



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL



JOÃO DANIEL MORAES DE SOUZA

**A EMISSÃO DE CPF PARA OS MIGRANTES RESIDENTES FRONTEIRIÇOS: DO
CONTROLE FISCAL À CIDADANIA**

CORUMBÁ/MS

2022

JOÃO DANIEL MORAES DE SOUZA

**A EMISSÃO DE CPF PARA OS MIGRANTES RESIDENTES FRONTEIRIÇOS: DO
CONTROLE FISCAL À CIDADANIA**

Relatório de defesa de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa:

Ocupação e identidade fronteiriça

Orientador:

Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira

CORUMBÁ/MS

2022

JOÃO DANIEL MORAES DE SOUZA

**A EMISSÃO DE CPF PARA OS MIGRANTES RESIDENTES FRONTEIRIÇOS: DO
CONTROLE FISCAL À CIDADANIA**

Relatório de Defesa de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em Corumbá/MS em ____/____/____ com conceito _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços/CPAN

1º avaliador: Luiza Vieira Sá de Figueiredo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/CPAN

2º avaliador: Prof. Dr. Hermes Moreira Júnior
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

Dedico esta pesquisa à Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá, a qual, por meio de seus colaboradores se esforça diariamente para promover uma sociedade mais justa e acolhedora, e aos migrantes que cruzam a nossa fronteira na esperança de uma vida melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fim último do homem e o único necessário, pela graça de iniciar e concluir esse mestrado. Sem a paciência concedida ao longo da jornada e a perseverança infundida nos momentos de necessário distanciamento da pesquisa eu jamais teria obtido a determinação para concluir esse mestrado.

À missão scalabriniana atuante em nossa cidade por meio da Igreja Nossa Senhora de Fátima e demais comunidades (especialmente a Igreja São Francisco de Assis), pelo olhar espiritual dedicado às mobilidades humanas, sem o qual a temática da migração provavelmente não teria tocado meu coração.

À minha família, já incluindo a minha noiva, pelo incentivo inicial e pelo apoio durante a realização desse mestrado. Sem o apoio incondicional de vocês e sem a base prévia que me proporcionaram em todos os níveis de educação, essa conquista não seria possível. Ela não é só minha, mas também é de vocês. Muito obrigado por tudo meus amores.

À Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá, especialmente o Gabinete e o Centro de Atendimento ao Contribuinte, pela compreensão da importância desse estudo e pelo apoio pessoal de meus colegas de trabalho. Que esta singela contribuição possa ajudar-nos a alcançar cada vez mais o cumprimento de nossos fins institucionais e proporcione, o mais possível, a resposta que a sociedade necessita.

Por fim, ao professor Dr. Marco Aurélio pelo interesse nessa pesquisa, por seu magistério e por sua amizade. Se hoje eu posso me titular mestre, é porque pacientemente o senhor dedicou-se a transmitir as luzes necessárias para que eu pudesse não apenas contemplar a verdade (ou pelo menos a verdade provável), mas também exercer o ofício da pesquisa acadêmica. Após tantas observações, tantas correções, tantas reformulações, enfim fui capaz de concluir essa dissertação de mestrado e de gerar uma opinião abalizada para o tema proposto. Sem a sua zelosa orientação o fim desse longo e árduo itinerário não seria possível.

RESUMO

Trata o presente estudo de investigar os aspectos gerais e específicos do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para fins de controle e garantia da cidadania aos não nacionais, notadamente aos residentes fronteiriços. A pesquisa buscou analisar os aspectos legais e operacionais de sua concessão, bem como expôs as diretrizes nacionais e algumas práticas locais ao longo do território nacional. Como resultado, foi possível descrever a natureza do CPF com alguns de seus atributos, chegando-se a lapidar conclusão de que atualmente a titularidade desse documento é condição *sine qua non* para o exercício da cidadania.

A ênfase desse estudo foi a região fronteira existente entre os municípios de Corumbá (Brasil) e Puerto-Quijarro (Bolívia) e suas conurbações, com foco no atendimento prestado pela Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá e por outras instituições governamentais. Como resultado, foi possível constatar como o CPF tem sido utilizado para fruição de benefícios sociais e quais são algumas das estratégias para obtê-lo.

O que esta pesquisa demonstra cabalmente é que a questão documental não pode ser vista com importância secundária nas análises sobre fronteira e migração. Ao contrário, seu protagonismo ganha espaço com o apelo dos estudiosos para que as mobilidades humanas sejam realizadas de modo ordenado e sustentável. A partir das conclusões estabelecidas, espera-se que a presente pesquisa possa firmar-se como um preparo conceitual para posteriores investigações e como fundamentação teórica para construção de ordenamentos de fronteira apropriados.

Palavras-chave: Fronteira – Migração - Cadastro de Pessoas Físicas - Documentação – Ordenamento de Fronteira

RESÚMEN

Este estudio trata de investigar los aspectos generales y específicos del Registro de Particulares (CPF) con fines de control y garantía de ciudadanía a los no nacionales, especialmente a los residentes fronterizos. La investigación buscó analizar los aspectos legales y operativos de su concesión, así como exponer los lineamientos nacionales y algunas prácticas locales en todo el territorio nacional. Como resultado, fue posible describir la naturaleza del CPF con algunos de sus atributos, llegando a la conclusión de que actualmente la titularidad de este documento es condición *sine qua non* para el ejercicio de la ciudadanía.

El énfasis de este estudio fue la región fronteriza existente entre los municipios de Corumbá (Brasil) y Puerto-Quijarro (Bolivia) y sus conurbaciones, con un enfoque en el servicio prestado por el Servicio de Aduanas de la Hacienda Federal de Brasil en Corumbá y por otras instituciones gubernamentales. Como resultado, se pudo ver cómo se ha utilizado el CPF para gozar de beneficios sociales y cuáles son algunas de las estrategias para obtenerlo.

Lo que esta investigación demuestra plenamente es que el tema documental no puede verse como una importancia secundaria en los análisis de fronteras y migración. Por el contrario, su protagonismo gana espacio con el llamado de los estudiosos para que la movilidad humana se lleve a cabo de manera ordenada y sostenible. Con base en las conclusiones establecidas, se espera que esta investigación pueda establecerse como una preparación conceptual para futuras investigaciones y como fundamento teórico para la construcción de órdenes fronterizos adecuados.

Palabras clave: Frontera - Migración - Registro de personas - Documentación - Planificación Fronteriza

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadros:

Quadro 1 – Documentos de identificação do migrante no âmbito do MERCOSUL.....	29
Quadro 2 - Documentação à luz da legislação migratória.....	33
Quadro 3 - Unidades de atendimento da RFB em cidades que estão localizadas na fronteira.....	40
Quadro 4 - Inscrições de CPFs para não nacionais na Alfândega de Corumbá entre os anos 2018 e 2020.....	55
Quadro 5 - Relação de normas do COAF que obrigam o uso do CPF.....	64
Quadro 6 – Cadastros e Documentos concedidos ao não nacional e que exigem o CPF.....	65
Quadro 7 - Comparação entre a concessão de CPFs e a concessão de RNMs no País.....	69
Quadro 8 – Migrantes matriculados na Rede Municipal de Educação de Corumbá de 2018 a 2020.....	70

Tabelas:

Tabela 1 – atendimentos prestados pela Rede Municipal de Assistência Social em 2021.....	67
Tabela 2 – Demanda de RNM registrados entre 2019 e 2020.....	68

LISTA DE ABORDAGENS

Secretaria Municipal de Assistência Social de Corumbá.....	66
Delegacia da Polícia Federal em Corumbá.....	68
Secretaria Municipal de Educação de Corumbá.....	70
Secretaria Municipal de Saúde de Corumbá.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALF - Alfândegas

ALF/COR - Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá-MS

ARF - Agências

CAC - Centro de Atendimento aos Contribuintes.

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CHT - Certificado de Habilitação Técnica

CNS - Cartão Nacional de Saúde

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COGEA - Coordenação Geral de Atendimento

Convenção da Haia - Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros de Haia

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social

DRF - Delegacias

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EF - Ensino Fundamental

EI - Educação Infantil

EJA - Educação de Jovens e Adultos

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IRF - Inspetorias

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NIT - Número de Identificação do Trabalhador

OIM - Organização Internacional para as Migrações

PA - Postos de Atendimento

Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

REDE SEGDOC - Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do MERCOSUL e Estados Associados

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

RNM - Registro Nacional Migratório

Siscac - Sistema Integrado de Atendimento ao Contribuinte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - DOCUMENTAÇÃO E MIGRAÇÃO SOB A PERSPECTIVA FRONTEIRIÇA.....	16
1.1 A documentação do migrante internacional em fronteira perante o ordenamento jurídico nacional.....	16
1.1.1 O Cadastro de Pessoas Físicas como documento básico para o migrante internacional em região de fronteira	34
1.2 A questão documental na cidade Corumbá-MS.....	36
CAPÍTULO II - A CONCESSÃO DO CPF PARA OS MIGRANTES EM CIDADES DE FRONTEIRA.....	39
2.1 Presença fiscal e diretrizes nacionais.....	39
2.1.1 Presença fiscal e práticas locais.....	46
2.1.3 Interesse civil, interesse migratório, interesse fiscal: discordâncias e implicações para o residente fronteiriço.....	49
2.2 A experiência dos atendimentos prestados pela Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá no período 2018 - 2020.....	54
CAPÍTULO III - O CPF E A CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES EM CIDADES DE FRONTEIRA.....	58
3.1 A cidadania dos não nacionais no Brasil	58
3.2 O CPF e o exercício da cidadania do não nacional no Brasil	63
3.3 O impacto gerado pela emissão do CPF para o exercício da cidadania dos residentes fronteiriços no município de Corumbá-MS.....	66
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

O presente estudo é o resultado de observações e indagações a respeito da vida na fronteira, em especial, a vida do residente fronteiriço. Tais questionamentos surgiram ainda na Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá, Mato Grosso do Sul, quando a rede de atendimento se deparou com uma crescente demanda para concessão do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para os migrantes, fronteiriços ou não, e precisou se adequar legalmente e operacionalmente para promover os direitos desse público.

Nesse percurso, diversas construções de mosaicos documentais foram adotadas para garantir a legitimidade das concessões, mitigando o risco de fraudes e das ações de coiotes/atravesadores, bem como para promover a segurança dos atendentes que estavam sendo requisitados pela autoridade migratória (Polícia Federal) a prestar informações sobre determinadas concessões de CPF. No entanto, mesmo a minha instituição carecia de um olhar mais aprofundado para as questões de fronteira.

Como bem aprendi com o professor Dr. Marco Aurélio e com a professora Dra. Luiza em suas aulas sobre documentação e cidadania, as políticas e os estudos de fronteira quando realizados por pessoas que não vivem a fronteira, isto é, não vivem a vida na fronteira, mas, quando muito, estão apenas fisicamente na fronteira mantendo o pensamento de interior ou de capital do País, resultam em análises inadequadas, a começar sobre o entendimento do que é uma fronteira. Se essas mesmas políticas forem construídas por pessoas que sequer viveram em regiões fronteiriças, então emerge também um pensamento negativo da fronteira, carregado de preconceitos e de esforços convergentes com seu fechamento e sua depreciação perante o restante do território nacional. Aliás, é notável a visão de que todas as fronteiras são iguais, são perigosas, são redutos de marginalidade e de crimes organizados, além, é claro, de populações subdesenvolvidas em relação ao restante do País.

De fato, as apreciações formuladas nesta pesquisa apenas confirmam que as políticas de fronteira e o ordenamento jurídico para ela construída são insuficientes para a complexidade de relações sociais (antropológicas, urbanísticas, institucionais, jurídicas, econômicas e políticas) nela existente. Mais que isso, refletem algumas incoerências cuja percepção pelos residentes nas regiões de fronteira é tão evidente que implica a natural conclusão de que existe um descaso político para a vida na fronteira.

Objetivando desconstruir esse olhar indiferente para a realidade da fronteira, ingressei no Mestrado de Estudos Fronteiriços (MEF) com a intenção de compreender como a questão documental deveria ser realmente tratada para abarcar não apenas a solução mais apropriada para cada caso concreto, mas também a mais adequada sob a perspectiva humanitária. Confesso que esse olhar mais humano se iniciou com a elevação do fluxo migratório dos haitianos em 2018 para Corumbá, o qual demandou um intenso esforço da Alfândega da Receita Federal para promover um atendimento digno e célere, o mais possível, para acolhê-los no País e, assim, possibilitar a reconstrução de suas vidas.

Por esse motivo, estabeleci que o MEF seria o ambiente adequado para me instruir e analisar as relações existentes entre a concessão do CPF e a promoção da cidadania para os imigrantes em geral. Nesse interim, dei-me conta de quão fracionadas são as regras estabelecidas para documentação do estrangeiro, suas discrepâncias e suas dificuldades. Foi nessa época que se evidenciou para mim o ônus de ser residente fronteiriço perante a legislação brasileira e, por esse motivo concluí que seria necessário estabelecer meios de esclarecimento sobre os requisitos para a obtenção do CPF, elucidando as aparentes contradições ou lacunas legislativas. A importância desse discernimento era urgente e só foi mitigada, em parte, pelo fechamento das fronteiras por causa da Pandemia Covid-19.¹

No entanto, a reabertura da fronteira era inevitável e, havia a expectativa que durasse não mais do que poucos meses. Com isso em mente, a formulação dessa pesquisa prosseguiu com a percepção de que era possível e imprescindível traçar um panorama dos atendimentos de CPF prestados pela Receita Federal do Brasil, em especial a Alfândega de Corumbá, no que diz respeito a perspectiva legal e operacional.

