de passaportes dourados, fazendo com que a Bulgária anunciasse o fim dos esquemas de compra de nacionalidade. Todavia, isso ocorreu após quase 10 anos de vigência dos passaportes, somente em março de 2022⁴⁴, após o parlamento europeu ter criticado os passaportes dourados no contexto do atual conflito armado entre Rússia e Ucrânia⁴⁵.

3.2.2. Chipre

Em relação ao Chipre, pode-se afirmar que 3.336 (três mil, trezentas e trinta e seis) naturalizações foram processadas entre 2008 e 2016 pelo CIP. Estima-se que esse número representa que mais de 10% dos nacionais cipriotas tenham adquirido a nacionalidade através da compra de um passaporte dourado (SCHERRER e THIRION, 2018).

Em 2020, jornalistas da Al Jazeera⁴⁶ divulgaram um trabalho investigativo conhecido como *Cyprus Papers* que denunciou, a partir de documentos governamentais vazados, que a aquisição da nacionalidade cipriota por essa via estava diretamente ligada a requerentes associados a diversos crimes, como o de lavagem de dinheiro e corrupção⁴⁷. O trabalho dos jornalistas indicou pelo menos 60 pessoas aprovadas para a naturalização deveriam ter sido rejeitadas diante das regras mais rígidas que haviam sido introduzidas em 2019 e atenuadas em 2020⁴⁸. Sob disfarce, os repórteres conseguiram filmar funcionários públicos do Estado

⁴⁴ <https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-scraps-golden-passports-scheme-lure-wealthy-foreigners-2022-03-24/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁴⁵ O parlamento europeu entende que os passaportes dourados podem servir para fins ilícitos, como fraudes tributárias, corrupção e lavagem de dinheiro. No contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, a preocupação estabelecida foi a de que oligarcas russos com ligação com o atual governo Putin se utilizassem dos passaportes para se protegerem sob o manto da nacionalidade europeia. Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁴⁶ Informações disponíveis em: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2020/cyprus-papers/index.html>. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁴⁷ Informações disponíveis em: https://en.wikipedia.org/wiki/Cyprus_Papers. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁴⁸ <https://www.nytimes.com/2020/10/15/world/europe/cyprus-golden-passports-corruption.html>. Acesso em: 18 jun. 2022.

cipriota⁴⁹ afirmando que ajudariam um suposto empresário chinês a obter a nacionalidade, mesmo depois de terem sido informados que o indivíduo havia sido condenado na China a sete anos de prisão por crimes de suborno e lavagem de dinheiro⁵⁰.

Em outubro de 2020, a Comissão Europeia instaurou um procedimento de infração contra o Chipre, tendo em vista os supostos crimes envolvendo o esquema de passaporte dourado. Como consequência, o Estado parou de receber novos requerimentos em novembro daquele ano. Contudo, continuou analisando os pedidos que foram protocolados antes dessa data. Insatisfeita com a posição de seu Estado-membro, a Comissão Europeia enviou uma notificação em junho de 2021. Desde então, o Chipre encerrou também a análise de todos os requerimentos e, em outubro de 2021, chegou a revogar 39 (trinta e nove) nacionalidades⁵¹.

Atualmente, o site do Departamento de Migração e Registro Civil, responsável pelos assuntos relacionados à nacionalidade no país, não dispõe mais a opção de nacionalidade por investimento (passaporte dourado)⁵².

3.2.3. Malta

O Estado de Malta anunciou que, desde a implementação do MIIP, cerca de 1.460 famílias ganharam passaportes dourados e apenas 500 foram rejeitadas nesse processo de naturalização⁵³. Já para SCHERRER e THIRION (2018), de 2014 para 2016, 947 nacionalidades maltesas foram concedidas através do esquema de passaportes dourados, o que representa 38% de todas as naturalizações do Estado nesse período.

O MIIP foi alvo de diversas críticas nacionais e internacionais, que apontaram as possibilidades de associação dos esquemas de passaportes com crimes como um aspecto

⁴⁹ Destaca-se, aqui, os nomes de Demetris Syllouris, então presidente do Parlamento, e Christakis Giovanis, membro do Parlamento. Ambos negaram as acusações de corrupções que lhes foram direcionadas posteriormente, alegando que reuniam evidências para as autoridades que trabalham pelo fim da lavagem de dinheiro. Fonte: <https://www.nytimes.com/2020/10/15/world/europe/cyprus-golden-passports-corruption.html>. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁵⁰ Vídeo disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Oj18cya_gvw. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁵¹ Informações disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2068. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁵² Informações disponíveis em: <http://www.moi.gov.cy/moi/CRMD/crmd.nsf/All/E84172965E9BEEC6C2257D1E0025C46A?OpenDocument>. Acesso em 16 jun. 2022.

⁵³ Comunicado de Imprensa de 20/10/2020. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx>. Acesso em: 05 jun. 2022.

negativo. Em resposta direcionada principalmente à oposição dentro do próprio Estado, o governo da época anunciou que estaria empenhado em não ser ultrapassado por outros países que lançaram, ou estão a lançar, esquemas semelhantes, chegando a ressaltar que via o momento como o de escolha entre uma economia atrasada e uma economia voltada para o futuro, com novas fontes de investimento e renda⁵⁴.

Além disso, assegurou que as pessoas que investissem na nacionalidade maltesa seriam submetidas aos meios mais eficazes e sérios de escrutínio e que previa, no primeiro ano do MIIP, um potencial de milhões de euros. Todos os recursos, de acordo com o governo, seriam destinados a um fundo específico para investir em projetos que beneficiassem Malta⁵⁵. Em dezembro de 2013, aproximadamente um mês após a proposição do MIIP, o governo anunciou uma mudança ao programa, aumentando o preço para aquisição da nacionalidade para o total de € 1.150.000,00 (um milhão e cento e cinquenta mil euros).

Em janeiro de 2014, depois do governo maltês ter aumentado o preço de seu passaporte dourado, o Parlamento Europeu discutiu o assunto de comercialização de nacionalidade (SCHERRER; THIRION, 2018) e adotou a resolução de condenar os programas de venda de nacionalidades de Estados-membro da União Europeia, fazendo uma referência específica ao MIIP. O Primeiro-Ministro maltês, Joseph Muscat, anunciou à imprensa, no fim de janeiro de 2014, que nenhuma naturalização seria concedida se o requerente não demonstrasse residência em Malta por um período de ao menos 12 meses imediatamente anteriores ao requerimento. Todavia, o representante do Estado maltês destacou que esse critério não significaria a obrigação do solicitante ficar 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias no país (SCHERRER; THIRION, 2018).

Em 2020, Malta anunciou⁵⁶ a descontinuação do MIIP e ressaltou que havia parado de receber, desde agosto, novos requerimentos de naturalização via o critério do *ius pecuniae*. De

⁵⁴ Comunicado de Imprensa de 19/10/2013. Fonte: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2013/October/19/pr2313.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2022.

⁵⁵ Comunicado de Imprensa de 25/10/2013. Fonte: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2013/October/25/pr2368.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2022.

