



CAROLINA DE OLIVEIRA

# O CPF COMO GARANTIA DE DIREITOS PARA MIGRANTES INDOCUMENTADOS



- Direitos autorais exclusivos para o Brasil na língua portuguesa.
- Copyright © 2023 by EDITORA CEI.
- www.editoracei.com
- Diagramação: Viviani Barbosa Costa
- Capa: Viviani Barbosa Costa
- Data de fechamento: 05/06/2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Oliveira, Carolina de

Os reflexos da instrução normativa nº 2.034/2021 na proteção de migrantes indocumentados no Brasil : uma análise a partir da legislação interna e da Opinião Consultiva nº 18/2003 / Carolina de Oliveira. -

Boa Esperança, MG : Ed. da Autora, 2023.

Monografia (Pós-graduação) - Círculo de Estudos pela Internet (CEI). Orientador: Caio Paiva. ISBN 978-65-00-60993-6

1. Direitos humanos (Direito internacional) 2. Documentação 3. Migrantes - Aspectos jurídicos 4. Responsabilidade (Direito) 5. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos I. Título.

23-163324

CDU-342.7(100)

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Direitos humanos : Direito público internacional 342.7(100)  
Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

## AGRADECIMENTOS

*De maneira singela, gostaria de agradecer algumas pessoas que não poderia deixar de mencionar.*

*Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Caio Paiva pela escolha do trabalho para classificação no concurso de monografias quando eu mesma já hesitei diversas vezes sobre o valor do que foi escrito.*

*Agradeço com muito carinho à Mariana pela leitura atenta durante toda a confecção, pelas sugestões valiosas ao texto e pelo apoio acolhedor.*

*E agradeço também ao Dr. João pela recomendação do tema de pesquisa e apontamentos. Mais ainda, sou grata por todo o aprendizado na DPU, instituição pela qual tenho muito respeito e fico imensamente feliz de poder contribuir, ainda mais na temática migratória.*

*Aqueles que não cito nominalmente, mas que também me acompanharam durante o período de escrita, muito obrigada.*

## 1. INTRODUÇÃO

A motivação para a escolha da temática da migração vem do interesse pessoal da autora e pelo aprendizado proveniente de seu trabalho na Assessoria do Grupo de Trabalho de Migração, Apátrida e Refúgio na Defensoria Pública da União em São Paulo (DPU/SP), instituição que vem desempenhando um grande papel na proteção à população hipossuficiente migrante e refugiada.

No atendimento aos assistidos da Defensoria, foi possível constatar os percalços da migração no Brasil: o impedimento à regularização migratória durante a pandemia, a fragilidade dos instrumentos regulamentadores das formas de residência, a rigidez excessiva de critérios para a concessão de algumas delas, a discriminação entre as diversas nacionalidades, a excessiva burocratização do procedimento de regularização e as reiteradas violações de direitos humanos perpetradas pelos órgãos e agentes governamentais.

Dentre os diversos elementos complexos que compõem esse cenário de burocratização, tem-se a dificuldade de emissão do Cadastro de Pessoa Física, o CPF, a partir da edição da Instrução Normativa nº 2.034/2021 pela Receita Federal. Uma questão que talvez aparente ser inofensiva num primeiro momento, na verdade é bastante grave no acesso a direitos das pessoas migrantes, incidindo até sobre a regularização migratória.

O objetivo do estudo será de verificar como essa restrição na emissão do CPF afronta a proteção interna e internacional das pessoas migrantes indocumentadas. Como fonte de estudo, buscou-se o amparo legal no ordenamento jurídico interno, a partir da Constituição Federal e da Lei de Migração, e na jurisprudência internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a partir das disposições da Opinião Consultiva nº 18/2003.

Num primeiro momento, o trabalho teria um recorte somente a partir da jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, porém optou-se por redirecionar a pesquisa para desta-

car como a restrição de acesso ao CPF é também manifestadamente contrária à própria normativa nacional de proteção a migrantes.

Na escolha da jurisprudência internacional, o trabalho delimita-se à Opinião Consultiva nº 18/2003 proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, diante da especificidade do tema de proteção dos direitos e garantias das pessoas indocumentadas. Optou-se pela análise deste parecer pelo enfoque dado aos migrantes indocumentados.

A metodologia de pesquisa foi efetuada de duas formas. A primeira deu-se a partir da análise bibliográfica sobre direitos humanos, a migração de pessoas indocumentadas e a jurisprudência do Sistema Interamericano. Já a segunda, a partir do estudo de documentos normativos, quais sejam, a legislação interna sobre os direitos dos migrantes e a Instrução Normativa nº 2.034/2021.

Para o desenvolvimento do estudo, dividiu-se o trabalho em três capítulos. O primeiro será destinado a análise da Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana e seus efeitos. No segundo, será abordada a proteção a migrantes indocumentados a partir das disposições da Constituição Federal e da Lei de Migração. No terceiro capítulo, será estudada a Instrução Normativa nº 2.034/2021 e seus impactos no acesso aos direitos dos migrantes indocumentados no Brasil.

Ao final, será possível compreender a complexidade da política migratória brasileira e a importância de que as normativas internas, ainda que administrativas, a exemplo da Instrução Normativa nº 2.034/2021, cumpram as determinações legais e se submetam a instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos.