Mas sabíamos que esse conhecimento, conquanto beneficiasse imensamente os trabalhos executados pela Alfândega, não dirimia as dúvidas a respeito do aumento das solicitações de inscrição do CPF pelos migrantes internacionais. Por esse motivo, compreendemos que o problema só poderia ser cabalmente respondido com a construção de mosaico documental capaz de explicar como o CPF se relaciona com outros documentos e cadastros, e seu reflexo para a

¹ Em decorrência da Portaria nº 125, de 19 de março de 2020 o número de migrantes atendidos reduziu-se drasticamente.

vida na fronteira. Daí ser determinante analisar o impacto gerado pela emissão do CPF para o exercício da cidadania destes migrantes no Município de Corumbá-MS.

No entanto, apesar do fértil campo de estudo que é a cidade de Corumbá, localizada ao oeste do Estado de Mato Grosso do Sul e que faz fronteira seca com Puerto-Quijarro, na Bolívia, a dificuldade em encontrar um modelo metodológico logo se fez presente. De fato, não existe um modelo consagrado para os estudos fronteiriços. Tampouco para estudos envolvendo documentação em regiões de fronteira. Há, quando muito, um esforço em reunir ferramentas metodológicas de pesquisas distintas para construir um arcabouço de métodos pertinente a cada investigação.

Esta pesquisa, portanto, nasce sob a compreensão da necessidade de uma pesquisa multidisciplinar a fim de delinear o objeto de nosso estudo. Inicialmente investigamos em Souza, Correa e Oliveira (2017) e Foucher (2013) a percepção do que é uma fronteira em seus sentidos real, simbólico e imaginário. Avançamos com Raffestin (1973) e Siqueira (2009) para estabelecer que fronteiras não são iguais, e em Buursink (2001) fechamos a noção de que mesmo cidades ditas “gêmeas” não possuem grau parelho de desenvolvimento. Em seguida encontramos nos estudos de Ramos Rojas (2014) valiosas lições sobre a tripla concepção da fronteira: fronteira de securitização, fronteira de identidades e fronteira de mobilidades.

Acerca dos estudos migratórios, valemo-nos dos estudos de Souza, Correa e Oliveira (2017) e de Simões e Veras (2020), os quais trataram sobre a pendularidade, condição característica das fronteiras secas. Enriquecendo o debate formado, aproveitamos também as percepções de Mora (2013), segundo o qual o olhar sobre a migração não pode estar esvaziado de um viés interdisciplinar. Em Feldman-Bianco (2018), seguimos o entendimento de que falhas legislativas, presumidamente intencionais, tornam a legislação migratória ambígua: ao mesmo tempo em que se discursa sobre acolhimento e promoção do migrante internacional, mitiga-se as suas opções a processos custosos e segregadores. Por fim, em Venosa (2009), somos guiados pelas lições jurídicas segundo as quais o não nacional, apenas por ser um indivíduo do gênero humano, é portador de direitos e dignidade inerente à sua existência como pessoa humana.

É a partir desse preparo bibliográfico, que podemos iniciar os estudos próprios do CPF a partir da legislação pátria e dos tratados e convenções internacionais. Isso porque é com base nessa etapa que conseguimos obter o panorama da questão documental e assim construir quadro-síntese pertinentes envolvendo a documentação do não nacional no país. Com isso torna-se

possível vislumbrar as divergências de tratamento que se afluam de modo especial nas regiões de fronteira. Em meio a complexidade das intrincadas relações jurídicas existentes, esforçamo-nos para eliminar as confusões e delimitar adequadamente o propósito do CPF como documento fiscal e como documento social.

Finalmente, em Sousa (1949) e Sousa, Garcia e Carvalho (1998) encontramos as adequadas definições a respeito da cidadania e podemos, com base na legislação hodierna, traçar o mosaico documental que o imigrante se torna apto a usufruir em decorrência da concessão do CPF. Esse tratamento metodológico é essencial para demonstrarmos como o Cadastro da Pessoa Física efetivamente deixou de ser um documento meramente fiscal para se tornar um dos documentos mais importantes para o gozo da cidadania pelos não nacionais.

Este estudo está dividido em três capítulos. No primeiro abordaremos a questão da documentação e da migração sob a perspectiva fronteiriça, isto é, estabelecendo a visão que se tem da fronteira pelos estudiosos da fronteira. No segundo descreveremos como se dá a concessão do CPF para os não nacionais em cidades de fronteira analisando tanto os parâmetros e protocolos de atendimento nacionais como também o atendimento prestado na Alfândega da Receita Federal do Brasil em Corumbá-MS. Por fim, no terceiro trataremos do CPF como condição *sine qua non* para cidadania do não nacional em cidades de fronteira.

Acreditamos que esse singelo estudo poderá contribuir para o entendimento geral sobre a documentação, temática pouco explorada em pesquisas de fronteira, e permitirá que pesquisas posteriores obtenham o êxito de aperfeiçoar as políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento social e econômico das cidades de fronteira no País, mitigando preconceitos e aversões manifestadas para todos os que nelas vivem: nacionais ou não.

CAPÍTULO I

DOCUMENTAÇÃO E MIGRAÇÃO SOB A PERSPECTIVA FRONTEIRIÇA

1.1 A documentação do migrante internacional em fronteira perante o ordenamento jurídico nacional

A ação do Estado sobre um determinado território pode ser resumida em uma palavra: controle. De fato, é pelo controle que se criam cadastros, documentos, autorizações, restrições, ações de fiscalização para apurar a conformidade com as normas estabelecidas, bem como a aplicação de penalidades para quem as descumpre, com ou sem a lavratura de multas (a depender da legislação aplicável).

Esse raciocínio aplica-se também em toda área de fronteira que um determinado território possui, das quais tivemos conhecimento.² Tomamos aqui a definição proposta por Foucher (1991), segundo o qual “a fronteira é uma descontinuidade geopolítica, com funções de delimitação real, simbólica e imaginária”. Isso porque a fronteira existe sempre sob o limite do Estado, marco geográfico que delimita a extremidade do território em que este exerce sua soberania (função real) e no qual uma comunidade política vinculada a este mesmo Estado reside, obedecendo suas leis, submetendo-se aos controles estabelecidos (função simbólica) e vivenciando imagem de que o outro lado do limite é desconhecido, temerário e potencialmente nocivo, ainda que este possua atrativos e benefícios (função imaginária).

No entanto, para compreender a fronteira é necessário adotar o entendimento de que sua construção se dá por meio de forças simbólicas que convergem e divergem de modo peculiar, conferindo um sentido próprio para a região fronteira. É o que constatamos pelas lições de Siqueira (2009):

“Em uma região fronteira observamos que sua construção é marcada por forças simbólicas, as quais interferem no cotidiano dos seus atores sociais, que vivem as diferenças culturais peculiares de uma população miscigenada. Tal poder simbólico é mais presente que qualquer outro tipo de poder. A magia das fronteiras está na existência de uma desobediência da ordem nacional em decorrência de estabelecer estatutos próprios. Não tem como negar que há um

² É impossível conhecer com profundidade todas as fronteiras que existem, no entanto, ao longo da pesquisa, encontramos essa similaridade em relação às regiões por nós observadas.

modo de vida peculiar em fronteiras. Portanto deve-se ter um olhar diferenciado dessas regiões que são azadas por sua natureza.”

Por esse motivo, concordamos com Ramos Rojas (2020) quando este afirma que existe uma tripla concepção da fronteira: fronteira de securitização, fronteira de identidades e fronteira de mobilidades. Enquanto a primeira diz respeito às restrições impostas por meio de um aparato jurídico-administrativo, a segunda corresponde às relações de pertencimento e de diferenciação, e a terceira corresponde aos diversos nós das redes de migração que possibilitam a travessia contínua e ordenada de pessoas (migrantes, familiares, empregadores, governantes e atravessadores).

Não podemos, porém, cometer o erro de considerar que todas as fronteiras são iguais. Na realidade, cada fronteira é composta por relações dinâmicas ordenadas pela desigualdade existente entre as nações limítrofes e entre as populações que nelas residem, materializando as funções simbólicas e imaginárias como fontes de real singularidade para estas regiões. É o que pondera Siqueira (2009) quando diz:

“É evidente que existem relações desiguais entre as nações fronteiriças. E, tais relações de poder exercidas nas fronteiras também se tornam algo característico, estabelecendo a hegemonia de uma nação frente à outra. Consideramos importante observar que a fronteira, por si só, possui peculiaridades para com as demais regiões de uma nação e, também, é possuidora de traços próprios quando a comparamos com outras áreas de fronteiras.”

Esse raciocínio, aliás, vai ao encontro das lições de Raffestin (1973) que defende também a existência de um aspecto temporal na fronteira:

“A fronteira, portanto, não é mais apenas um limite espacial, mas ainda um limite de tempo no sentido de que as atividades não conhecem a mesma taxa de evolução e que, portanto, o fluxo do tempo social não é idêntico em cada lado da fronteira.” (RAFFESTIN, 1973, p. 88, tradução nossa)³

³ No original: “*La frontière, dès lors, n'est plus seulement une limite spatiale mais encore une limite temporelle en ce sens que les activités ne connaissent pas le même rythme d'évolution et que, par conséquent, l'écoulement du temps social n'est pas identique de part et d'autre de la frontière*”.

Diante de tamanha complexidade, constatamos que, além das funções simbólicas e imaginárias, o Estado, ao manifestar sua soberania, exerce funções sobre a fronteira, as quais, em geral, são adjacentes ao controle estatal e são inerentes à condução política do Estado. Esse controle soberano se dará não apenas para pessoas, mas também para os bens que ingressam e saem do país, tornando o controle estatal uma presença indissociável da região fronteira. A respeito dessas funções, Foucher (2013) assevera:

“Lugar de inscrição da política no território, a fronteira é um objeto geopolítico por excelência. As suas funções clássicas são múltiplas – política (soberania), legal (direito), fiscal (alfândega), policial (controle), militar (defesa) –, ainda que não sejam todas exercidas no envelope externo do território nacional.”

Importante notar que tais funções não apenas não são exercidas do mesmo modo em toda a região de fronteira, como também não se assemelham ao mesmo tipo de controle desempenhado no restante do território nacional. Há sim semelhanças formais, mas também muitas diferenças materiais. O que podemos afirmar com certeza é que todo migrante internacional que ingressa no país, seja em caráter provisório, seja em caráter permanente, ou ainda, todo aquele que esteja em território nacional e decida sair, deve submeter-se ao controle estatal migratório.

Essa relação é particularmente mais delicada nas regiões de fronteira com cidades próximas cuja travessia de um país a outro ocorre com habitualidade entre muitos residentes. Tais cidades são normalmente denominadas “gêmeas”. Interessante notar que, dado o caráter espacial-temporal defendido por Raffestin, apesar de próximas (às vezes tão próximas a ponto de se cruzar o limite com um simples ato de atravessar a rua), cada cidade tem um grau de desenvolvimento não necessariamente equivalente.

Segundo a Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, cidades gêmeas são municípios de fronteira com grande potencial de integração econômica e cultural, no qual manifestam-se os problemas característicos da fronteira com reflexos diretos sobre o desenvolvimento regional e sobre a cidadania.⁴ Apesar da denotação legal, as reflexões de Buursink (2001) nos alertam que

⁴ “Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho,

se trata de um equívoco terminológico. Para ele, muitos termos são inapropriados pela má analogia nelas empregadas.⁵ Em suas palavras Buursink (2001) esclarece a questão:

“Afim, as cidades que cruzam a fronteira são o melhor nome para pares de cidades fronteiriças que fazem contatos na fronteira, independentemente das diferenças mútuas, mas inspirado em interesses comuns e atraentes oportunidades.” (BUURSINK, 2001, p. 17, tradução nossa)⁶

De fato, somos conduzidos a concordar que os interesses e as oportunidades geram cooperação ou rivalidade entre os povos que residem em cidades que cruzam as fronteiriças, pois é impossível haver indiferença entre elas uma vez que não se encontram suficientemente distantes para que inexista influência mútua. A partir deste ponto, tornam-se pertinentes os ensinamentos de Souza, Correa e Oliveira (2017), a saber:

“(…) ainda sob o prisma do debate da metodologia aplicada aos estudos migratórios, há que considerar as formas como as sociedades locais impõem níveis de autorizações a eles, em especial quanto à sua presença nas atividades ligadas direta ou indiretamente ao comércio. Este é um dos mais fortes elementos de fixação do imigrante, notadamente em região de fronteira.”

Mas além das funções estatais, a vida na fronteira apresenta distinções muitas vezes invisíveis quando da formulação de políticas. Uma delas é a pendularidade dos migrantes internacionais, assim definida como sendo a movimentação de indivíduos que residem em um dos países componentes da região de fronteira, mas que trabalham e/ou estudam no outro país,

assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.”

⁵ Por esse motivo ele rejeita denominações como “cidades gêmeas” (por não nascerem ao mesmo tempo e nem se assemelharem ontologicamente), “cidades duplas de fronteira” (por não existir sempre real integração, mas duas realidades socioculturais distintas), “cidades irmãs de fronteira” (por nem sempre existir complementariedade, mas também rivalidade e animosidade), “cidades companheiras de fronteira” (por ser mais ou menos semelhante às cidades irmãs nos aspectos positivos e negativos), “cidades vizinhas de fronteira” - por ser adequado para longas distâncias apenas (a partir de 15 quilômetros), quando considerado o conceito exposto por Bartels (1960) - ou mesmo “cidades transfronteiriças” (por dar a ideia de que toda a área perfaz uma aglomeração urbana contígua), e conclui que a adoção do termo “cidades que cruzam a fronteira” é a mais pertinente conquanto hipoteticamente não rejeite a adoção do termo “cidades binacionais”, cuja existência não se verifica no mundo real. A respeito da citação a Bartels, Buursink refere-se à obra: “Bartels D., 1960: *Nachbarstädte. Eine siedlungsgeographische Studie anhand ausgewählter Beispiele aus dem westlichen Deutschland. Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung. Selbstverlag. Mau Godesberg.*”

⁶ No original: “*Border-crossing cities is, after all, the best name for pairs of border cities that make border-crossing contacts, irrespective of mutual differences, but inspired by common interests and attractive opportunities.*”

retornando todos os dias para seu país de residência. Por certo, em municípios que cruzam a fronteira, é natural a presença dos imigrantes pendulares – muitos dos quais ligados ao comércio -, para os quais Raffestin (1973) salienta que sua existência resulta em consequências sócio-geográficas. Essa condição é tão peculiar que nem mesmo a Organização Internacional para as Migrações tratou de conceituá-la. A esse respeito, Simões e Veras (2014) asseveram:

“A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2013) é silente quanto ao tema da pendularidade. Esse deslocamento estaria dentro da definição de circularidade, apresentada como o movimento constante entre países, ainda que a duração do movimento seja curta ou longa, mas limitada a razões de trabalho. Trata-se de conceito diferente do apresentado pela maioria dos autores, que costumam diferenciar migração circular da pendular, usando o tempo de permanência no local de destino, inclusive limitando-o, como elemento caracterizador desses movimentos”.