⁵⁶ Comunicado de Imprensa de 20/10/2020. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx>. Acesso em: 05 jun. 2022.

acordo com o governo, o programa permitiu investimento em moradia e equipamentos de saúde, sustentando, inclusive, a economia maltesa durante a pandemia de COVID-19.

Malta informou, ainda, acerca dos planos da implementação de um programa de residência no Estado que poderia levar também à aquisição de nacionalidade. Essa nova legislação exigiria que os indivíduos aplicassem para a naturalização apenas depois de três anos de residência ou um ano de alto investimento. Ademais, os requerentes seriam devidamente investigados, de forma que, os que não passassem pelo escrutínio, não poderiam sequer submeter pedidos. Nesse novo projeto anunciado, o Estado afirmou que continuaria publicando os nomes de todas as pessoas que adquirissem a nacionalidade maltesa e começaria a divulgar o nome daqueles que tiveram os requerimentos negados.

A comissão europeia se posicionou de forma a destacar que esse novo projeto mantém a ideia principal da aquisição de nacionalidade pela compra, sem o estabelecimento de uma conexão genuína entre o aplicante e o Estado. Consequentemente, em março de 2022, Malta anunciou que suspendeu os requerimentos, nesse novo esquema, de nacionais da Rússia e de Belarus, como resposta aos atuais protestos da comunidade europeia aos passaportes dourados, que se voltam atualmente aos conflitos relacionados à guerra entre Rússia e Ucrânia⁵⁷.

Como se vê, Malta atualmente possui um programa de naturalização ainda bastante voltado ao *ius pecuniae*, mas que não se resume apenas aos investimentos diretos ou passivos, como mencionado por SCHERRER e THIRION (2018). Além disso, há agora uma exigência mais robusta relacionada ao critério da residência, bem como previsões mais claras e explícitas acerca dos perfis de requerentes a nacionais que não serão aceitos⁵⁸. Todavia, ainda assim, para a comissão europeia, o programa não é satisfatório com o bloco.

⁵⁷ Informações disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2068. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁵⁸ De acordo com o artigo 6 da Legislação Subsidiária n° 188.06, um indivíduo é desqualificado do processo de naturalização por investimento se: (i) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes for indiciado pelo Tribunal Penal Internacional, independentemente do resultado do julgamento; (ii) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes estiver em listas da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) ou Agência da União Europeia para Cooperação Policial (Europol); (iii) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes for uma ameaça para a segurança nacional, política pública ou saúde pública de Malta; (iv) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes tiver sido acusado ou condenado de crimes relacionados a terrorismo, lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes que infringem direitos humanos e direitos fundamentais estabelecidos na Convenção Europeia de Direitos Humanos; (v) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes tiver sido acusado ou condenado de infrações penais que perturbam a família, como pedofilia, estupro, sequestro, indução de menores à prostituição; (vi) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes tiver sido condenado, a

3.3. Reflexões doutrinárias e consequências

A doutrina estrangeira se posiciona majoritariamente contrária à adoção dos passaportes dourados, pelas inúmeras razões listadas mais adiante. Todavia, do pouco que se destaca de aspectos positivos dos esquemas de compra de nacionalidade, a possibilidade de um Estado conseguir receber investimentos significativos é a mais relevante. Isso porque o dinheiro recebido pelo Estado concedente da nacionalidade pode, de fato, fazer diferença positiva em sua contabilidade pública e ser direcionado para os seus setores mais vulneráveis, servindo como auxílio para seu desenvolvimento institucional como um todo.

Esse impacto financeiro é maior nos menores Estados, com economias não tão desenvolvidas (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015). Esse foi o caso de Malta, por exemplo, que divulgou que a arrecadação dos esquemas de passaportes dourados auxiliou o Estado a atravessar a crise econômica que cobriu o mundo durante os mais árduos tempos da pandemia de COVID-19. Não à toa que, assim como destaca a literatura, os esquemas de passaportes dourados se tornaram mais comuns quando os Estados se viram diante períodos complicados financeiramente.

Ademais, a naturalização pelo critério do *ius pecuniae*, por ser menos burocrática e composta unicamente por uma ou poucas exigências (focada mais no critério financeiro), se torna um procedimento mais rápido⁵⁹ e simples. Conseqüentemente, acaba por auxiliar aqueles que se encontram em situações urgentes e não conseguem usufruir plenamente de suas nacionalidades originárias por alguma razão específica – Estado autoritário, por exemplo – e tentariam seguir a vida como refugiados ou asilados em algum território.

É possível ainda imaginar que, com os passaportes dourados, os apátridas ou heimatlos teriam chance de mudarem suas condições jurídicas perante o Direito Internacional. Afinal, o *ius pecuniae* não os exclui de imediato do direito à uma nacionalidade e traz a possibilidade,

qualquer momento do processo de naturalização, tiver sido interrogado ou for suspeito de praticar qualquer infração penal cuja pena seja superior a um ano de reclusão; (vii) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes for ou muito provavelmente for envolvido com alguma atividade que possa gerar o descrédito acerca da República de Malta; (viii) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes tiver tido um requerimento de visto negado por um país com o qual Malta possui um acordo com desnecessidade de vistos para viagens; (ix) ele/ela ou qualquer um de seus dependentes estiver sido listado para aplicação de sanções internacionais de medidas restritivas que a Agência da Comunidade de Malta (setor do Estado maltês responsável pelos procedimentos relacionados à nacionalidade) tiver optado por seguir.

⁵⁹ Considerando que se trata da aquisição de uma nacionalidade, um procedimento que dura meses é rápido.

mesmo que remota, de estabelecimento de um vínculo jurídico-político com algum Estado. Todavia, a realidade é que as condições de existência desses indivíduos são árduas e complicadas, não havendo chances concretas de os passaportes dourados alterarem algo, até mesmo porque são geralmente comercializados por quantias exorbitantes.

Parte da literatura defende, ainda, que os passaportes dourados são uma expressão da democracia do Estado e que, portanto, devem ser respeitados em sua integridade. Além disso, trata-se de naturalizações muito mais transparentes e arbitrárias do que as feitas pelos clássicos critérios de *jus solis* e *jus sanguinis*, não havendo motivo ético para questioná-la. Afinal, o investimento financeiro em um passaporte dourado só se diferencia na monta em relação ao investimento que um indivíduo faz ao contratar um advogado para investigar sua ascendência em prol de se reconhecer a nacionalidade italiana via *jus sanguinis* (KOCHENOV, 2014, p. 27-30).

De outro bordo, a simplicidade do procedimento de aquisição de passaportes dourados é um dos aspectos que faz a opinião negativa acerca deles ter tantos adeptos. A falta de um controle de antecedentes criminais rígido, padronizado e fiscalizado faz com que os passaportes sirvam, aos indivíduos já condenados em Poderes Judiciários ao redor do mundo, ou àqueles que estão sob investigação estatal, ou ainda aos indivíduos que possuem alguma pendência com seu Estado de origem – principalmente relacionada ao pagamento de tributos – como um acesso à impunidade.