## **2. A PROTEÇÃO A MIGRANTES INDOCUMENTADOS E A OPINIÃO CONSULTIVA Nº 18/2023**

Nesta seção, será exposto o que é o Sistema Interamericano e sua jurisdição sobre o Brasil. Para que não se demore muito para chegar ao tema central, deixará de se abordar o contexto histórico de implementação dos direitos humanos nos cenários internacional e brasileiro. De igual modo, opta-se por indicar os instrumentos normativos importantes para a consolidação do sistema, sem, contudo, dar-lhes o enfoque. Isso porque o objeto de estudo é a dissonância da Instrução Normativa (IN) nº 2.034/2021 em relação a proteção a migrantes indocumentados garantida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 18/03.

Com esse recorte temático, o trabalho priorizará a defesa dos migrantes a partir do referido parecer, sem que se faça uma ampla abordagem de toda a jurisprudência do Sistema Interamericano sobre os direitos dos migrantes. A escolha ocorreu em razão de que a OC-18/03, conforme se abordará ao longo do trabalho, tem um enfoque direto na garantia dos direitos das pessoas migrantes sem documentação, sob o princípio da igualdade e não discriminação. Outras decisões ou opiniões consultivas, embora possam tratar, de algum modo, sobre a proteção desses indivíduos, não têm a mesma profundidade de análise. Para o trabalho, essa essência é significativa para o direcionamento do estudo.

Uma vez compreendida como é a proteção a essas pessoas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir do recorte da OC-18/03, será analisada se há correspondência com a normativa interna. Por fim, será examinado se essa proteção é ferida com a publicação da IN 2.034/2021 e seus efeitos práticos.

## **2.1. BREVE EXPLICAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi inaugurado em 1948 após a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, e a formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), também de 1948, como um sistema regional de proteção a direitos humanos. A sua implementação efetiva, por sua vez, ocorreu somente a partir de 1959, com a criação de seus órgãos de monitoramento, quais sejam, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Outro documento fundamental para o sistema é a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, complementado pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), de 1988, e pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (Protocolo de Assunção), de 1990.

Para fins de contextualização, vale expor brevemente que o Sistema Interamericano pode ser subdividido em dois, quais sejam, o subsistema da OEA e o subsistema da CADH. O primeiro tem como base a Carta da OEA, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e o Regulamento da CIDH, aplicando-se a todos os Estados-membros da OEA. Já o segundo, por sua vez, baseia-se na CADH e se aplica somente aos Estados que tenham ratificado a Convenção, tendo como órgãos de proteção tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana.

Alguns Estados do continente americano apenas adotaram a Carta da OEA, de forma que se submetem somente ao primeiro subsistema. Aqueles que, além da Carta, também ratificaram o Pacto de São José, estão sujeitos a um controle mais exigente. Ainda, no segundo subsistema, vale apontar que a Corte IDH possui uma

função contenciosa e atua com base no Pacto de São José, e não na Carta da OEA e na Declaração Americana. De todo modo, como o segundo subsistema está inserido no primeiro, um Estado poderá ser avaliado tanto pela Convenção Americana quanto pela Carta da OEA.

No caso das opiniões consultivas, como será melhor abordado nas próximas seções, a atuação da Corte IDH ocorre de uma maneira mais ampla e produz efeitos para todos os Estados-membros da OEA, e não apenas para os Estados que aceitaram a função contenciosa da Corte.

### **2.1.1 SUBMISSÃO DO BRASIL AO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

As mudanças ideológicas e normativas trazidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram de grande importância para a abertura do Brasil a tratados internacionais de direitos humanos, inclusive, a adoção da própria Convenção Americana de Direitos Humanos.

Celso Lafer, jurista e ex-ministro das Relações Exteriores, aponta que o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (artigo 4º, inciso II, da CF/88) teve grande relevância para a aprovação da CADH no Congresso Nacional<sup>1</sup>.

O Estado brasileiro ratificou a CADH em 1992 por força do Decreto nº 678/1992. A competência contenciosa da Corte IDH, no entanto, foi reconhecida somente em 2002, por meio do Decreto nº 4.463/2002, sendo que seus efeitos foram retroagidos até dezembro de 1998, nos seguintes termos:

Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo

---

1 LAFER, Celso, prefácio ao livro de Pedro Dallari. Constituição e relações exteriores, p. XIX. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 104.

indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

Com a ratificação, o Brasil então se compromete a promover e proteger os direitos abrangidos pela Convenção Americana, ainda que isso signifique promover mudanças legislativas para compatibilizar o sistema normativo interno com as normas internacionais, sob pena de responsabilização internacional pelo descumprimento das disposições convencionais.

Vale lembrar que o Brasil é membro da OEA desde a assinatura da Carta da OEA em Bogotá no ano de 1948, de modo que os pareceres da Corte IDH incidiriam sobre o país de qualquer forma. Porém, há grande diferença no compromisso de um Estado no aceite da competência contenciosa da Corte, já que ele se submete a um controle internacional de direitos humanos, quando esgotados os recursos internos. Pode-se dizer que o aceite foi até um pouco tardio.

Ainda assim, com a ratificação, o Brasil reafirma seu processo de redemocratização e reinserção na comunidade internacional quanto ao tema de direitos humanos.

## **2.2. COMPETÊNCIA CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Pela sua função consultiva, a Corte Interamericana promove a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos ou de qualquer outro tratado de proteção aos direitos humanos e sua aplicabilidade prática a partir de perguntas específicas feitas por algum Estado-membro da OEA ou pelos órgãos legitimados pelo Capítulo X da Carta da OEA, quais sejam: Assembleia Geral; Reunião