E concluem ressaltando que o fenômeno é notadamente percebido em cidades-gêmeas (leiamos “cidades que cruzam a fronteira”):

“Independentemente da corrente adotada nas discussões sobre a migração, não podemos descartar que a pendularidade é um fenômeno notadamente característico da fronteira internacional e que, de certa maneira, não pode ser dissociado diante do estudo dessa temática, ainda mais quando marcado pela presença de cidades-gêmeas”.

Essa condição é permeada por estratégias de adequação e sociabilização inerentes a esse espaço de mobilidades sociais. É o que ensina Souza, Correa e Oliveira (2017):

“A condição pendular do imigrante é, por um lado, possibilitada e, por outro, potencializada pela fronteira, uma vez que a assimetria entre os povos conduz a severas manifestações contrárias à permanência deles em solo vizinho. Da mesma maneira, as estratégias que esses imigrantes constroem e fazem uso para adequar-se e sociabilizar-se são decorrências daquelas possibilidades e potencialidades trazidas pela vivência fronteiriça.”

Dada a precariedade das fronteiras, a desigualdade de tratamento com os imigrantes perante os nacionais, a postura do Estado que atrai ou repele os migrantes em função da política vigente (e da proximidade ou distanciamento entre as nações) e da ação dos órgãos competentes (em geral repressora), a questão documental em regiões de fronteira também carrega traços

característicos que a diferem do observado em outras áreas de um país. Isso permite que cada região fronteiriça possua uma realidade própria, com distintas matizes.

Por exemplo, na região fronteiriça da cidade de Jujuy, localizada na Argentina, com o sul da Bolívia, Caggiano (2007) descreve um rotineiro fluxo de bolivianas grávidas que atravessam a fronteira para dar a luz a seus filhos na Argentina e assim gozar de privilégios como a prestação de serviços gratuitos de saúde pelo Estado argentino bem como adquirir a nacionalização, já que para as leis argentinas, os pais estrangeiros de um argentino adquirem esse direito. A partir daí outros benefícios, como a residência e o acesso aos níveis básicos de cidadania se tornam possíveis.

No entanto, como bem demonstra o autor, em que pese a formalização de tais direitos, a questão do pertencimento (e de exclusão) é muito presente nessa região, já que os repasses orçamentários para tais serviços é visto como insuficientes mesmo para a população local, causando a acolhida desses migrantes um conflito cotidiano. Em verdade, mesmo as crianças lá nascidas nessas condições são consideradas bolivianas pelos argentinos ainda que legalmente sejam argentinas.⁷⁸

Outra situação é a que se manifesta entre a fronteira do México com os Estados Unidos. Por exemplo, no município de Ciudad Hidalgo (México) desde os primeiros anos da década passada tem-se observado um aumento da migração de mulheres mexicanas. Montaner e Kara (2006) afirma que de algum modo essa feminização mudou a forma como as próprias mulheres concebem sua realidade: quanto mais elas conseguem se inserir em mercados laborais dos Estados Unidos, mais autoestima e capacidade elas possuem. Os movimentos migratórios decorrem de diversas razões, sejam de sobrevivência ou de vantagens (econômicas e laborais), mas também da busca de outra vida possível. Isso porque, como ressalta o estudo: “A travessia da fronteira marca o início de um novo projeto de vida: um novo projeto de si mesmas.”⁹

⁷ Seguindo as lições de Del’Olmo (1999): “A Lei n° 23.059, de 6 de abril de 1984, que rege a nacionalidade na Argentina, restabelece a vigência da Lei n° 346, de 8 de outubro de 1869. No seu artigo primeiro, esta norma jurídica repristinada identifica quem são os argentinos natos, quais sejam: “1° - Todos os indivíduos nascidos ou que nasçam no território da República, seja qual for a nacionalidade de seus pais, com exceção dos filhos de ministros estrangeiros e membros de legação residentes na República.”

⁸ Conflitos de identidade, nacionalidade e cidadania são características inerentes às regiões fronteiriças, que se manifestam em menor ou maior grau a depender do grau de convergência entre as distintas nações e do desenvolvimento geopolítico dos territórios fronteiriços.

⁹ No original: “*El cruce de la frontera marca el inicio de un nuevo proyecto de vida: un nuevo proyecto de sí mismas.*”

O perfil traçado pelas autoras revela que essas mulheres são jovens (média de 12 a 24 anos) em sua maioria, migram sozinhas ou acompanhadas, nem sempre para se reunir com a família que já está lá ou com o propósito de levar a família, mas sim de permanecer lá e auxiliar os entes que deixou no México. Um dado positivo é que estas mulheres têm 45% mais chances de conseguir um emprego do que os homens. Um fato negativo é que cerca de 25% das que se ocupam como trabalhadoras domésticas não possuem os documentos.

Como se percebe a fronteira sempre se caracteriza pelas motivações externas e internas que fomentam os movimentos de ida e de retorno daqueles que lá residem ou que por lá se encontram, seja em caráter permanente, seja em caráter transitório. Mais que isso, as distintas circunstâncias corroboram para a manipulação de institutos regidos pelas leis para que se usufruam de benefícios para seus residentes.

É o que ocorre, por exemplo, nas fronteiras da Colômbia e da Venezuela, que conforme relato de Muñoz Gómez e Niño Hernández (2017) em determinado momento de sua história foi palco de fraudes documentais tendentes a conferir aos residentes uma dupla nacionalidade colombiana e venezuelana, embora seus ordenamentos jurídicos vedassem essa realidade jurídica. A dupla nacionalidade é uma realidade jurídica e sociológica, pois não é possível que alguém nasça naturalmente em dois territórios ao mesmo tempo. Até 1991 e 1999 as constituições Colombiana e Venezuelana, respectivamente, não a admitiam pois a adoção de uma nacionalidade implicaria expressamente na recusa da outra.

Por esse motivo, alguns pais começaram a fazer dois registros de nascimento, um na Colômbia e outro na Venezuela, sendo um deles inidôneo. Tais manipulações estão fadadas aos institutos do cancelamento e da anulação, uma vez que jamais deveriam existir no mundo jurídico.¹⁰ Porém, graças às novas regras atualmente é possível obter as duas nacionalidades nos termos da lei, ainda que à época os pais tenham tentado manipular o sistema.

Assim, temas como legalidade (ser documentado), legitimidade (ser sujeito de direitos) e tipicidade (ser enquadrado em uma classe de imigrantes) são inerentes às autorizações, às restrições e às estratégias utilizadas para viverem na fronteira. Tais estratégias, embora muitas vezes lícitas e legítimas, exigem sempre a vigilância e a tolerância do Estado que admite sua

¹⁰ Na Colômbia, a dupla nacionalidade não era possível devido à Constituição de 1886. Na Venezuela, ela não era permitida devido à Constituição de 1961.

entrada e sua permanência, ainda que transitoriamente. É o que podemos chamar de controle migratório.

Considerando a imanência do controle migratório, podemos definir o termo “documentação” como sendo um conjunto ordenado de informações relativas a um indivíduo que possibilita sua identificação (quando o Estado toma conhecimento de sua existência), sua gestão (quando se formulam políticas públicas) e o exercício de direitos e de atos da vida civil (quando permitido em lei). Sem a documentação, no entanto, conquanto não se possa dizer que o indivíduo não seja sujeito de direitos, é natural - pela própria lógica estabelecida - que o Estado restrinja o alcance desses mesmos direitos e das ações deles decorrentes para os indocumentados. Cumpre aqui destacar a visão de Venosa (2009) acerca de Código Civil brasileiro, o qual abrange não apenas o nacional, mas também o não nacional. Para ele:

“Todo ser humano é pessoa na acepção jurídica. A capacidade jurídica, aquela delineada no art. 1º do vigente diploma, todos possuem. Trata-se da denominada capacidade de direito. Todo ser humano é sujeito de direitos, portanto, podendo agir pessoalmente ou por meio de outra pessoa que o represente. Nem todos os homens, porém, são detentores da capacidade de fato. Essa assim chamada de capacidade de fato ou de exercício é a aptidão para pessoalmente o indivíduo adquirir direitos e contrair obrigações.”

Desde já, é importante esclarecer que a ausência de documentação ou indocumentação¹¹ não corresponde por si só ao cometimento de um crime. Pode ocorrer, por exemplo, a mera expiração da validade de um documento outrora vigente sem a devida revalidação imediata. Portanto, não é razoável tipificar a indocumentação como crime, seja porque conceitualmente é um erro, seja porque juridicamente não existe tipificação legal.

No entanto, não podemos olvidar que no Brasil o controle estatal impõe a regularidade migratória como regra para que se exerçam os atos da vida civil no país. Tanto é assim que os tratados internacionais assinados pelo Brasil para simplificar as imposições documentais para os indivíduos membros dos países signatários não rejeitam que a política migratória nacional imponha regras adicionais de controle. Por esse motivo, ainda que não se constitua um crime, a indocumentação não é desejada.¹²

¹¹ Tomemos ambas as expressões como sinônimas para fins desta pesquisa, pois a ausência de um documento devido às circunstâncias (esquecimento, furto, extravio) tem os mesmos efeitos de nunca se tê-lo emitido.

¹² Se a vontade estatal é burlada, o Estado criará um instrumento jurídico de controle, ainda que não criminal.

Sob essa perspectiva, do documento de identificação até a emissão do CPF ou de quaisquer outros documentos e cadastros, o não nacional sempre estará submetido às normas de documentação impostas pelo ordenamento jurídico nacional. Destacamos a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 – conhecida por Lei da Migração – e o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que a regulamenta, bem como os tratados internacionais em que o Brasil é signatário, tais como os acordos sobre documentação no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Os acordos (ou tratados) internacionais são aqueles firmados pelo Presidente da República na função de chefe de Estado, e que, após sua assinatura, são submetidos à aprovação pelo Congresso Nacional para, em seguida, serem ratificados pelo Presidente a fim de que efetivamente ingressem no ordenamento jurídico pátrio. Uma vez vigentes, prevalecerão sob as leis internas sempre que forem mais específicos em relação ao caso concreto.¹³ É o caso dos acordos sobre documentação firmados no âmbito do MERCOSUL, os quais são mais específicos do que a Lei da Migração, a qual dispõe em seu artigo 111:

“Art. 111. Esta Lei não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul.”

O MERCOSUL é um processo de integração regional (hodiernamente é uma união aduaneira imperfeita sob a ótica do comércio internacional) conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela (atualmente suspensa devido ao rompimento da ordem democrática, segundo o artigo 5º do Protocolo de Ushuaia) e a Bolívia (esta última é um Estado Parte em processo de adesão, cuja conclusão depende da aprovação do congresso de cada país membro e, no caso do Brasil, de posterior ratificação pelo Presidente da República). Juntos, esses acordos estabelecem condições diferenciadas de validação e aceitação dos documentos apresentados por nacionais dos países signatários.

¹³ No que diz respeito ao tratamento constitucional da relação entre as normas pátrias e os tratados e convenções internacionais, vigora no País a norma mais específica. No entanto, para fins de migração, a norma aplicável é a mais benéfica para o migrante. Nesse sentido, uma aparente contradição para se constituir, uma vez que nem sempre a norma específica será a mais benéfica. No entanto, se a norma interna assim o diz, consideremos que para fins de migração a norma mais benéfica será sempre a mais específica no caso concreto.

Atualmente, quatro acordos de grande importância estão relacionados com a situação migratória e documental do estrangeiro: o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Bolívia e Chile -, o Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados partes do MERCOSUL e Estados associados, o Acordo para a criação da rede de especialistas em segurança documental migratória do MERCOSUL e estados associados, e o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile.

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Bolívia e Chile¹⁴ dispõe que os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último desde que comprovada a nacionalidade e atendidos os requisitos impostos por este último. Importante notar que, conforme a lógica exposta anteriormente, o tratado não desconfigura a necessidade do registro específico junto à Polícia Federal ou, a depender da situação migratória, do registro específico junto ao Ministério das Relações Exteriores, no que diz respeito à aptidão do exercício dos atos da vida civil bem como da residência regular no País.

Por sua vez, o Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados partes do MERCOSUL e Estados associados¹⁵ estabelece em seu Artigo 1 desse importante tratado, devem ser reconhecidos como válidos os documentos de identificação pessoal de cada Estado Parte e Associado do MERCOSUL estabelecidos no Anexo I do presente documento como documento de viagem hábil para o trânsito de nacionais e/ou residentes regulares dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL em seus territórios.

Podemos afirmar que todos os países signatários legitimam que o passaporte, o documento de identificação do nacional e do estrangeiro por eles emitidos são instrumentos válidos para comprovar a nacionalidade do identificado e servem como documentos de viagem. Aqui temos um ponto que merece destaque: tanto a condição de residente regular como a condição de trânsito exigem a regularidade migratória do não nacional. Nesse sentido, é

¹⁴ O tratado internacional entrou em vigor no plano jurídico externo no dia 28 de julho de 2009 e foi internalizado no ordenamento jurídico nacional em 07 de outubro de 2009.