Explica-se: adquirindo uma nacionalidade nova, especialmente a europeia, que garante indiretamente acesso a mais de um Estado, o recém-adquirente é nacional como qualquer outro e possui seus direitos, inclusive o de proteção diplomática. Dessa forma, tenta se esquivar de obrigações jurídicas e/ou econômicas de seu passado utilizando-se do escudo dos passaportes dourados. Os esquemas de compra de nacionalidade têm sido enxergados, dessa forma, como potenciais auxiliares da corrupção, lavagem de dinheiro e evasão fiscal (SCHERRER; THIRION, 2018).

E, de fato, os passaportes dourados foram palco de diversas fraudes e ilicitudes, sendo a investigação *Cyprus Papers* da Al Jazeera um grande exemplo. Como visto diversas vezes na doutrina, é muito comum que as ilicitudes relacionadas aos passaportes dourados envolvam indivíduos ricos que são originalmente nacionais de Estados não tão desenvolvidos (os

denominados países de terceiro mundo pelo Parlamento Europeu), como alguns do leste europeu, Ásia e Oriente Médio.

Todavia, nacionais de países desenvolvidos também representam uma parte significativa dos solicitantes de programas de cidadania por investimento, pois geralmente são motivados pela procura por locais cujo regime tributário é mais atrativo (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 7):

Many small states have historically acted as tax havens that offered low or zero tax rates on personal and/or corporate income, secrecy laws on banking and few or no restrictions on financial transactions. Some ECPs [Economic Citizenship Programs] have marketed their favorable tax treatment in an attempt to attract high net-worth clients seeking global tax planning. This includes countries in the Caribbean as well as several EU members, which offer a relatively more favorable tax treatment within the EU to resident firms and individuals.⁶⁰

Assim como destacado pela eurodeputada Sophie in 't Veld em uma sessão plenária do parlamento europeu de 09.03.2022, esses esquemas servem para auxiliar a entrada na União Europeia por uma “porta dos fundos” àqueles que não poderiam fazer parte do bloco através dos métodos tradicionais já conhecidos⁶¹.

Nessa mesma sessão, foi muito levantada a discussão sobre a necessidade de se estabelecer critérios únicos para toda a União Europeia acerca dos procedimentos de checagem do passado dos requerentes. Isso porque estados-membros não devem depender do sistema de checagem das autoridades dos Estados dos quais os requerentes são provenientes⁶², uma vez que os critérios de exigência entre as nações podem divergir. Além disso, ainda se pode discorrer sobre as possibilidades de o Estado de origem omitir ou não ter condições de apresentar todos os aspectos que envolvem o indivíduo requerente, auxiliando num processo de investigação não tão aprofundado ou seguro.

⁶⁰ Tradução livre: muitos Estados pequenos atuaram historicamente como paraísos fiscais que ofereceram baixas ou nenhuma taxa de tributos para rendimentos pessoais ou corporativos, legislação de confidencialidade para o setor bancário e poucas ou nenhuma restrições em transações financeiras. Alguns programas de cidadania por investimento focaram em seus regimes tributários favoráveis numa tentativa de atrair clientes detentores de altos patrimônios que buscam/fazem planejamento fiscal ao redor do mundo. Isso inclui países do Caribe, assim como diversos membros da União Europeia, que oferecem tratamentos fiscais relativamente favoráveis dentre os indivíduos e empresas da União Europeia.

⁶¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁶² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em: 13 jun. 2022

Dessa forma, além de atingirem a confiança nas instituições estatais, tais esquemas de compra de nacionalidade podem gerar uma erosão da confiança mútua entre Estados (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 6). Ademais, ainda que não se saiba qual é exatamente o grau de proteção diplomática que os Estados concedentes estarão dispostos a ter para com seus nacionais de passaportes dourados, é possível imaginar lides no campo do Direito Internacional e das Relações Internacionais.

Por mercantilizarem um instituto de direito público, esses passaportes carregam o inconveniente do que os autores europeus chamam de desvalorização da nacionalidade europeia. Há um afastamento, nesse tipo de naturalização, para com os aspectos genuínos que ligam um nacional ao seu Estado⁶³, o que transforma a nacionalidade europeia em uma *commodity* qualquer, completamente desassociada dos princípios da União Europeia.

Dentre vários, um dos mais citados é o Princípio da Cooperação Sincera, que dispõe a ideia de que a União e seus Estados-membro devem, em respeito mútuo, auxiliar uns aos outros para realizarem os encargos provenientes dos tratados. Além disso, esse princípio exige que os Estados-membro ajudem no alcance da União aos seus deveres e se abstenham de qualquer medida que poderia comprometer os objetivos da União (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 22).

Dessa forma, ao adotar passaportes dourados, membros da União Europeia como Bulgária, Chipre e Malta estariam se beneficiando da atratividade que a vida em qualquer Estado-membro gera, e que o conteúdo da nacionalidade europeia causa. Sozinhos, esses três países se beneficiam dos desejos dos estrangeiros em se tornarem nacionais europeus (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 22) e não respeitam o Princípio da Cooperação Sincera ao não considerarem que os bônus e ônus de seus projetos afetam todos os Estados-membro, isto é, o bloco como um todo.

Outro princípio que a doutrina aponta como desrespeitado pelos passaportes dourados é o do critério da conexão genuína entre Estado e nacional, que foi estabelecido pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) no julgamento *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*. A lógica é a mesma dos critérios comuns de naturalização mencionados anteriormente, bem como dos “critérios de engajamento” de GAMLEN (2019): para ser reconhecido como nacional de um

⁶³ Faz-se referência aos critérios tradicionais para naturalização, que foram mencionados no capítulo 1 dessa monografia.

Estado, deve ser estabelecida uma conexão relevante entre o indivíduo e o Estado, que pode ser exemplificada por residência no Estado, proficiência no idioma oficial ou proximidade com a cultura. Dessa forma, por serem programas focados no *ius pecuniae*, os passaportes dourados se afastam quase que inteiramente dessa conexão genuína.

É importante ressaltar, todavia, que o critério da conexão genuína, muito utilizado como argumento em prol da extinção dos passaportes dourados, nem sempre se faz existente mesmo nas naturalizações via *jus sanguinis* ou via *jus solis*. Como bem pontua KOCHENOV (2014, p. 27-30), há Estados nos quais a conexão com o indivíduo é desnecessária, a citar como exemplos o reconhecimento de argentinos como italianos baseado na ideia romântica de continuidade intergeracional ou a distribuição de passaportes húngaros na província sérvia de Voivodina. KOCHENOV traz não só exemplos para comprovar que não é só nos passaportes dourados que os “critérios de engajamento” (GAMLEN, 2019, p. 3-5) são relevados, como também afirma que a conexão genuína, tão cara à União Europeia, pode expor o naturalizando a um processo humilhante.