¹⁵ Este acordo foi assinado pelo Brasil em Assunção, no Paraguai, no dia 21 de dezembro de 2015 e, embora não incorporado à ordem jurídica interna, está vigente na ordem jurídica internacional desde 20 de janeiro de 2016.

imperioso que o migrante se submeta aos postos de fiscalização migratória dos Estados Partes ou Associados a fim de que seus documentos tenham a validade de que trata o presente acordo.

Outro tratado relevante é o Acordo para a criação da rede de especialistas em segurança documental migratória do MERCOSUL e estados associados,¹⁶ a qual considera que a fraude documental migratória é uma das ferramentas utilizadas pela delinquência transnacional organizada, incluindo o tráfico de narcóticos, pessoas (migrantes ou não), veículos e mercadorias bem como outras formas de delito transnacional em suas atividades e reconhece a necessidade de combater a transnacionalização do crime, bem como preservar a segurança das operações fronteiriças e a agilidade que é imposta pelo fluxo de pessoas, informações e bens pelos países pertencentes ao bloco (Estados partes e associados). Por esse motivo foi acordado a constituição da Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do MERCOSUL e Estados Associados (REDE SEGDOC).¹⁷

A REDE SEGDOC tem por finalidade a análise de documentação controversa e a assessoria do pessoal lotado nos postos fronteiriços ou repartições migratórias e que ofereça capacitação especializada aos funcionários migratórios. Com isso, constitui-se um mecanismo formal entre as entidades migratórias do MERCOSUL que permita a implementação de ferramentas conjuntas adequadas para o intercâmbio de informação sobre passaportes e documentos de viagem emitidos, anulados ou adulterados, necessárias para um controle migratório efetivo e eficaz.

Evidencia-se, portanto, que a segurança documental, em que pese a boa-fé dos migrantes, é atestada pelos postos fronteiriços de migração, os quais dispõem das ferramentas adequadas para averiguação da legitimidade e da validade dos documentos apresentados por aqueles que ingressam no país. Sendo assim, mesmo quando o migrante se encontra indocumentado, é razoável crer que qualquer documento que esteja portando, ainda que não implique em sua regularidade migratória, deve se submeter a esses postos de controle migratório. No Brasil, considerando as atribuições finalísticas, os órgãos capazes de analisar a documentação estrangeira e validá-la para demais fins, garantindo sua confiabilidade são a

¹⁶ Sua incorporação ao Direito pátrio ainda não ocorreu, em que pese ter sido celebrado na Argentina em 29 de junho de 2012 e ter entrado em vigor na ordem internacional na mesma data.

¹⁷ Apesar de sua importância, a REDE SEGDOC ainda não foi implementada nos Estados Partes e Associados (e não apenas no Brasil). Isso é ruim quando pensamos que o ônus da legitimação documental é distribuído a inúmeros órgãos e organizações que não dispõem de tecnologia e interação para validar o documento estrangeiro.

Polícia Federal e o Ministério das Relações Exteriores. É o que se depreende dos artigos 58 e 59 do Decreto nº 9.199/2017, a saber:

“Art. 58. Compete à Polícia Federal:

I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil do imigrante;”

Art. 59. Compete ao Ministério das Relações Exteriores:

I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia;”

Por fim, o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile.¹⁸ Conforme o Artigo 1º do referido acordo, a dispensa aplica-se aos documentos apresentados para efeitos de trâmites migratórios referentes a solicitação de vistos, renovação do prazo de estada e concessão de permanência.

Além disso, à luz do Artigo 4º, havendo dúvidas fundamentadas quanto ao conteúdo do documento apresentado, o país de ingresso poderá, excepcionalmente, exigir a tradução do respectivo documento. Cabe lembrar que segundo o art. 224 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) os documentos redigidos em língua estrangeira serão traduzidos para o idioma nacional se desejarem possuir eficácia jurídica.¹⁹ Não por outro motivo, o artigo 148 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 assim dispõe:

“Art. 148. Os títulos, documentos e papéis escritos em língua estrangeira, uma vez adotados os caracteres comuns, poderão ser registrados no original, para o efeito da sua conservação ou perpetuidade. Para produzirem efeitos legais no País e para valerem contra terceiros, deverão, entretanto, ser vertidos em vernáculo e registrada a tradução, o que, também, se observará em relação às procurações lavradas em língua estrangeira.”

¹⁸ Este acordo foi assinado em Florianópolis no dia 15 de dezembro de 2000 e teve sua vigência internacional iniciada em 29 de dezembro de 2005, sendo ratificada por meio do Decreto nº 5.852, de 18 de julho de 2006 cuja publicação ocorreu em 19 de julho de 2006, quando iniciou entrou em vigor no ordenamento jurídico interno.

¹⁹ Conforme o Código Civil: “Art. 224. Os documentos redigidos em língua estrangeira serão traduzidos para o português para ter efeitos legais no País.”

Assim sendo, salvo melhor juízo, depreende-se que a dispensa documental aplicada para fins migratórios somente poderia deixar de ser solicitada para esses fins, porém, por analogia - e sob um prisma prático -, se a autoridade migratória valida o documento estrangeiro, todos os atos posteriores à migração regular tendem a utilizá-lo – exceto se vierem em um idioma cujos caracteres inexistam na língua portuguesa -, inclusive a concessão do CPF ou Carteira de Trabalho e Previdência Social. Conforme o artigo 3º da Convenção²⁰, os documentos dos quais se dispensam a tradução juramentada no contexto do tratado são: passaporte; cédula de identidade; certidões de nascimento e casamento; e atestado negativo de antecedentes penais.

Cabe lembrar que a autenticidade dos documentos não relacionados acima, no âmbito do tratado, bem como aqueles apresentados por outras nacionalidades, em regra decorrerá do apostilamento, de que trata a Convenção de Haia²¹ e da tradução juramentada.

Um último comentário a respeito é que, antes mesmo da vigência da convenção de Haia, a qual estabeleceu o apostilamento, já estava em vigor o Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.²² Conforme seu artigo 26, havia a isenção de todos os documentos emitidos por intermédio da Autoridade Central.^{23 24}

Como se percebe, a Convenção da Haia ampliou a abrangência documental e desconstituiu possíveis burocracias e entraves existentes quando o documento não era intermediado pela Autoridade Central. Com a autenticação sendo conferida pelas repartições consulares e embaixadas, podemos dizer que todo documento que é elaborado ou autenticado

²⁰ Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile.

²¹ O apostilamento de que falamos é a autenticação do documento emitido no exterior pelo país de origem de que trata a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros de Haia (Convenção da Haia), internalizada no direito pátrio por meio do Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016 e cuja coordenação e aplicação é de responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça. Essa convenção não se aplica aos documentos elaborados por agentes diplomáticos e consulares. Por fim, quando exigida a tradução, deverá ser traduzido tanto o documento em si quanto seu apostilamento.

²² Internalizado no direito interno por meio do Decreto nº 6.891, de 2 de julho de 2009 e vigente deste 03 de julho de 2009.

²³ “Artigo 26. Os documentos emanados de autoridades jurisdicionais ou outras autoridades de um dos Estados Partes, assim como as escrituras públicas e os documentos que certifiquem a validade, a data e a veracidade da assinatura ou a conformidade com o original, e que sejam transmitidos por intermédio da Autoridade Central, ficam isentos de toda legalização, certificação ou formalidade análoga quando devam ser apresentados no território do outro Estado Parte.”

²⁴ “Artigo 28. As Autoridades Centrais dos Estados Partes fornecer-se-ão mutuamente, a título de cooperação judicial, e desde que não se oponham às disposições de sua ordem pública, informações em matéria civil, comercial, trabalhista, administrativa e de direito internacional privado, sem despesa alguma.”

por tais repartições é válido no Brasil, cabendo a tradução juramentada apenas quando estabelecido em lei.

A existência de Acordos Internacionais constitui um conjunto amplo de normas que, embora apresentem uma complexidade individual, convergem para uma lógica documental bastante razoável de simplificar os trâmites sem, contudo, deixar de se submeter ao controle migratório de cada Estado parte. Por isso acreditamos que, longe de constituir uma autorização para indocumentação, a não criminalização dos indocumentados não legitima a fuga do controle migratório.

Dito de outro modo, conquanto o exercício de certos direitos seja restrito pela falta de documentos apropriados, a mera permanência no território nacional já conduz o migrante aos postos de controle em algum momento para validar, ainda que precariamente, sua estada no País. A fim de sintetizar o exposto neste tópico, apresentamos o quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Documentos de identificação do migrante no âmbito do MERCOSUL				
Tratados no MERCOSUL	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados partes do MERCOSUL e Estados associados	Acordo para a criação da rede de especialistas em segurança documental migratória do MERCOSUL e estados associados	Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile
Relação de Documentos				
Passaporte				
Documento de Identificação do Nacional	Submete os documentos à conferência da autoridade migratória para que possa ser autorizada a residência no Brasil	São considerados documentos de viagem válidos no Brasil	Submete os documentos à conferência da autoridade migratória para que possa ser auferida a confiabilidade documental no Brasil	São dispensados da necessidade de tradução juramentada
Documento de Identificação do Imigrante				
Certidões de Nascimento, de Casamento e Atestado Negativo de Antecedentes Penais		-		
Demais certidões		-		

Fonte: Compilação feita pelo autor.

Segundo o Ministério da Justiça (2017), a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que trata da migração, foi fruto do esforço legislativo em permitir a regularização do estrangeiro

adotando a migração como um fenômeno da humanidade e materializando as diretrizes do caput do art. 5º da Constituição Federal, a saber:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

A criação de uma lei, por certo, nem sempre resulta nas melhores regras ou abrange todas as situações do mundo fático. Em se tratando da realidade de fronteira, ainda que haja um esforço por parte de organismos e governos para se encontrar o melhor meio de conduzir as políticas conexas ao tema, e dada as peculiaridades de cada fronteira, é mais provável que a legislação apresente lacunas ou ambiguidades que só serão verificadas no caso concreto.²⁵ Mais uma vez, recorreremos às lições de Ramos Rojas (2020), segundo o qual:

“A natureza conceitual da fronteira é contraditória, é dizer por um lado, é um espaço ambíguo ou possuidor de ambiguidades que têm sido explicadas sob binômios de inclusão e exclusão, capazes de fechar-se e limitar-se, ainda que, por outro lado, também têm sido analisadas como zonas propícias à abertura e ao debate (CHRISTIAN, 2011, p.5, tradução nossa)²⁶”

De fato, a Lei da Migração trouxe avanços para o ambiente normativo brasileiro estabelecendo como princípios (art. 3º) a promoção de entrada regular e de regularização documental; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante.

²⁵ Não é exagero dizer que existe um abismo entre a perspectiva dos legisladores e a realidade fática da fronteira. Enquanto as políticas de fronteira compreenderem que só existe o lado de cá, brasileiro, e não abarcarem o lado de lá, do País vizinho, e das interações existentes entre ambos os territórios – culturais, demográficas, políticas e sociais - não será possível que a legislação estabeleça regras verdadeiramente aplicáveis aos problemas de cada fronteira. Por esse motivo é provável que a lei apresente lacunas ou ambiguidades no caso concreto, inicialmente não previsto ou previsto precariamente.

²⁶ No original: “*La naturaleza conceptual de la frontera es contradictoria, es decir, por un lado, es un espacio ambiguo o poseedor de ambigüedad que há sido explicado bajo binomios de inclusión y exclusión, capaz de cerrarse y limitarse, aunque, por otro lado, también ha sido analizada como zonas propicias a la apertura y al debate* (Christian, 2011).”

Porém, a despeito das esperanças criadas em sua formulação, a fim de regulamentá-la foi publicado o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Segundo o Ministério da Justiça (2017):

“O normativo é resultado de uma série de debates entre os diversos órgãos envolvidos direta e indiretamente na questão migratória no Brasil e no exterior (Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Trabalho, Ministério das Relações Exteriores e Polícia Federal), além de representantes da sociedade civil e de organismos internacionais.”

Em que pese o avanço alcançado, o fato é que o regulamento da lei da migração estabeleceu um sistema amplo de tipologias e situações jurídicas que resultam de realidades por vezes provisórias e decorrentes das motivações iniciais dos interessados. Mas além disso, recrudescer o caráter do controle migratório como instrumento de soberania nacional, que embora válido e necessário, promoveu a ruptura com a perspectiva almejada quando da elaboração da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Nesse ponto, é válido citar uma crítica por parte de Bela Feldman-Bianco a respeito de algumas falhas legislativas, presumidamente intencionais, que tornaram a legislação migratória ambígua quanto suas reais intenções de acolhimento e promoção do migrante internacional. Segundo Feldman-Bianco (2018):

“Assim, ao mesmo tempo em que predominam ideologias e retóricas ancoradas em “direitos humanos” e no humanitarismo, se produzem categorias sociais e políticas de governança tecnocrata de securitização, criminalização e desumanização da pobreza.”

De qualquer modo, a cada uma dessas classificações é imposta a necessidade de um tipo específico de registro, o qual ficará a cargo ou da Polícia Federal (art. 58) - no caso do imigrante - ou do Ministério das Relações Exteriores (art. 59) - no caso dos detentores de visto diplomático, oficial e de cortesia -, razão pela qual estas instituições integrarão, em meio eletrônico, as suas bases de dados relacionadas ao registro de estrangeiros (art. 60).

Esse registro será obrigatório também para todos que obtiverem autorização de residência (art. 62) e seus dados essenciais (como o nome, a nacionalidade, a filiação e a data de nascimento) serão atestados por documentos idôneos e completos (art. 71), cabendo o ônus de sua instrução adequada ao imigrante que pretende obtê-lo (art. 72).

Esses registros, em muitas situações, são indispensáveis para emissão de documentos que possibilitam o exercício pleno da vida civil no país, como o Registro Nacional Migratório - expedido pela Polícia Federal - ou o visto diplomático, oficial ou de cortesia - expedido pelo Ministério das Relações Exteriores. Daí serem, em tese, documentos de identificação oficial fundamentais para a obtenção do CPF (art. 93; art. 96, §5º, II; art. 116, II; art.119, §3º, II).