Há, ainda, o Princípio da Não-Discriminação, que é muito utilizado para apontar os passaportes dourados como projetos discriminatórios a medida que selecionam um certo perfil de indivíduos para ofertar um direito. Para KOCHENOV (2014):

a strict non-discrimination approach would deprive citizenship of its main function, i.e. random exclusion of large parts of society. Crucially, both de facto and de jure aspects of exclusion must be taken into account, a point that Shachar ignores in her statement. The fact that many de jure citizens are de facto stateless, in the sense of not receiving protection by their state of origin or enjoying substantive rights to return there, is of crucial importance

As incertezas que os passaportes dourados geram também auxiliam na construção do posicionamento majoritariamente contrário à sua adoção (SCHERRER; THIRION, 2018). Não se sabe ao certo, por exemplo, quais são os impactos financeiros gerados caso a demanda pelos passaportes dourados diminuísse ou fosse subitamente interrompida – o que, como visto nos exemplos concretos, não é raro de acontecer⁶⁴. Cada Estado teria que lidar com suas

⁶⁴ XU, EL-ASHRAM e GOLD (2015, p. 10) classificam os investimentos dos passaportes dourados como voláteis e particularmente vulneráveis e fins repentinos. Os autores apontam como um exemplo do que poderia repentinamente acabar com os programas de passaportes dourados a mudança, em países desenvolvidos, de políticas migratórias/de visto de viagem.

particularidades relacionadas à falta de investimentos relevantes, o que, na visão de SCHERRER e THIRION (2018), intensificaria vulnerabilidades macroeconômicas.

Os esquemas de passaportes dourados, a depender do tipo de investimentos que exigem, favorecem um setor econômico: contribuições diretamente para o Estado direcionam o dinheiro estrangeiro para orçamentos estatais cujo rendimento não venha de tributos; já contribuições para Fundos de Desenvolvimento – como ocorria no Chipre – fazem a quantia ficar apenas com o Fundo; e, por fim, no caso de investimento em mercado imobiliário ou qualquer outro tipo de projeto aprovado pelo governo, a vantagem pecuniária acaba sendo direcionada para o setor privado da economia (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 9).

Nos Estados menores, onde os esquemas passaportes dourados são mais comuns, a má administração do investimento pode também levar a consequências tais como doença holandesa⁶⁵, inflação, perda de competitividade e diminuição do investimento privado (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 4). Além disso, SCHERRER e THIRION (2018) alertam para a possibilidade do que a inserção de investimentos financeiros volumosos pode vir a causar em cidades pequenas e no mercado de imóveis:

In addition, CBI/RBI schemes have a significant impact on the real-estate sector in Member States operating schemes that rely heavily or totally on that sector, which can face high demand pressures leading to an increase in property prices. At social level, increased property prices can make access to housing more difficult for low-level income sections of the population.⁶⁶

Ademais, o investimento no setor imobiliário pode gerar um declínio na qualidade de novas construções se a regulação de projetos imobiliários não se expandir na proporção da entrada dos investimentos. Isso poderia, eventualmente, afetar até mesmo o setor turístico, se muitas dessas construções estiverem associadas a acomodações hoteleiras (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 11).

⁶⁵ Na economia, o termo doença holandesa se refere ao crescimento do desenvolvimento de um setor econômico (ex.: recursos naturais) e o declínio em outros setores (ex.: setor manufatureiro). Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Doen%C3%A7a_holandesa. Acesso em: 17 jun. 2022.

⁶⁶ Tradução livre: “Ademais, os esquemas de cidadania por investimento (*citizenship by investment* – CBI) e de residência por investimento (*residency by investment* – RBI) têm um impacto significativo no setor imobiliário de Estados Membros [da União Europeia] operando esquemas que confiarão majoritária ou totalmente nesse setor, que pode se deparar com aumento da demanda, gerando um aumento no preço dos imóveis. No aspecto social, o aumento dos preços dos imóveis pode tornar o acesso à moradia mais difícil para a população de baixa renda”.

Acrescido a isso está o fato de que, apesar de serem programas de investimento financeiro – e que, portanto, têm condição de trazer capital maior para os Estados, auxiliando-os em seus respectivos desenvolvimentos –, a quantia a ser investida pelo adquirente do passaporte (e da nacionalidade) pode não ser significativa à população do Estado por muitas vezes vir em sua natureza passiva, isto é, sem exigir gestão de projetos de empreendimento ou de criação de empregos (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 5), aceitando-se a mera inserção de dinheiro na economia.

Ainda no campo das incertezas geradas pelos passaportes dourados, é importante destacar que não é possível saber ao certo o número exato de naturalizações concedidas via *ius pecuniae* devido à falta de transparência dos Estados nesse quesito. Consequentemente, os cálculos de quanto cada Estado ganhou com seu respectivo programa de passaportes dourados também são meras estimativas, não podendo se dizer ao certo a quantia arrecadada.

A situação da transparência é ainda mais crítica uma vez que, quando se tem divulgação pública de dados, eles não são consistentes (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 18). Ou, no caso de países em que há a adoção de esquemas de vistos de investidor e de passaportes dourados – como ocorre em Bulgária, Chipre e Malta –, os Estados escolhem divulgar informações acerca de apenas um dos esquemas (SCHERRER; THIRION, 2018, p. 18).

Do ponto de vista social, os passaportes dourados são vistos como procedimentos discriminatórios por sua própria natureza, tendo em vista que privilegiam aqueles cuja condição financeira é abastada o suficiente para ajudar a satisfazer cofres públicos. O aspecto discriminatório fica mais evidente quando se contextualizam os passaportes no mundo contemporâneo, que é palco de inúmeros deslocamentos humanitários e, ao mesmo tempo, leis migratórias cada vez mais rígidas.

Isso levanta uma discussão muito em voga hoje em dia acerca da migração. Apesar de os últimos anos terem sido marcados ainda mais por conflitos humanitários que levaram ao deslocamento de milhares de pessoas ao redor do mundo, diversos Estados tornaram-se mais rígidos com os critérios para recepção de imigrantes e até mesmo refugiados, apátridas e solicitantes de asilo. O fechamento de fronteiras são ameaças e práticas constantes no mundo que se encontra cada vez mais globalizado e conectado (ao menos virtualmente), até mesmo entre os Estados que compõe um bloco como o da União Europeia e Espaço Schengen.

O principal argumento utilizado pelas nações mais avessas às ondas de imigrantes é o de que não há como suportar, financeira e estruturalmente, a chegada de um grande contingente de pessoas. Seja no aspecto da saúde, da educação ou do mercado de trabalho, haveria uma escassez de ofertas e conseqüente perda de qualidade do produto/serviço estatal oferecido, de forma a não fornecer uma qualidade de vida aos que recém chegam e aos que lá já se encontram.

Por outro lado, alguns Estados buscam migrantes por razão de necessidade de mão de obra – qualificada ou não –, na tentativa de manter a economia pungente. Para tanto, criam programas de atração de estrangeiros que sempre são associados a um emprego, como os vistos de trabalho. Para estes Estados, a entrada de pessoas não só é benéfica como se faz essencial. Já outros Estados se veem necessitados de investimento no geral e, nesse caso, estabelecem políticas para atrair o dinheiro daqueles que estejam dispostos a realizar algum negócio jurídico.