Necessário relatar que no caso do residente fronteiriço, uma das classificações estabelecidas pelo Lei nº 13.445/2017, a obtenção da autorização para atos da vida civil (art. 89 do Decreto nº 9.199/2017) é requerida por meio de autorização a ser solicitada para Polícia Federal (art. 87 do Decreto nº 9.199/2017) ainda que sua entrada em Município fronteiriço brasileiro possa ocorrer por meio de documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade (art. 86 do Decreto nº 9.199/2017). Entretanto, essa autorização ou mesmo a Carteira de Registro Nacional Migratório não conferem ao residente fronteiriço o direito de residência no País nem autorizam o afastamento do limite territorial do Município objeto da autorização (art. 94 do Decreto nº 9.199/2017), isso porque a condição do residente fronteiriço é a de quem vive no país vizinho limítrofe ao território nacional (art. 1º, IV, Lei da Migração).

Neste ponto é válido destacar que nem todas as nacionalidades foram contempladas nessa classificação, mas apenas os nacionais do país limítrofe e os apátridas. Observa-se, portanto, que a Lei da Migração não contemplou os brasileiros que vivem nessas regiões e nem os estrangeiros das demais nacionalidades que nela residem, criando assim uma lacuna legislativa quanto à percepção, ao entendimento e à formulação de políticas públicas específicas para a região de fronteira, que, como já se evidenciou, é totalmente distinta das demais regiões do país e que exige um olhar diferenciado que abrange a vida na fronteira como um todo.^{27 28}

²⁷ Esse é um ponto literal da legislação, mas quase imperceptível mesmo para quem vive nas regiões fronteiriças: se o Brasil faz fronteira seca com onze países, então um estrangeiro oriundo de alguma dessas nacionalidades poderia ser residente fronteiriço em seu país de origem e não o seria nos outros dez. Exemplificando: Se um boliviano vive em Puerto-Quijarro, será considerado residente fronteiriço. Porém, se um boliviano viver em Pedro Juan Caballero, fronteira do Paraguai com o Brasil (Ponta-Porã, Mato Grosso do Sul), não será considerado. Logo se vê quão danoso é o conceito legal adotado pela lei quando pensamos que a partir dela se darão as políticas públicas, em especial as relacionadas às cidades que cruzam a fronteira.

²⁸ Não custa lembrar que todos os migrantes que vivem em região fronteiriça, sejam eles considerados residentes fronteiriços ou não, conforme a Lei da Migração, estão aptos, em tese, a serem migrantes pendulares, os quais, como já foi dito, não constam na legislação.

Por fim, cumpre lembrar que o visto pode ser dispensado a critério do Ministério das Relações Exteriores, aos nacionais de país que assegure aa critério do Ministério das Relações Exteriores, aos nacionais de país que assegure reciprocidade de tratamento aos nacionais brasileiros (art. 25 do Decreto nº 9.199/2017) e enquanto esta situação perdurar (art. 25, §1º do Decreto nº 9.199/2017). Excepcionalmente, ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores poderá dispensar a exigência do visto de visita, para nacionalidades determinadas, observado o interesse nacional. (art. 25, §2º do Decreto nº 9.199/2017). A fim de expor de modo simplificado essa relação, apresentamos o quadro a seguir:

Quadro 2 – Documentação à luz da legislação migratória			
Classe de Migrante (Decreto 9.199/2017)	Documento necessário ao exercício dos direitos civis		Documentos complementares
	Conforme Decreto 9.199/2017	Conforme Acordos firmados no âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile, desde que submetidos à fiscalização migratória.	Exigem apostilamento, salvo se expedidos por repartição consular ou diplomática, e tradução juramentada, salvo se houver tratado de dispensa.
Visitante com dispensa de visto (art. 25)	Passaporte, com anuência do Ministério das Relações Exteriores	Passaporte ou Documento de identificação oficial do país de origem, desde que submetidos à conferência dos Postos Migratórios	a) Certidões e Declarações expedidas por Repartições Consulares e Embaixadas; b) Certidões de
Visitante com visto de visita (art. 29); Visitante com visto temporário (art. 33); Visitante com visto diplomático (art. 53); Visitante com visto oficial (art. 53); Visitante com visto de cortesia (art. 57);	Passaporte com Visto, Laissez- Passer com Visto		c) Nascimento e de Casamento; d) Atestado negativo de antecedentes penais; e e) Certidões de Óbito e demais certidões.
Residente fronteiriço (art. 86);	Registro Nacional Migratório (RNM) ou seu Protocolo acompanhado de documento de viagem	Registro Nacional Migratório (RNM) ou seu Protocolo acompanhado de documento de viagem e de documentos consulares, se necessário.	
Residente no país como apátrida (art. 95); Residente no país como asilado (art.108); Residente no país como refugiado (art. 119); Residente no país como imigrante (art. 123).			

Fonte: Compilação feita pelo autor.

Dado o raciocínio imposto pela legislação, podemos afirmar que a regularidade migratória é essencial para o exercício dos atos da vida civil no país. Cada situação, temporária

ou permanente, não busca, em tese, mitigar os direitos do migrante, mas qualificá-lo conforme a lei confere seu reconhecimento perante o Estado brasileiro. É verdade, porém, que considerando os acordos internacionais vigentes que abordamos no tópico anterior e as disposições constantes no Regulamento, temos um intrincado, complexo e ineficaz regramento para os migrantes submetidos ao controle estatal, o qual trará repercussões ao CPF.²⁹

1.1.1 O Cadastro de Pessoas Físicas como documento básico para o migrante internacional em região de fronteira

Se por um lado os documentos de identificação válidos para o não nacional, em especial aqueles emitidos pelas autoridades brasileiras, são necessários para a fruição dos mais diversos direitos, por outro, nenhum outro documento é tão cobiçado quanto o CPF. Um indivíduo mais atento poderia questionar que o CPF é um cadastro em essência e não um documento. Essa visão, embora inicialmente correta, já não pode mais ser aceita em razão da própria evolução normativa pela qual esse cadastro passou nos últimos anos. Hoje, podemos afirmar que o CPF possui o *status* de documento.

Criado pelo Decreto-Lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968 a partir da conversão do Registro de Pessoas Físicas, cadastro estabelecido pela Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965 para controlar os contribuintes do Imposto de Renda, o CPF pode ser entendido como uma base de dados relacional³⁰ administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil que é composta por informações que buscam refletir a realidade civil e fiscal de um indivíduo.

Protegido pelo sigilo fiscal³¹ com o passar dos anos tornou-se um dos cadastros mais confiáveis da Administração Pública e atraiu para si o interesse do Estado em utilizá-lo para outras finalidades. A natureza univocamente fiscal permaneceu inalterada por mais trinta e oito

²⁹ Vale dizer: a legislação é quase harmônica entre si (ordenamento jurídico pátrio e tratados internacionais firmados pelo Brasil), mas não soluciona todos os conflitos e nem abarca toda a complexidade da vida na fronteira. Dissemos quase pois, como se verá no tópico 1.2, existe uma inconsistência bastante notável e ignorada pela lei.

³⁰ Banco ou Base de dados relacional é, em termos simples, uma matriz ou tabela cujos elementos (linhas, colunas) relacionam-se entre si permitindo que seu conteúdo (células) seja analisado e gerenciado. No caso do CPF, podemos atribuir a cada “célula” um atributo, por exemplo: número de identificação, nome e data de nascimento.

³¹ Pode-se dizer que o sigilo fiscal é uma garantia constitucional não expressa, decorrente do direito à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, que resulta na proibição da divulgação pelo Fisco de informações relativas ao patrimônio do contribuinte para terceiros não legitimados. O CPF é o elemento-chave do sigilo fiscal das pessoas físicas, daí não ser possível ignorar o sigilo fiscal quando falamos de concessão do CPF.

anos, quando Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007 instituiu o CPF como documentação civil básica de todo brasileiro (art. 1º, § 2º, I).

A partir de então diversos usos oficiais foram sendo atribuídos ao CPF. Com a edição da Lei nº 13.114, de 16 de abril de 2015 que dispõe sobre a obrigatoriedade de os serviços de registros civis de pessoas naturais comunicarem à Receita Federal os óbitos registrados (art. 80). Já em 2018, foi positivada a incorporação do número de inscrição no CPF à Carteira de Identidade (art. 5º e art. 6º do Decreto 9.278, de 5 de fevereiro de 2018).

Esse uso não fiscal do CPF motivou a edição do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, o qual alterou o Decreto-Lei nº 9.094, de 17 de julho de 2017, determinando que, a fim de simplificar o acesso aos serviços públicos, o CPF seria instituído como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, sendo este um ato preparatório à implementação do Documento Nacional de Identidade (art. 2º e 5º). Como última norma relevante, citamos o Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019, o qual confirmou o CPF como documentação civil básica (art. 2º, §2º).³²

Portanto, indubitavelmente é possível afirmar que após sucessivos atos normativos, o CPF deixou de ser um registro meramente fiscal para tornar-se também um cadastro social. Atualmente, mesmo o cidadão mais irrelevante sob a ótica fiscal (da Fazenda Nacional) pode ter um CPF e usufruir de todos os benefícios que este documento lhe proporciona.³³ E essa condição, é claro, aplica-se também aos imigrantes, temporários ou permanentes, pendulares ou não.

Mas não devemos esquecer que por possuir uma natureza mista, deve atender a ambos os interesses (fiscal e social), com preponderância do primeiro perante o segundo.³⁴ Neste ponto, frisamos que o CPF possui uma natureza comprobatória, ou seja, seus dados não são meramente

³² A título de informação, conforme o Decreto, são considerados documentação civil básica: o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, a Carteira de Identidade ou Registro Geral e a Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS.

³³ Essa temática será explorada no Capítulo III. Por hora, entenda-se a relevância fiscal como um critério relacionado aos gastos e ganhos que um indivíduo proporciona ao Estado. Nesse caso, a irrelevância é para o Fisco.

³⁴ Se o CPF é um documento de natureza fiscal e social, por que a natureza fiscal deve prevalecer? A resposta é bastante simples: essa prevalência decorre do controle estatal, o qual existe não apenas quando o Estado pretende impor um ônus, mas também quando deseja conceder benefícios: auxílios, seguros, bolsas, subvenções, subsídios e quaisquer outros incentivos. Assim, o ato de concessão é permeado pelo exercício do controle fiscal, que impede que inconsistências no cadastro venham a proporcionar prejuízos, tanto para o Estado quanto para o cidadão de boa fé. Por prejuízos entenda-se aqueles decorrentes de erros, fraudes e simulações.

declaratórios (endereço, por exemplo), mas derivam de documentos básicos que garantem a autenticidade de suas informações (nome, sexo, data de nascimento, naturalidade – para os brasileiros - ou nacionalidade – para os estrangeiros). É por esse motivo que o CPF, desde sua concepção até os dias atuais, não reflete somente a situação fiscal, mas também a vida civil.³⁵

É por esse motivo que somente após expor o panorama da relação documental à luz da Lei da Migração e de seu Regulamento, bem como dos acordos internacionais de que o Brasil é signatário que conseguimos vislumbrar porque a Receita Federal estabeleceu um rol de documentos aptos para identificar o imigrante e possibilitar a concessão do CPF.³⁶ Este rol, conquanto permaneça aberto para outros acordos internacionais, restringe-se, essencialmente, à documentação constante no quadro 2. Passemos agora a tratar da questão documental na cidade de Corumbá-MS.

1.2 A questão documental na cidade Corumbá-MS

A cidade de Corumbá localiza-se no Estado de Mato Grosso do Sul (MS), na fronteira do Brasil com a Bolívia. Sua interação com o município vizinho do outro país, Puerto-Quijarro, permite classificá-la como uma cidade que cruza a fronteira.³⁷ Juntamente com outras cidades vizinhas, Ladário, do lado brasileiro, e Puerto Soares, do lado boliviano, constitui uma conurbação na fronteira oeste do Brasil com cerca de 170 mil habitantes (OLIVEIRA, ALMEIDA e AGUILAR (2020)).

Segundo Oliveira e Loio (2019): “Dois dos elementos mais importantes da construção de Corumbá são: sua posição e sua condição fronteiriça”. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua formação territorial, que data de 1778 até 1960, o município logrou êxito em constituir-se administrativamente em sete distritos:

³⁵ Assim, por exemplo, quando uma pessoa se casa e deste ato civil seu nome é alterado, obrigatoriamente o CPF também deverá ter o nome alterado. De igual modo, sua concessão no nascimento decorre do registro civil de nascimento. Quando do óbito, seu “cancelamento” (atualmente denominamos a condição de “titular falecido”) deriva da lavratura da certidão de registro do óbito. Em se tratando de um migrante internacional, ao menos em tese, todos os documentos relativos à sua condição migratória refletem precisamente sua condição civil, sendo, por isso mesmo, a fonte primária das informações que alimentam o Cadastro de Pessoas Físicas.

³⁶ No Capítulo II trataremos mais detidamente deste rol, o qual tem como fundamento a Instrução Normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, atualizada conforme a Instrução Normativa RFB nº 2.034, de 24 de junho de 2021.

³⁷ Cidade-gêmea nos termos do anexo da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016.

Corumbá, Albuquerque, Amolar, Coimbra, Nhecolândia, Paiaguás e Porto Esperança. Todos esses, ao longo dos anos, receberam migrações, em maior ou menor grau, devido principalmente a marcos geopolíticos como a Guerra do Paraguai (1864 a 1870), o protagonismo do comércio fluvial na América Latina (até 1920) e a construção da ferrovia que liga Corumbá a Santa Cruz de la Sierra (1939-1954).

Desde então, o fluxo migratório é constante e caracteriza-se atualmente pela existência de migrantes que escolhem transitar por Corumbá com distintos interesses. Daí que na cidade seja possível abranger três grupos de migrantes: os permanentes, os pendulares (fronteiriços ou não) e de passagem. Com isso, conforme ensina Oliveira, Almeida e Aguilar (2020): “As centralidades que esta cidade exerce são constatadas nos números de nacionalidades e de idiomas de pessoas que se utilizam daquelas políticas públicas.”

De fato, segundo estimativas do Circuito Imigrante (Circuito) e do Laboratório de Estudos Fronteiriços (LEF), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o município agrega mais de 20 nacionalidades (OLIVEIRA, ALMEIDA E AGUILAR, 2020). A prevalência, é claro, é dos bolivianos, uma vez que o movimento pendular faz parte do cotidiano de muitos que residem em Puerto-Quijarro, seja para estudar ou trabalhar, seja para visitar ou fazer compras.

Porém o município também é palco de migrações de passagem, isto é, o ingresso no Brasil se dá por meio de Corumbá, porém o destino final do não nacional encontra-se em outra região do País, notadamente o Sudeste e o Sul. É o que se verificou com os grupos de haitianos que ingressaram na cidade em 2018.³⁸

Em relação aos fluxos para residência permanente em Corumbá ao longo da história, verifica-se, conforme as lições de Alpires (2018) a presença de paraguaios, de bolivianos e de palestinos.³⁹ Em relação aos primeiros, sua migração se deu majoritariamente durante a Guerra do Paraguai (1864 a 1870), quando Corumbá foi tomada pelo Paraguai em 1865 até sua

³⁸Segundo Oliveira, Almeida e Aguilar (2020): “O LEF e o Circuito contabilizaram, durante aqueles meses, 9 residências, 1 ONG e 3 hotéis dando abrigo a, aproximadamente, 500 haitianos, sendo que as vagas eram preferenciais para famílias e mulheres grávidas e/ou com crianças.”

³⁹ Segundo Alpires (2018): “As redes criadas por esses indivíduos têm ajudado na articulação do processo migratório, pois enfatiza a solidariedade no interior dos grupos de imigrantes, ajuda manter múltiplas relações com a sociedade de destino e a de origem”. Verifica-se mais uma vez que as migrações são eventos planejados e não aventuras aleatórias.

retomada em 1867.⁴⁰ Em relação aos bolivianos, em que pese a proximidade, marcou-se por grandes fluxos decorrentes do êxodo promovido durante os regimes ditatoriais do país entre 1952 e 1982. No que diz respeito aos palestinos, muitas famílias fugiram da guerra com Israel entre 1950 e 1970 e em Corumbá se estabeleceram e praticaram a mercancia, consolidando-se como tradicionais negociantes da região.

Assim, Corumbá não é uma região qualquer para o estudo da questão fronteiriça, ao contrário, notabiliza-se como um centro de atração por distintos motivos em diferentes épocas, e que também possui idiossincrasias com a questão documental. É o que relata Souza, Correa e Oliveira (2017) quando afirmam que as estratégias dos imigrantes estão relacionadas aos tipos e funcionalidades administrativas que na fronteira operam.

Por esse motivo, observa-se que os não nacionais se adaptam perante as dificuldades enfrentadas em seu cotidiano: Se é viável seguir o rigor documental, o migrante providencia o passaporte ou o RNM, por exemplo. No entanto, se existem dificuldades de ordem financeira ou burocrática, o migrante tenta maximizar a utilização de seu documento de identidade. Assim, entre documentações e indocumentações, involuntárias ou não, o migrante manipula a seu favor a burocracia documental, aproveitando-se de lacunas legislativas e possibilidades fáticas para lograr benefícios em sua estada no País, principalmente para obtenção de serviços públicos que no Brasil são ofertados gratuitamente. E é nessa busca que o seu interesse pelo CPF ganha relevância, razão pela qual cumpre averiguar como se dá a sua concessão para os não nacionais.

⁴⁰ Em instigante estudo, Siqueira (2009) revela dados interessantes sobre a migração paraguaia, a saber: “Assim como houve inserção social pelo trabalho em diversas áreas, o casamento deve também ser considerado como fator de inserção. Os casamentos miscíveis demonstraram de forma notável a aceitação, e consolida legalmente sua permanência na cidade, o que contribuiu para disseminar seus costumes”. Tal não parece ser a mesma relação com os bolivianos, que segundo Alpires (2018): “os próprios descendentes tem vergonha da sua origem e fazem discriminação com os imigrantes”. Quanto aos árabes, à exceção dos recém-chegados (ALPIRES,2018), não se tem relatos de preconceito, salvo quanto à utilização de vestimentas próprias de sua terra natal.

CAPÍTULO II

A CONCESSÃO DO CPF PARA OS MIGRANTES EM CIDADES DE FRONTEIRA

2.1 Presença fiscal e diretrizes nacionais.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é o órgão responsável por exercer a administração tributária e aduaneira no país. Composta por Delegacias (DRF), Agências (ARF), Alfândegas (ALF), Inspetorias (IRF) e Postos de Atendimento (PA),⁴¹ suas ações são guiadas para contribuir com o bem-estar econômico e social do País.⁴²

Sendo a RFB responsável por ações de fiscalização e de controle da faixa de fronteira terrestre que o País possui com dez países da América do Sul, sua presença nessas regiões se propõe a materializar parcela relevante da política de integração que o Brasil articula com as demais nações. Tais pontos muitas vezes coincidem com a localização das cidades que cruzam a fronteira (cidades-gêmeas) e manifestam o que podemos conceituar por presença fiscal: a instalação de unidades da Fazenda Nacional em locais estratégicos, além das capitais, para estabelecer efetivamente o controle fiscal do Estado sobre o vasto território nacional.

Para fins de concessão do CPF, as unidades de atendimento podem localizar-se nestas unidades instaladas em cidades que cruzam a fronteira (quando a referida unidade presta serviços aduaneiros e relativos aos tributos internos) ou em cidades próximas, mas ainda dentro da faixa de fronteira no Brasil (150 Km).⁴³ É o caso da Agência da Receita Federal de São Miguel do Oeste, que se localiza em São Miguel do Oeste, em Santa Catarina, município vizinho de Barracão, no Paraná, o qual faz fronteira direta com Bernardo de Irigoyen, cidade argentina, e que dispõe apenas de uma unidade aduaneira.

Uma análise da Portaria nº 2507, de 05 de outubro de 2021 do Ministério da Integração Nacional⁴⁴, Portaria RFB nº 1215, de 23 de julho de 2020 e da Portaria ME nº 284, de 27 de

⁴¹ O Regimento Interno da RFB (Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020) estabelece a estrutura do Órgão.

⁴² Trata-se da missão institucional declarada em seu Mapa Estratégico 2020-2023.

⁴³ Nem toda unidade da RFB realiza o atendimento do CPF. Existem unidades cujo propósito é exclusivamente lidar com o comércio internacional e controle da entrada de mercadorias e serviços por meio do controle aduaneiro. Além disso, casos excepcionais podem se manifestar, como a extinta ARF de Corumbá, que se localizava dentro da IRF de Corumbá e se vinculava à DRF em Campo Grande. Assim, eventualmente a unidade de atendimento uma unidade cuja especificidade é a Aduana pode ofertar o atendimento do CPF, como é o caso da ALF/COR.

⁴⁴ Ao revogar a Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016 do Ministério da Integração, acrescentou Cáceres-MT por ser esta agora considerada cidade-gêmea com o município boliviano de San Matias.

julho de 2020, nos permite inferir - assim como por meio de consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal - quais são as unidades de atendimento presentes em regiões fronteiriças. Com base nessas informações, compilamos o quadro a seguir:

Quadro 3 - Unidades de atendimento da RFB em cidades que estão localizadas na fronteira					
UF	Município	Unidade da RFB	UF	Município	Unidade da RFB
AC	Assis Brasil	IRF Epitaciolândia	PR	Barracão	ARF de São Miguel do Oeste (SC)
AC	Brasiléia	IRF Epitaciolândia	PR	Foz do Iguaçu	ALF de Foz do Iguaçu
AC	Epitaciolândia	IRF Epitaciolândia	PR	Guaíra	ARF de Toledo
AC	Santa Rosa do Purus	IRF Epitaciolândia	PR	Santo Antônio do Sudoeste	ARF de Santo Antônio do Sudoeste
AM	Tabatinga	IRF Tabatinga	SC	Dionísio Cerqueira	ALF Dionísio Cerqueira
AP	Oiapoque	IRF Oiapoque	RS	Bagé	IRF de Bagé
RO	Guajará-Mirim	IRF Guajará-Mirim	RS	Barra do Quaraí	ARF de Barra do Quaraí
RR	Bonfim	IRF Bonfim	RS	Chuí	IRF de Chuí
RR	Pacaraima	IRF Pacaraima	RS	Itaqui	IRF de Itaqui
MS	Bela Vista	ARF Bela Vista	RS	Jaguarão	IRF de Jaguarão
MS	Coronel Sapucaia	ALF Ponta Porã	RS	Porto Mauá	IRF de Porto Mauá
MS	Corumbá	ALF Corumbá	RS	Porto Xavier	IRF de Porto Xavier
MS	Mundo Novo	ALF Mundo Novo	RS	Quaraí	IRF de Quaraí
MS	Paranhos	ALF Ponta Porã	RS	Santana do Livramento	IRF de Santana do Livramento
MS	Ponta Porã	ALF Ponta Porã	RS	São Borja	IRF de São Borja
MS	Porto Murtinho	ARF Porto Murtinho	RS	Uruguaiana	ALF Uruguaiana
MT	Cáceres	IRF Cáceres			

Fonte: Compilação feita pelo autor.

A concessão de CPFs para não nacionais é marcada pelo estabelecimento de diretrizes nacionais pela Receita Federal, as quais estabelecem a padronização do atendimento e possibilitam um entendimento harmonioso – mas não inquestionável - sobre o tema. Em relação às rotinas utilizadas na prestação de serviços aos seus usuários, a Receita Federal se vale do Sistema Integrado de Atendimento ao Contribuinte (Siscac), o qual foi instituído pela Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 4, de 29 de abril de 2010.

Disponibilizado em meio eletrônico e atualizado constantemente, é composto por orientações estabelecidas pela Coordenação Geral de Atendimento – COGEA - e tem por objetivo unificar procedimentos estabelecendo vedações ou permissões conforme a

circunstância fática. Dessa forma, mantém-se as situações discricionárias mais raras e promove-se a tomada de decisão mais assertiva para o atendente. Ressalta-se que por se tratar de um manual interno, sua divulgação é vedada pela rede de atendimento.

O cidadão, por sua vez, pode obter informações oficiais sobre o CPF tanto pela leitura da IN nº 1.548/2015 quanto pela leitura das orientações disponíveis no sítio eletrônico.⁴⁵ Lembramos que atualmente essas orientações divulgam alguns extratos do Siscac - naquilo que a COGEA autoriza - a fim de tornar o conhecimento que a RFB possui cada vez mais acessível e transparente.⁴⁶

De modo geral, podemos dizer que a concessão do CPF decorre de solicitação pelo interessado ou de ofício, no interesse da Administração Tributária e Aduaneira⁴⁷ (trata-se de um conjunto limitado de possibilidades embasadas pelo interesse/controlado fiscal). A solicitação pelo interessado pode ocorrer diretamente (pessoalmente) ou por meio de representantes legais. Relevante destacar que mesmo o não nacional em situação migratória irregular⁴⁸ no país possui legitimidade para constituir seus representantes legais.

Os representantes legais são aqueles nomeados diretamente por todo aquele que possua capacidade civil (procuradores) ou estabelecidos por lei (pais, tutores, guardiões, curadores, inventariantes, testamenteiros ou ainda os assistentes sociais, no caso dos tutelados pelo Estado). Toda representação exige a apresentação de documento válido que comprove a legitimidade de sua atuação: procuração, certidão de nascimento, termo de guarda, curatela, termo de inventariante, termo de testamenteiro ou requisição expedida pelo órgão público responsável pela tutela do interessado.⁴⁹

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cpf>>.

⁴⁶ É natural que um manual de procedimentos internos contenha assuntos de interesses públicos e de interesses restritos. A possibilidade de divulgação de partes do Siscac ao público geral releva uma postura flexível de universalizar o conhecimento e ampliar a compreensão do contribuinte sobre tais temas.

⁴⁷ Administração Tributária e Aduaneira é o nome moderno para o Fisco. De modo semelhante, Administração Fazendária é um nome possível para o Ministério da Fazenda.

⁴⁸ À luz da Lei da Migração, estaria irregular o indivíduo que estivesse em território nacional sem dispor da adequada documentação segundo sua qualificação pela lei. Isso, como visto no Capítulo I, não retira sua capacidade jurídica, a qual, ainda que restrita, não é impedida de constituir procuradores no País. Do contrário teríamos um sistema de pura exclusão social e política, no qual se aboliria a própria condição humana de se defender por meio de um advogado caso houvesse necessidade (processo kafkiano) ou de se valer de contadores, despachantes e outros profissionais regulamentados e imprescindíveis a esta ou aquela necessidade.

⁴⁹ Na maioria das vezes é o Poder Judiciário, mas podem ocorrer exceções como em casos médicos em que o indivíduo está internado. Cito um exemplo ocorrido em maio de 2021: a Cônsul da Bolívia em Corumbá compareceu na RFB para representar um cidadão boliviano que estava internado no hospital e precisaria do CPF para realizar cirurgia renal. Na condição de Cônsul, portando os documentos do interessado (ele possuía o RNM)

Independentemente da forma como é representado quando da solicitação, os documentos próprios exigidos para o imigrante são os mesmos: Registro Nacional Migratório ou seu protocolo, passaporte com visto (ou sem visto no caso de dispensa pelo Ministério das Relações Exteriores ou por Acordo Internacional) ou outro documento de viagem válido desde que submetido à conferência dos Postos de Imigração da Polícia Federal. Demais documentos, tais como as certidões expedidas pelas repartições consulares e diplomáticas ou o *laissez-passer* são complementares quando não possuírem foto.⁵⁰ Salienta-se que toda documentação precisa estar em bom estado de conservação e deve permitir o correto reconhecimento do interessado quando possuir foto sob pena de rejeição documental.⁵¹

De modo geral, existem dois tipos de atendimento: o não conclusivo e o conclusivo. O não conclusivo é aquele que se materializa como etapa inicial, ou seja, é o pedido de inscrição do CPF pelo interessado, o qual não é concluído de imediato na rede conveniada por razões diversas, cabendo sua conclusão à RFB por meio da apresentação do protocolo gerado⁵² e dos documentos exigidos pela legislação.⁵³ O conclusivo é aquele que resulta na geração do número de inscrição quando da solicitação, sendo possível receber o Comprovante de Inscrição de imediato.⁵⁴

Atualmente são consideradas modalidades oficiais para solicitação da inscrição no CPF pelo não nacional: a virtual (o sítio eletrônico da RFB) e a presencial, por meio do atendimento em uma unidade conveniada. Em ambas temos o mesmo resultado: será gerado um protocolo de atendimento para posterior encaminhamento à Receita Federal.