Nessa lógica, Estados como Bulgária, Chipre e Malta, visando atrair investimentos financeiros que poderiam alavancar seu desenvolvimento, passam a utilizar uma moeda de troca valiosa – a nacionalidade – para conseguirem alcançar as quantias almeçadas, muitas vezes sem fazer um estudo minucioso acerca dos requerentes. As conseqüências são lógicas: qualquer um que atingir o único critério que esses passaportes dourados exigem – o dinheiro – consegue uma nacionalidade da União Europeia e todos os direitos e deveres que a ela estão associados.

Imagina-se, pois, a insatisfação de Estados que antes já eram contrários à migração em cenário de crises humanitárias, ao terem que lidar com novos indivíduos cujas entradas na União Europeia não só não foram aprovadas por eles como também não lhes trouxeram nenhum ganho econômico imediato. Nesse contexto, Estados que não estejam de acordo com as políticas dos passaportes dourados, especialmente os que possuem nacionalidades mais atrativas – como demonstra o QNI – podem rapidamente mudar as políticas de migração, dificultando a circulação de pessoas (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 4).

Interessante refletir, nesse contexto, como a condição de existência de um ser humano em determinado território está sempre carregada de um dever de retribuição – exatamente como alguns autores destacam, na definição de nacionalidade, acerca do aspecto de fidelidade do indivíduo para com o Estado. Isto é, sendo o imigrante alguém que não traz qualquer relação cultural com o Estado (conexão genuína) e a ele não fornece vantagens pecuniárias, sua

circulação fica restrita. Observa-se que o seu ir e vir é ainda mais restringido a depender de seus antecedentes criminais e de seu país de origem, o que faz os passaportes dourados se associarem ao componente discriminatório do ponto de vista financeiro e do ponto de vista xenofóbico.

4 HIPÓTESES E COMPATIBILIDADES JURÍDICAS

4.1 Passaportes dourados e Direito Internacional

Como se vê, os exemplos concretos de passaportes dourados estudados foram introduzidos nos ordenamentos jurídicos internos junto às já existentes normas de naturalização. Isto é, surgiram de acréscimos propostas e aprovadas pelos Estados – portanto, a partir de emendas legítimas –, que só foram destituídas quando confrontadas perante outros ordenamentos jurídicos ou no contexto do Direito Internacional. De certa forma, foram derrubados por componentes políticos de pressão. Nesse sentido, faz-se necessário a realização de uma análise da compatibilidade dos passaportes dourados perante os tratados e convencionais internacionais (normas expressas e princípios), tendo em vista que tal naturalização via *ius pecuniae* envolve mais do que apenas uma jurisdição ou ordenamento jurídico.

Os critérios de naturalização e outros assuntos relacionados à nacionalidade, como exposto anteriormente, são frutos da soberania de um Estado que, com base nas suas fontes de Direito, elabora as normas que os regerão. Essa garantia se encontra exposta mais de uma vez na Convenção da Haia de 1930 (artigos 1º e 2º)⁶⁷. Todavia, todo e qualquer Estado, seja ele mais ou menos integrado nas relações internacionais, está sujeito a sanções e críticas internacionais caso viole uma matéria de relevância internacional – como é a nacionalidade, visto é considerado um dos direitos humanos –, especialmente se o país em questão tiver se comprometido com um tratado ou convenção internacional. É nesse sentido, pois, que a Convenção da Haia de 1930 dispôs, em seu artigo 1º, que:

Cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais. Essa legislação será aceita por todos os outros Estados desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade.

⁶⁷ “Artigo 1º **Cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais.** Essa legislação será aceita por todos os outros Estados desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade.

Artigo 2º **Toda questão relativa ao ponto de caber se um indivíduo possui a nacionalidade de um Estado será resolvida de acordo com a legislação desse Estado.**” (grifos acrescidos).

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em 16 jun. 2022.

Isto é, um Estado que não tenha qualquer programa de passaportes dourados e contra eles se posicione firmemente pode, com base no Direito Internacional, não reconhecer a naturalização de um indivíduo em um outro Estado que tenha sido realizada pelo critério do *ius pecuniae*.

Nesse sentido, cumpre destacar que a CIJ estabeleceu, no julgamento Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), que **a concessão da nacionalidade deve ser reconhecida por Estados estrangeiros apenas se ela representar uma conexão genuína entre o Estado concedente e o indivíduo**. No caso concreto, ficou decidido que o Estado da Guatemala não agiu equivocadamente ao não reconhecer a recém-adquirida nacionalidade de Liechtenstein de Friedrich Nottebohm, nacional originário da Alemanha que, no contexto da Segunda Guerra Mundial, tentou se colocar numa posição neutra.

Dessa forma, não é exagerado considerar que a comunidade internacional venha a entrar em litígio acerca do reconhecimento – ou pela falta dele – das nacionalidades advindas da compra de passaportes dourados.

De outro bordo, na defesa jurídica dos passaportes dourados está o artigo 3º da Convenção da Haia de 1930, ao garantir uma circunstância gerada pelos esquemas de compra de nacionalidade e afirmar que “um indivíduo que tenha duas ou mais nacionalidades poderá ser considerado, por cada um dos Estados cuja nacionalidade possua, como seu nacional”. Isto é, alguém que possua uma nacionalidade originária de um primeiro Estado e tenha sido naturalizado em outro Estado através de um esquema passaporte dourado, pode, a depender da situação, fazer uso de qualquer uma de suas nacionalidades.

Isso porque uma pessoa com dupla ou multinacionalidade, sendo uma delas adquirida através da naturalização pelos passaportes dourados, pode gerar alguns conflitos de jurisdição entre os Estados dos quais é nacional. Nessa hipótese, cumpre destacar que, de acordo com o art. 4º da Convenção da Haia de 1930, “um Estado não pode exercer a sua proteção diplomática em proveito de um seu nacional contra outro Estado de que o mesmo seja também nacional”. Esse dispositivo derruba, pois, a possibilidade de um indivíduo comprar uma nacionalidade com o objetivo de se esquivar de qualquer tipo de sanção ou punição que esteja a cumprir para as autoridades de seu Estado de origem, visto que, na teoria, não poderá ser protegido diplomaticamente pelo Estado do qual se tornou nacional mais recentemente.

Ademais, assim como preceitua o art. 5º da Convenção da Haia de 1930:

Em um terceiro Estado, o indivíduo que possua várias nacionalidades deverá ser tratado como se não tivesse senão uma. Sem prejuízo das regras de direito aplicadas no terceiro Estado em matéria de estatuto pessoal e sob reserva das convenções em vigor, esse Estado poderá, em seu território, reconhecer exclusivamente, entre as nacionalidades que tal indivíduo possua, tanto a nacionalidade do país no qual ele tenha sua residência habitual e principal, quanto a nacionalidade do país, ao qual, segundo as circunstâncias, ele, de fato, pareça mais ligado.

É evidente que o ordenamento jurídico internacional se posiciona em prol do Princípio da Conexão Genuína disposto no Tratado da União Europeia como um dos princípios da nacionalidade. A consequência do cumprimento dessas normas parece gerar, na prática, um passaporte dourado pouco efetivo, tendo em vista que o seu aspecto principal de vínculo entre nacional e Estado (investimento financeiro) pode ser ignorado ou colocado em segundo plano, de acordo com a legislação.