O atendimento virtual pode ser considerado uma revolução tecnológica colocada à disposição do cidadão com o propósito de facilitar a obtenção de benefícios e serviços e, sempre que possível, resultar em atendimentos conclusivos. No que diz respeito à solicitação virtual da inscrição do CPF, já existia a possibilidade de requerê-la por meio do sítio eletrônico para os

e a exposição dos fatos pelo médico responsável, preencheu-se as condições de legitimidade, com o agravante da urgência médica.

⁵⁰ Afinal de contas, documento de identificação é aquele que possui foto.

⁵¹ Por óbvio, a foto deve ser capaz de identificar, ou seja, precisa ser recente ou, pelo menos, estar bem conservada. Isso vale para os demais dados relevantes do documento.

⁵² Todo protocolo é válido por 90 dias contados da data de sua emissão.

⁵³ A não conclusividade pode ocorrer por um dos seguintes motivos: duplicidade cadastral, divergência com outros cadastros (título de eleitor, identidade ou passaporte) ou no caso de estrangeiros (sim, é regra não ser conclusivo).

⁵⁴ Tecnicamente, o cartão, a que muitos chamam de CPF é na realidade o Comprovante de Inscrição no CPF, sendo o CPF em si apenas um cadastro numérico de identificação.

atendimentos realizados no exterior por meio das embaixadas e repartições consulares. Por outro lado, atualmente também é possível concluí-las no Brasil.⁵⁵

Lamenta-se o fato de as páginas do sítio eletrônico estarem apenas em português na plataforma Gov.br. Enquanto na versão anterior do site ainda existiam versões em inglês e espanhol, por enquanto existem apenas o endereço eletrônico desprovido de conteúdo.⁵⁶ Acreditamos que essa falha desapareça no futuro com a evolução da plataforma Gov.br.

Ao acessá-la o interessado deverá preencher os campos em branco com os dados constantes em sua documentação (figura 1).⁵⁷ Em seguida, ao enviar clicar em enviar, será gerado um protocolo de atendimento válido por 90 (noventa) dias, contados da data do envio das informações (figura 2).⁵⁸ Com o código de atendimento em mãos e o documento apropriado, deverá o indivíduo dirigir-se a uma unidade da Receita Federal para que seu atendimento seja concluído.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cpf/servicos/2-inscricao-no-cpf>>. Páginas acessadas em 21 de outubro de 2021 às 20:01.

⁵⁶ Indisponibilidade constatada à época da pesquisa. Disponível em: <<https://www.gov.br/en/categories/finance-taxes-and-public-management/cpf-cnpj-and-other-records/cpf>> e <<https://www.gov.br/es/categorias/finanzas-impuestos-y-gestion-publica/cpf-cnpj-y-otros-registros/cpf>>.

⁵⁷ Quando do preenchimento do campo “Documento”, as opções disponibilizadas são: RNM, protocolo RNM, passaporte e identidade.

⁵⁸ O prazo é razoável quando o interessado precisa apresentar documentos complementares para que o registro seja realizado adequadamente (certidão de casamento, por exemplo). A título de curiosidade, mesmo entre os nacionais, espanta a quantidade de pessoas que alteram o nome no registro civil quando do casamento e não alteram os demais documentos. Em geral a correção documento ocorre quando a RFB expõe a necessidade do acerto cadastral.

■ Inscrição CPF Estrangeiro

Preencha os campos abaixo para efetuar a Inscrição de Estrangeiro no CPF.

Identificação

Nome:

Nascimento: Documento: Número:

Nacionalidade: Sexo:

Nome da Mãe:

Localização

País de Residência: CEP: Ao digitar o CEP alguns campos serão preenchidos.

Município: UF:

Logradouro: Número:

Complemento: Bairro:

Contatos

E-mail:

DDI: DDD: Telefone:

DDI: DDD: Celular:

Figura 1: Formulário de solicitação de inscrição do CPF do não nacional

■ Inscrição de Estrangeiro no CPF

Cadastro de Pessoas Físicas - CPF
Protocolo de Atendimento

Solicitação: Inscrição de Estrangeiro no CPF	Cód. de Atendimento: 599800140
Nome: TESTE AGORA	Data de Nascimento: 01/01/1980
Informações adicionais: Inscrição de Estrangeiro pela Internet.	

Dirija-se a uma unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil de posse deste comprovante para concluir seu atendimento.

PROTOCOLO VÁLIDO POR 90 (NOVENTA) DIAS.

DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA ESTRANGEIROS

- Documento de identificação:
 - Cédula de Identidade do Estrangeiro (CIE), a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) ou Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM).
 - Protocolo da solicitação de refúgio.
 - Passaporte.
 - Laissez-passer.
 - Documento expedido pelo Consulado do país de origem do estrangeiro.
 - Documento válido no país de origem do estrangeiro.
 - Certidões provenientes de outro país.
- No caso de menor de idade, apresentar também o documento de identificação do responsável informado no formulário de inscrição.

Figura 2: Protocolo de atendimento de inscrição do CPF de não nacional emitido no site da RFB

Em relação ao atendimento prestado pela rede conveniada, este tem por base a Instrução Normativa nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, a qual estabelece em seu artigo 24 que a RFB

poderá celebrar convênios com as seguintes entidades para a execução dos atos perante o CPF: Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Instituições bancárias integrantes da Rede Arrecadadora de Receitas Federais, órgãos públicos estaduais e entidades públicas de atendimento ao cidadão; órgãos públicos federais, Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil e Comissão de Valores Mobiliários. Firmado o convênio, as entidades poderão cobrar uma taxa pela execução do serviço em valor não superior a R\$ 7,00 (sete reais) conforme o art. 26, §2º da referida norma.⁵⁹

Uma vez solicitado o serviço de inscrição no CPF, como dito, o interessado deverá buscar o atendimento da RFB para prosseguir com a conclusão de sua demanda,⁶⁰ o qual será abalizada pelas diretrizes estabelecidas por meio da Portaria RFB nº 4.201, de 28 de agosto de 2020,⁶¹ e da Carta de Serviços do Ministério da Economia.⁶² Necessário lembrar que atualmente a Receita Federal disponibiliza dois canais de atendimento para conclusão da concessão do CPF: o atendimento presencial e o e-mail corporativo.

Quanto ao primeiro, destacamos a obrigatoriedade do agendamento prévio como regra, o atendimento prioritário às pessoas com prioridade legal (idosas, gestantes, lactantes, pais com crianças no colo e portadores de deficiência⁶³) e o tempo de espera máximo de 25 minutos. É

⁵⁹ Assim, para que fique mais claro citemos um exemplo corriqueiro: o atendimento de inscrição do não nacional se inicia junto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Para tanto o interessado deve apresentar os documentos necessários e efetuar o pagamento da taxa no valor de R\$ 7,00 (sete reais) pela execução do serviço, o qual se encerra com a geração do protocolo para conclusão do atendimento. Em seguida, deverá dirigir-se ao atendimento da Receita Federal para obter seu CPF.

⁶⁰ O Referencial para Atendimento Presencial de Alta Performance da RFB (2017), documento que reúne metodologias e práticas a fim de obter resultados de excelência, determina que: “A prática do atendimento presencial conclusivo e do serviço finalizado são premissas para execução de atendimento presencial de Alta Performance, potencializando a prestação de um serviço público racional, eficiente e cada vez mais qualificado”. Ressalta-se, no entanto, que o atendimento conclusivo com serviço finalizado é decorrência do cumprimento de todas as exigências estabelecidas na legislação vigente por parte do solicitante e do bom funcionamento dos sistemas informatizados da RFB.

⁶¹ Padronização racional dos procedimentos, a racionalização dos métodos e dos fluxos de trabalho e aplicação dos pilares do relacionamento interpessoal: autoconhecimento, empatia, assertividade, cordialidade e ética, além da presunção da boa-fé, da proteção do sigilo fiscal e funcional, bem como a promoção da cidadania fiscal.

⁶² A Carta de Serviços do Ministério da Fazenda anterior era muito melhor do que a atual, pois era objetiva e de fácil compreensão. Entre outras diretrizes, ela destacava o atendimento preferencial às prioridades legais (idosos, gestantes, lactantes, pais com crianças de colo, agendamento prévio por meio do sítio eletrônico <<https://receita.economia.gov.br/interface/agendamento/agendamento>>, do tempo de espera aproximado de 25 minutos e do tempo de atendimento máximo de 15 minutos.

⁶³ Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015: “Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

importante destacar a prioridade da deficiência se estende aos seus acompanhantes quando a presença do deficiente é essencial (um pai, sendo este usuário do serviço, cujo filho é deficiente e não pode ficar sozinho, por exemplo).

Já em relação ao segundo, é bom lembrar que ele nasceu da necessidade de a Receita Federal responder adequadamente as exigências da sociedade durante os períodos mais críticos da Pandemia Covid-19. Com a restrição de pessoas ao agendamento prévio e a urgência para adequar-se aos requisitos do Auxílio Emergencial⁶⁴ foi necessário ampliar os meios de atendimento para concessão do CPF, bem como reduzir a burocracia quanto à exigência de documentos originais ou cópias autenticadas, considerando também o ônus e a demora que a obtenção de tais documentos traria para a solução urgente que essa parcela significativa da população requiriria. De qualquer forma, o e-mail corporativo foi tão satisfatório para a Receita Federal e para os contribuintes que agora está regulamentada em todas as regiões fiscais.⁶⁵

O atendimento por meio do e-mail corporativo é prestado tanto aos residentes no Brasil como também aos residentes no exterior,⁶⁶ e o procedimento é relativamente simples: o contribuinte enviará o e-mail contendo em seus anexos o protocolo de atendimento gerado pelo sítio eletrônico ou pela rede conveniada, bem como o autorretrato (*selfie*) do requerente segurando seu documento de identificação próximo do rosto, além do documento de identificação oficial com foto e de quaisquer outros documentos complementares (certidão de casamento, por exemplo).⁶⁷

2.1.2 Presença fiscal e práticas locais.

Como visto as diretrizes nacionais padronizam a concessão do CPF. Entretanto, entre a orientação estabelecida pelos órgãos centrais e a realidade fática da fronteira, aspectos locais

⁶⁴ Programa social criado pelo Ministério da Cidadania para reforçar a renda de parte considerável da população que se viu em grave pobreza por causa dos decretos de fechamento de estabelecimentos e proibição do exercício de atividades econômicas durante a fase mais crítica da curva de crescimento dos casos de contaminação da doença.

⁶⁵ Na Primeira Região Fiscal, a qual abrange os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, bem como o Distrito Federal, o diploma legal é a Portaria nº 77, de 8 de setembro de 2021.

⁶⁶ Destacamos aqui dois e-mails corporativos, o da Primeira Região Fiscal <atendimentorfb.01@rfb.gov.br> e o destinado aos atendimentos no Exterior <cpf.residente.exterior@rfb.gov.br>. Lista completa de e-mails disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/canais_atendimento/atendimento-email>.

⁶⁷ Presume-se é claro, que o atendimento está condicionado à boa qualidade das imagens anexadas e da legibilidade destas. Documento ilegível, seja por borrões ou rasuras é documento que não identifica, como já estabelecido anteriormente.

podem marcar profundamente a forma como esse atendimento ocorre. De modo geral, nas cidades de fronteira possuem um público distinto do existente nas grandes capitais: são pessoas que não possuem toda infraestrutura e o modelo de vida tecnológico que a RFB acredita que possuem.

Ainda que existam estudos comprovando que 82,7% dos domicílios brasileiros possuem internet, isso não significa que o contribuinte médio saiba usar a internet ou mesmo saiba como os sistemas da Receita Federal funcionam.⁶⁸ É muito mais provável que os filhos, os quais ainda não possuem maturidade legal e intelectual para lidar com os trâmites do governo sejam os verdadeiros usuários das linhas de internet.

Por esse motivo, a população em geral não tem o hábito de utilizar os serviços digitais. Salvo os casos de absoluta restrição aos meios virtuais, como no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS),⁶⁹ é natural que as pessoas de cidades interioranas permaneçam com os mesmos hábitos de procurar presencialmente o atendimento.⁷⁰ Particularmente para as fronteiras, a existência de órgãos públicos é primordial para fortalecer a presença do Estado e, especificamente no caso da RFB, a manutenção dos atendimentos presenciais tem o mérito de reforçar a presença fiscal.

Na ALF/COR, por exemplo, foi bastante comum na época do auxílio emergencial a formação de imensas filas, as quais foram sendo atendidas a medida do possível tendo em vista a urgência da população, a qual incluía imigrantes. Mesmo em períodos pré-pandemia, quando muitos serviços já eram realizados virtualmente (por meio do Portal e-CAC)⁷¹, era bastante frequente a formação de filas.

⁶⁸ Trata-se de pesquisa divulgada pelo Ministério das Comunicações em 2021, relativo ao ano de 2019, e realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/abril/pesquisa-mostra-que-82-7-dos-domicilios-brasileiros-tem-acesso-a-internet>>.