Por um outro lado, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 afirma que “Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade” (artigo 15.2). Pode-se dizer que uma pessoa que possua os meios de adquirir qualquer nacionalidade advinda de programas de passaportes dourados, se não se encaixar na primeira parte do dispositivo, claramente consegue proteção pela parte final. Nesse contexto, indaga-se sobre a possibilidade de se vedar a vedação à naturalização via *ius pecuniae*⁶⁸.

4.2 Brasil como caso hipotético

O ordenamento jurídico brasileiro, como mencionado anteriormente, comporta quatro tipos de naturalização, sendo que nenhuma delas utiliza o critério financeiro do *ius pecuniae*: ordinária, extraordinária, especial ou provisória (artigo 64, Lei 13.445/17). Não há, pois, previsão de passaporte dourado.

Para além disso, é interessante notar também a posição jurídica que o Estado brasileiro se encontra caso algum nacional adquira um passaporte dourado. A CRFB/88, no artigo 12, §4º,

⁶⁸ Por mais que a naturalização via *ius pecuniae* não gere, necessariamente, abdicação a qualquer outra nacionalidade que o indivíduo possua, ele pode fazer isso voluntariamente, como disposto no artigo 6º da Convenção da Haia de 1930.

II, afirma que “será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que adquirir outra nacionalidade”, salvo os casos de (i) “reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira” e (ii) “imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis”.

A nacionalidade advinda dos passaportes dourados, como vista, não é um exemplo de nacionalidade originária, e sim de nacionalidade secundária, uma vez que ela decorre de um processo de naturalização. Além disso, não se tem registro de que esse tipo de nacionalidade tenha sido imposto a qualquer indivíduo: trata-se, na verdade, de uma opção de uma pessoa que, completamente disposta a adquirir esse *status* jurídico, cumpre todos os requisitos para realizar um procedimento regular perante o Estado concedente.

Dessa forma, os passaportes dourados não representam as exceções do artigo 12, §4º, II, da CRFB/88 e conseqüentemente impedem que o Brasil reconheça qualquer brasileiro adquirente deles. Até mesmo porque o Brasil, além de ser signatário de ter promulgado a Convenção de Haia de 1930 (Decreto nº 21.798/32), participou, como Estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), da elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Nada se encontra de concreto, todavia, no direito interno, acerca da possibilidade do Brasil reconhecer a naturalização, via passaporte dourado, de um indivíduo que não seja seu nacional. Na verdade, toda legislação que eventualmente fundamentasse uma posição favorável do Estado brasileiro seria baseada no Direito Internacional. Isso porque o Brasil promulgou a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) no Decreto nº 678/92, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que declara que “A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la” (artigo 20.3).

4.3 Pontos de melhoria

Os esquemas de passaportes dourados, apesar de estarem sofrendo com críticas internacionais e descontinuações, não são programas extintos, ao menos até o momento. Alguns países, diante das conseqüências já conhecidas dos passaportes dourados – como auxílio

(intencional ou não) à ilicitude e riscos de aumento de vulnerabilidades econômicas – reformam seus programas no intuito de adequá-los aos entendimentos da comunidade internacional. Dessa forma, faz-se necessário observar os apontamentos que estudiosos fazem acerca das possibilidades existentes para adequar tais passaportes aos ordenamentos jurídicos, ou ao menos diminuir seus impactos negativos e amplificar seus bônus.

Como visto, a entrada de grande quantidade de capital estrangeiro pode desregular economias, principalmente as menores e no setor privado, aumentando as vulnerabilidades sociais e econômicas já existentes. Para contornar esse problema, se faz necessário que o Estado adote políticas econômicas que reduzem os riscos criados pelos passaportes dourados, tais como gerenciamento dos investimentos de forma dinâmica, evitando o superaquecimento de algum setor e o desenvolvimento de uma dependência econômica insustentável, e elaboração de legislações que regulem o ritmo de entrada de investimento ao setor privado (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 13-16).

Muito se fala também sobre a necessidade de alterar a estrutura do próprio programa dos passaportes dourados. Uma opção viável é o aumento do valor do investimento exigido no setor privado (que geralmente é através do setor imobiliário), de forma a direcionar os requerentes a optarem pelo investimento no setor público, no qual a entrada de capital pode ser utilizada de forma mais benéfica para a população (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 16).

Por outro lado, sendo todo ou quase todo o investimento estrangeiro voltado para o setor público, o alcance de alguns objetivos que são comuns a vários Estados – como aumento de emprego no setor privado e expansão da capacidade turística – pode se dar de forma mais complicada. Sendo assim, alguns autores trazem como alternativa não a supervalorização do investimento direto no Estado, mas sim a diversificação das possibilidades de investimento no setor privado, de forma que não apenas o setor imobiliário seja beneficiado com os passaportes dourados, equilibrando mais a economia (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 16).

Nesse contexto, as considerações de GAMLEN *et al* (2019) a respeito dos passaportes dourados⁶⁹ mais vitoriosos se fazem necessárias. De acordo com os autores, os programas que exigem menores quantias financeiras têm uma menor taxa de sucesso, bem como os que

⁶⁹ O estudo em questão faz referência aos IIPs, que abarcam tanto os vistos de investidor quanto os passaportes dourados.

também não cobram os “critérios de engajamento” (GAMLEN *et al.*, 2019), tais como, residência, boa moral e bons costumes (que, no caso, pode-se associar à ausência de condenação penal). Mesmo que estes últimos “critérios de engajamento” sejam suprimidos ao ponto de quase não existirem, caso o critério pecuniário seja alto, o programa é considerado de sucesso.

Há, também, mudanças a serem feitas fora do setor econômico. Um procedimento rigoroso de escrutínio e pesquisa pelos antecedentes criminais dos requerentes dos passaportes dourados, afirmam XU, EL-ASHRAM e GOLD (2015, p. 24), é essencial para mitigar os potenciais riscos de integridade e de segurança. Isso está associado à transparência que vários Estados não possuem em relação aos programas, e que poderia os fazer mais sustentáveis e confiáveis aos olhos da comunidade internacional. Para tanto, a doutrina aponta que a simples divulgação de uma lista dos naturalizados poderia auxiliar (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 25).

A transparência, contudo, não se extingue na disponibilização do procedimento de pesquisa acerca da vida pretérita dos requerentes, nem na eventual lista dos naturalizados: é imprescindível que os Estados realizem prestações de contas em relação ao gerenciamento dos programas de passaportes dourados e aos investimentos provenientes deles, auxiliando no amparo de sua população (XU; EL-ASHRAM; GOLD, 2015, p. 25):

Since the granting of citizenship is a privilege earned by birth, descent or a selective immigration process, the public should expect to share in the benefit of conferring such a privilege on a selected few on the basis of economic considerations. In other words, the economic benefit should accrue to the nation as a whole and should be viewed as a national resource that indeed may not be renewable if the nation’s good name is tarnished by mismanagement. Consistent with this, countries should adopt a clear and transparent accountability framework for the management of both ECPs and the resources earned through them. National Funds that receive ECP resources should have a clearly defined accountability framework in their relevant legislation, charter, or management agreement. More generally, the number of citizenships granted, the amount of revenues earned, and their use, including the amounts saved, spent or invested, should be subject to financial audits, and be publicly available at regular intervals. All agents involved in the process, including financial and non-financial institutions (e.g. immigration agents and real estate developers), should be effectively supervised to ensure that the risk management systems in place are not bypassed. The relevant governance body should ensure that passports are obtained within the official program arrangement and that the program is properly designed to eliminate any potential integrity issues that could imperil its continuity.⁷⁰

⁷⁰ Tradução livre: Uma vez que a concessão de uma nacionalidade é um privilégio de nascimento, descendência ou de um processo de imigração seletivo, a população poderia esperar que compartilharia dos benefícios de outorgar esse privilégio a alguns baseado em critérios econômicos. Em outras palavras, o benefício econômico deve aumentar para a população como um todo, e deveria ser enxergado como uma fonte nacional de renda que

5 CONCLUSÃO

Diante um mundo paradoxal no qual as tecnologias e comunicação se expandem e avançam – o que permite o ser humano chegar literalmente cada vez mais longe – e que, ao mesmo tempo, vive crises humanitárias sem precedentes de refugiados, apátridas e migrantes em geral – que arriscam a própria vida para entrar em outros territórios, mesmo cientes das políticas migratórias xenófobas que crescem e se consolidam por toda a sociedade –, ter uma nacionalidade é um privilégio. Mais do que isso: ter nacionalidade de alguns países em específico torna-se quase um dos maiores poderes a se ter no mundo contemporâneo.

Isso porque elas podem oportunizar uma gama de direitos que vão desde à circulação mais livre pelo mundo, sem a necessidade de vistos para viagens turísticas, à residência permanente e trabalho regular em economias mais desenvolvidas. Além disso, ser nacional de alguns lugares significa ter acesso a regimes tributários mais favoráveis, bem como gozar do manto da proteção de Estados que possuem maior influência e poderio no cenário internacional. Enxergada de um ponto de vista mais humanitário, a aquisição de uma nacionalidade secundária pode possibilitar o recomeço de vidas que almejam um lugar seguro – física, política e economicamente – e com bons sistemas de saúde e educação.

Do outro lado do vínculo-jurídico estabelecido pela nacionalidade estão Estados que, visando a estabilidade de todos os aspectos de sua estrutura, fazem uso dos instrumentos jurídicos a seu favor. Reinventando, aprimorando ou extrapolando o processo de naturalização, pois, é que alguns países instituíram programas de nacionalidade por investimento, conhecidos popularmente por passaportes dourados, principalmente a partir do século XXI. Trata-se de um

pode não ser renovável se a reputação do Estado for desmantelada pelo mau gerenciamento [do programa de passaportes dourados]. Associado a isso, países deveriam adotar prestações de contas para o gerenciamento de programas de passaportes dourados e para as rendas provenientes deles. Fundos Nacionais que recebem verbas dos programas de passaportes dourados devem ter uma contabilidade definida em suas legislações relevantes, plano de contas ou acordos de gestão. Geralmente, o número de nacionalidades concedidas, a quantidade de investimento adquirido, e o seu uso, incluindo as quantias que ficam salvas, são gastas ou investidas, deveriam se submeter às audições fiscais, e ser disponibilizadas publicamente em intervalos regulares. Todos os agentes envolvidos no processo, incluindo as instituições financeiras e as não-financeiras (isto é, agentes de imigração e agentes do mercado imobiliário), deveriam ser efetivamente supervisionados para assegurar que os sistemas de risco de gerenciamento adotados não são ultrapassados. O órgão governamental relevante deveria assegurar que os passaportes estão sendo obtidos dentro das regras do programa oficial, e que o programa é desenvolvido de forma apropriada a eliminar qualquer problema em potencial de integridade que poderia impossibilitar sua continuação.

verdadeiro contrato de compra e venda, no qual o indivíduo adquire uma nacionalidade e, como contraprestação, oferece uma (grande) quantia de dinheiro.

Dessa forma, os passaportes dourados parecem estabelecer um negócio jurídico que serve muito bem às duas partes envolvidas: de um lado, pessoas interessadas – e pode-se dizer que algumas são até mesmo necessitadas – em todos os benefícios que uma nacionalidade secundária pode oferecer; de outro, Estados que procuram verba para seu melhor desenvolvimento, de forma a diversificar seus métodos de atração de investimentos estrangeiros e comercializar um instituto de direito público tão caro à sua soberania.

Entretanto, apesar de parecer uma solução para os problemas apontados acima, os esquemas de passaportes dourados não são direcionados a causas humanitárias e não se relacionam ao conceito sociológico de nacionalidade. Isto é, não servem como um vínculo tradicional entre Estado e indivíduo, no qual há uma proximidade genuína entre ambos, e de forma alguma foram pensados para salvar àqueles que se encontrem em situações de apatridia, por exemplo.

Afirmando obviedades, é necessário deixar claro que os passaportes dourados foram criados com o único intuito financeiro de atrair investimento para os Estados. Não por outro motivo que são comercializados por valores altos, possibilitando que todo o dinheiro cultivado nos esquemas seja de fato recebido por quem os atraiu. Importante ressaltar que todos esses projetos só são viabilizados porque oferecem aos compradores um *status* que equivale à monta dos milhões que são investidos: o de ser nacional de um país específico.

Todavia, o investimento dos passaportes dourados pode vir como uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo que possibilita o desenvolvimento acelerado dos setores aos quais é direcionado, gera o superaquecimento destes, causando desequilíbrio econômico que ocasiona no exacerbamento de problemas socioeconômicos já existentes. Isso ocorre principalmente nos investimentos voltados para o setor privado, e as consequências são diretamente sentidas na população do Estado concedente do passaporte dourado.

O cenário que se desenhou com a presente monografia, pois, permite afirmar que, ainda que nos casos concretos isso não esteja muito claro devido à falta de transparência, ao menos parte dos investimentos arrecadados com os passaportes dourados não são direcionados à

sociedade. Ou seja, a população detentora da nacionalidade comercializada não recebe qualquer vantagem nessa transação tendo em vista que o dinheiro fica concentrado na mão de poucos.

Isso fica ainda mais evidente quando se expõe as várias fraudes e polêmicas aos quais os passaportes dourados têm sido associados. Muitos milionários de todos os locais do mundo os utilizam como um instrumento para se estabelecerem legalmente em locais cuja legislação tributária é mais vantajosa, ou locais em que não haja tanta fiscalização acerca da origem do patrimônio pessoal e empresarial (paraísos fiscais). Para tanto, contam com a corrupção das autoridades que cercam o procedimento dos passaportes dourados que, uma vez corrompidas pelo dinheiro da corrupção, burlam as regras de seleção dos requerentes da nacionalidade.

Nesse contexto, essas nacionalidades são adquiridas como forma de refúgio àqueles que respondem criminalmente por algum fato típico praticado sob a égide do ordenamento jurídico de seu Estado de origem. Com isso, pessoas acusadas de um crime em um país, ou sob investigação das autoridades, tornam-se nacionais de outro para gozar da proteção diplomática, não serem extraditadas e viverem impunes em algum outro canto do mundo.

Apesar de toda a problemática, os passaportes dourados não são institutos explicitamente ilícitos. Por serem algo novo no mundo jurídico, não parecer haver lei específica sobre o tema, especialmente no ordenamento jurídico internacional. Apesar disso, é possível afirmar que os passaportes entram em conflito com uma série de princípios de Direito Internacional, como o da conexão genuína estabelecida pela CIJ no caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, e geram divergências de opiniões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPLY for Canadian citizenship. **Government of Canada**, 2022. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen.html>. Acesso em: 14 mai. 2022.
- ARGENTUM em português. Glosbe, 2022. Disponível em: <https://pt.glosbe.com/la/pt/argentum>. Acesso em: 19 jun. 2022.
- BRAMSTEDT, Katrina. **Antibodies as Currency: COVID-19's Golden Passport**. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32840824/>. Acesso em: 24 mai. 2022.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mai. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 21.798, de 6 de setembro de 1932**. Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em: 16 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 19 mai. 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O Longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONSTITUTION of Malta. **Legislation Malta**, 2022. Disponível em: <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>. Acesso em 05 jun. 2022.

CONVENTION on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law. **Refworld**, 2022. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>. Acesso em: 14 mai. 2022.

COUNTRY profiles. **European Union**, 2022. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en. Acesso em: 03 jun. 2022.

DETAILS of Treaty No. 043. **Council of Europe**, 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=043>. Acesso em: 23 mai. 2022.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: parte geral. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

DŽANKIĆ, Jelena. Immigrant investor programmes in the European Union (EU). **Journal of contemporary European studies**, v. 26, n. 1, p. 64-80, jan. 2018. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/51005>. Acesso em 01 jun. 2022.

DŽANKIĆ, Jelena. **The Global Market for Investor Citizenship**. Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2019.

EURODEPUTADOS querem acabar com os ‘passaportes dourados’. **Parlamento Europeu**, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20220228STO24220/eurodeputados-querem-o-fim-dos-passaportes-dourados>. Acesso em: 01 jun. 2022.

FERNANDES, Meenakshi *et al.* Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes - European Added Value Assessment. **European Parliament**, 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217). Acesso em: 01 jun. 2022.

GAMLEN, Alan. KUTARNA, Chris. MONK, Ashby. Citizenship as Sovereign Wealth: Rethinking Investor Immigration. **Wiley Online Library**, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12723>. Acesso em 01 jun. 2022.

GILES, Christopher. Malta's 'golden passports': Why do the super-rich want them? **BBC News**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-50633820>. Acesso em: 25 set. 2021.

HUSEK, Carlos Roberto. Nacionalidade. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/494/edicao-1/nacionalidade>. Acesso em: 18 mai. 2022.

INICIATIVA de cidadania europeia. **União Europeia**, 2022. Disponível em: https://europa.eu/citizens-initiative/_pt. Acesso em 17 jun. 2022.

KOCHENOV, Dimitry. LINDEBOOM, Justin. Empirical Assessment of the Quality of Nationalities. **Brill**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/22134514-00404007>. Acesso em 01 jun. 2022.

KOCHENOV, Dimitry. **Citizenship for real: its hypocrisy, its randomness, its price**, In: SHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer. EUI Working Papers. Itália: 2014, p.27-30.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MEPs demand a ban on 'golden passports' and specific rules for 'golden visas'. **European Parliament**, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em: 13 jun. 2022.

NATIONALITY Q&A. **Ministry of Justice**, 2022. Disponível em: <https://www.moj.go.jp/EN/MINJI/minji78.html#:~:text=The%20person%20must%20have%20been,the%20prescribed%20period%20of%20time.&text=The%20person%20must%20be%20of%20his%20her%20home%20country>. Acesso em: 14 mai. 2022.

NOTTEBOHM (Liechtenstein v. Guatemala). **International Court of Justice**, 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/18>. Acesso em 14 mai. 2022.

OBTER passaporte. **Governo do Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-passaporte-comum-para-brasileiro>. Acesso em 23 mai. 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

O PAPEL do Provedor de Justiça Europeu. **Provedor de Justiça Europeu**, 2022. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/our-strategy/home/pt>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PEERS, Steve. Want to be an EU citizen? Show me the money! **EU Law Analysis**, 2014. Disponível em: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html>. Acesso em: 18 jun. 2022.

PRESS release by the parliamentary secretariat for citizenship and communities: Citizenship is a member state competence – Malta takes note of European Commission concern. **Gvern ta' Malta**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx>. Acesso em: 05 jun. 2022.

QNI Rankings. **Quality of Nationality Index**, 2022. Disponível em: <https://www.nationalityindex.com/qni-rankings>. Acesso em: 03 jun. 2022.

QUALITY of Nationality Index, 2018. Disponível em: <https://www.nationalityindex.com/worldmap/AUT,BEL,BGR,HRV,CYP,CZE,DNK,EST,FIN,FRA,DEU,GRC,HUN,IRL,ITA,LVA,LTU,LUX,MLT,NLD,POL,PRT,ROU,SVK,SVN,ESP,SWE,GBR,GIB,IMN,JEY,LVANC>. Acesso em: 03 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU. **European Parliament**, 2018. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128). Acesso em: 01 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STQARRIJA mill-ministeru għall-intern u s-sigurtà nazzjonali. **Gvern ta' Malta**, 2013. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2013/October/19/pr2313.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2022.

STQARRIJA mill-ministeru għall-intern u s-sigurtà nazzjonali. **Gvern ta' Malta**, 2013.

Disponível em:

<https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2013/October/25/pr2368.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2022.

SUBSIDIARY Legislation 188.06. **Legislation Malta**, 2022. Disponível em:

<https://legislation.mt/eli/sl/188.6/eng/pdf>. Acesso em 05 jun. 2022.

THE Golden Passport. **Harper Business**, 2018. Disponível em:

<https://www.harperbusiness.com/book/9780062870070/The-Golden-Passport-Duff-McDonald/>. Acesso em: 24 mai. 2022.

TRATADO da União Europeia. **EUR-Lex**, 2022. Disponível em: <[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT)

[lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT)>. Acesso em 17 jun. 2022.

TSOLOVA, Tsvetelia. BAUM, Bernadette. Bulgaria scraps 'golden passports' scheme to lure wealthy foreigners. **Reuters**, 2022. Disponível em:

<https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-scraps-golden-passports-scheme-lure-wealthy-foreigners-2022-03-24/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

XU, Xin Cindy. EL-ASHRAM, Ahmed. GOLD, Judith. Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs. **International Monetary Fund**, 2015. Disponível em:

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Too-Much-of-a-Good-Thing-Prudent-Management-of-Inflows-under-Economic-Citizenship-Programs-42884>. Acesso em 01 jun. 2022.