⁶⁹ Durante a pandemia o INSS simplesmente começou a prestar todos os atendimentos por meio virtual. Foi muito comum a RFB receber contribuintes querendo a solução de assuntos previdenciários. Muita gente acreditava que a Receita Federal, por estar atendendo presencialmente, seria capaz de atender quaisquer assuntos do governo.

⁷⁰ Isso é facilmente constatado pela permanência das grandes filas nos bancos e demais instituições financeiras. Há anos existem serviços de *internet banking* e, no entanto, as filas permanecem mesmo com as medidas de restrição às aglomerações.

⁷¹ O Portal e-CAC é como se fosse o *internet banking* da Receita Federal, materializando um canal virtual de atendimento em que é possível obter extratos, declarações, guias de pagamento bem como efetivar protocolos diversos por meio de processos digitais.

Além das filas, iniciativas locais de grande valia para o atendimento de estrangeiros se formaram conforme a necessidade ao longo do País. O mais proeminente destes é a Operação Acolhida, uma iniciativa do Governo Federal e de outras organizações para coordenar o fluxo migratório dos venezuelanos no país concedendo-lhes a regularidade migratória e o suporte à fixação no Brasil.

Conforme Chaves (2018), em junho de 2018 tem início nas cidades de Pacaraima e Boa Vista a Operação Acolhida, uma força-tarefa multilateral entre o Poder Executivo Federal, Defensoria Pública da União e Agências internacionais que contou desde o começo com a participação da Receita Federal. Instalada permanentemente no Posto de Triagem em Boa Vista, a RFB participa como ator responsável pela emissão de CPF, em etapa posterior à recepção e identificação do migrante. Nessa ação conjunta, a especificidade da atuação da RFB e da questão humanitária proporciona que as inscrições possam ocorrer de ofício, eliminando-se a necessidade do protocolo, mas exigindo, naturalmente, a apresentação dos documentos adequados.

É digno de nota, também, a percepção de situações particulares em unidades de fronteira, já tratadas no tópico 1.2 e parcialmente simplificadas, ao menos para fins da concessão do CPF, pelas recentes alterações da Receita Federal. No entanto, naquele momento, não cabia ainda comentar o grande impacto dessa decisão para migrantes em situação de vulnerabilidade.

Tomemos como exemplo Foz do Iguaçu. Lá é divulgado o Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade, o qual foi produzido pela Organização Internacional para as Migrações e publicado em 2018. Trata-se de um conjunto de rotinas e explicações fornecidas aos migrantes que desejam se regularizar e se tornar sujeitos de direitos. O protocolo declara formalmente (pág. 36) que “Para solicitar a emissão do CPF, os migrantes precisam estar em situação regular, mesmo que provisória”. Em outro trecho (pág. 48) ratifica: “Apenas migrantes em situação regular podem solicitar o CPF”. Oras, se o interesse fiscal se separa oficialmente, formal e materialmente, do interesse migratório, então concluímos que a situação migratória é irrelevante para fins de concessão do CPF, razão pela qual tal orientação já encontra desatualizada neste aspecto.⁷²

⁷² Mas tomemos cuidado para não confundir as coisas: o rigor documental e o conhecimento particular da região fronteiriça impõem à Receita Federal o dever de zelar pela veracidade documental, o que no caso dos não nacionais compete à Polícia Federal ou pelo Ministério das Relações Exteriores. Por isso vislumbramos como temerário o

De todo modo, evidencia-se que, à exceção das percepções locais e de ações civis em conjunto com outras entidades para promoção da cidadania para os mais necessitados (migrantes internacionais abatidos por uma crise humanitária, moradores de rua ou de comunidades isoladas, pessoas em situação de vulnerabilidade social etc.), existe a prevalência de uma regra documental e procedimental em conformidade com diretrizes estabelecidas em conformidade com as diretrizes nacionais. Entretanto, como exposto anteriormente, a invisibilidade do caráter *sui generis* das fronteiras para os gestores nacionais possibilita a ocorrência de disfunções na aplicação das regras. É o que se verifica, por exemplo, em relação aos residentes fronteiriços.

2.1.3. Interesse civil, interesse migratório, interesse fiscal: discordâncias e implicações para o residente fronteiriço

Como em muitas situações jurídicas em nosso país, da concepção de uma lei, perfeita em sua sistemática de aplicação até sua efetiva implementação, dificilmente todos os problemas são observados. Em se tratando de uma lei que afeta diretamente uma região de fronteira, a “cegueira do legislador” tende a ser ainda maior já que a vida na fronteira costuma ser equiparada à vida nas demais regiões do país, o que definitivamente não ocorre no mundo real.

Lembremos aqui as lições de Mora acerca dos novos espaços migratórios que são descobertos somente com um olhar interdisciplinar, muitas vezes ausentes no momento da concepção das leis. Conforme Mora (2013):

“Na atualidade não apenas nos encontramos com novos espaços migratórios, senão mas também com novas formas migratórias, muito mais complexas e difíceis de analisar em todas as suas dimensões. Por isso a investigação nesse campo se torna mais complexa e, portanto, a metodologia também adquire altos níveis interdisciplinares.” (MORA, 2013, p. 17, tradução nossa)⁷³

deslocamento do ônus pela “validação” do documento estrangeiro unicamente pela RFB – nem todo estrangeiro ingressa no país pelos postos migratórios - sendo que esta não dispõe de ferramentas biométricas ou de um banco de dados internacional para este fim. Como dito anteriormente, tal validação deveria ser realizada por meio da REDE SEGDOC. Não se trata aqui de rejeitar os atendimentos pela falta de regularidade migratória ou criminal, mas de ser capaz de certificar que um documento estrangeiro é verídico.

⁷³ No original: “*En la actualidad no sólo nos encontramos con nuevos espacios migratorios, sino más aún con nuevas formas migratorias, mucho más complejas y difíciles de analizar en todas sus dimensiones. Por ello la investigación en este campo se complejiza y, por ende, la metodología también adquire altos niveles interdisciplinarios.*”

Esse caráter abrangente da fronteira abre espaço para conflitos entre o interesse civil dos migrantes e o interesse migratório-fiscal do Estado. Embora não seja objeto deste trabalho, não poderíamos deixar de comentar que não raras vezes é possível presenciar ocasiões em que, para obter benefícios sociais o migrante mesmo sem possuir a documentação exigida sob a ótica dos controles migratórios e fiscais detém o direito subjetivo ao gozo dos serviços públicos de caráter universal, como a saúde e a assistência social. Entretanto, mesmo com a garantia legal (e constitucional),⁷⁴ seu exercício resta prejudicado pelos entraves documentais do Estado, gerando uma situação incoerente, para dizer o mínimo, nas regiões de fronteira.

Como já abordado, grosso modo, um não nacional ao ingressar no país pode ser classificado de três formas: visitante, residente fronteiriço e residente no país. Essa classificação atende aos ditames do interesse migratório, o qual pode ser compreendido como todo ato exercido pelo Estado para materializar a política migratória. Sob esta perspectiva, os indivíduos são classificados em categorias de imigrantes e são qualificados pela sua situação no país como regular ou não regular (às vezes denominada ilegal). Como dito, esse interesse é exercido também sobre o residente fronteiriço, o qual não reside no Brasil, porém, tem fácil acesso ao território nacional.

Por sua vez, sob a ótica fiscal, um não nacional ao ingressar no país pode ser classificado de duas formas: viajante (aquele que está de visita e não se estabelece no país) ou residente (aquele que se estabelece no território nacional em caráter permanente ou provisório e, nesse caso, se mantém pelo prazo de duração do visto permanente, por exemplo). Como se percebe, não existe para o interesse fiscal a figura do residente fronteiriço, muito menos do migrante pendular, existe apenas o contribuinte e o não contribuinte.⁷⁵

O interesse fiscal, por sua vez, pode ser entendido como qualquer ato exercido em conformidade com os objetivos da Fazenda Nacional⁷⁶. Um desses objetivos é exercer o controle fiscal sobre os indivíduos que manifestarem capacidade econômica no país (inclusive por sinais

⁷⁴ Artigos 196 e 203 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷⁵ Sob a ótica do Fisco, o não contribuinte sempre será um potencial contribuinte.

⁷⁶ Fazenda Nacional é o nome dado à administração do patrimônio público federal. Para a Ciência Contábil, um patrimônio (conjunto de bens, direitos e obrigações) gerenciado recebe o nome de *azienda*, palavra italiana traduzida para o português como fazenda. É representada pela Secretaria da Receita Federal e pela Procuradoria da Fazenda Nacional. Atenção: fazenda não se confunde com erário, que é sinônimo de tesouro ou cofre público, uma parte do patrimônio destinada à gestão dos recursos financeiros, isto é, uma parte do patrimônio.

exteriores de riqueza), assim entendida toda variação patrimonial decorrente da aquisição ou transferência de bens (incluindo dinheiro) e direitos, independentemente da sua residência – desde que seu domicílio fiscal seja no Brasil⁷⁷ –, com o propósito incrementar a arrecadação tributária. É para exercer esse controle que o CPF foi criado.

Oras, é inegável que por vezes o não nacional consegue adquirir bens no país, inclusive averbando as aquisições no registro público (cartório de imóveis, por exemplo) sem possuir documentos adequados (à luz da lei da migração) ou mesmo sem se submeter a qualquer tipo de controle pelas autoridades migratórias. Ciente desses eventos, o Decreto nº 9.199/2017 deixa claro que a posse ou a propriedade de bem no País não conferirá o direito de obter visto (art.11) - sem prejuízo do disposto sobre visto temporário para realização de investimento (art. 33, I, i) - nem o direito de obter a autorização de residência no território nacional (art. 123, §2º), sem prejuízo do disposto sobre a autorização de residência para realização de investimento (art. 127, §1º, iii c/c art. 142, I, i).

Obviamente essas ocorrências são indesejáveis (ou minimamente toleráveis) ao interesse migratório – que expressamente não garante direitos decorrentes desses atos –, mas de modo algum são inconvenientes para o interesse fiscal já que representam uma oportunidade vantajosa para o Estado. Em situações como essa observamos uma grave dicotomia de tratamento que exporemos a seguir.

Para a legislação migratória, o residente fronteiro necessita do Registro Nacional Migratório (RNM) para exercer atos da vida civil, tais como obter o CPF.⁷⁸ A concessão do RNM é burocrática, possui um custo considerável e é emitida em um prazo relativamente longo. Para os padrões socioeconômicos da população residente região de fronteira Corumbá-Puerto Quijarro, é um documento de custo elevado que a maioria da população não pretende (nem pode) obter.⁷⁹

⁷⁷ Domicílio fiscal é o endereço em que o contribuinte poderá ser localizado pela Fazenda Nacional, podendo ser eleito ou arbitrado à luz do art. 127 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1976). Tal definição não se confunde com o conceito de residência fiscal, o qual diz respeito à subordinação de um indivíduo às imposições fiscais de território tributário. Este, não equivale ao endereço de moradia, cujo controle é exercido pela Polícia Federal.

⁷⁸ À luz do Regulamento da Migração, a obtenção do CPF é um direito dos fronteiriços (art. 93), dos apátridas (art. 96, §5º, II), dos asilados (art. 116, II) e dos refugiados (art.119, §3º, II). Especificamente para o fronteiro, se a obtenção do CPF é um ato da vida civil, logo esse direito está condicionado à obtenção do RNM (arts. 87 a 89).

⁷⁹ A onerosidade é um conceito relativo que depende de muitos fatores, inclusive o momento. Em uma época pandêmica em que a Bolívia fechou os estabelecimentos na fronteira, tornou-se ainda mais inviável priorizar gastos com uma documentação apenas para favorecer os atos da vida civil no Brasil.

Muitos são os documentos exigidos para as diferentes classes migratórias, os quais não são sempre os mesmos (há distinção até mesmo para os fronteiriços dada a existências de acordos bilaterais) e, inclusive, costumam apresentar a exigência de antecedentes criminais para os residentes fronteiriços, mas não para outras classificações. Conforme a Polícia Federal (2021), são necessários os seguintes documentos para compor o pedido de concessão do RNM para os residentes fronteiriços na Bolívia: Requerimento próprio, por meio de formulário eletrônico devidamente preenchido no site da PF; 1(uma) foto 3x4, recente, colorida, fundo branco, papel liso, de frente; declaração de endereço eletrônico e demais meios de contato, preferencialmente acompanhada de cópia simples de comprovante de residência; passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes; comprovante de residência em alguma das localidades: Brasília a Cobija; Guajará-Mirim a Guayeramirim; Cáceres a San Matías; Corumbá a Puerto Suarez; Documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos 5 (cinco) anos; Comprovante de pagamento da taxa, quando aplicável, entre outros documentos a depender do caso concreto.

Por outro lado, existem pessoas que possuem condições financeiras mais elevadas e podem não apenas não obter o RNM, valendo-se dos documentos de viagem como se não fossem residentes fronteiriços, como também adquirir bens submetidos ao registro público⁸⁰ em Corumbá.⁸¹ Para esses indivíduos o interesse em cruzar a fronteira pode ser determinado simplesmente por propósitos econômicos. Uma vez adquiridos os bens, haveria a possibilidade de se conceder um CPF para atender ao interesse fiscal ainda que o reconhecimento do não nacional pelo controle migratório não existisse (em se tratando de indivíduos que preferem atuar fora dos olhares das autoridades).

Importante citar que em regra o CPF é exigido para propósitos fiscais – quando não observada a legislação migratória - em momento posterior a um ato econômico-fiscal: é preciso possuir um bem sujeito ao registro público, ser titular de uma conta bancária, deter a propriedade de valores mobiliários, ser filiado no Regime Geral da Previdência Social ou se qualificar como sujeito passivo de uma relação tributária para que se tenha direito ao CPF. É verdade, porém,

⁸⁰ Tanto a aquisição de Imóveis e veículos como o registro de contrato de arrendamentos, por exemplo.

⁸¹ Em abordagem profissional, foi confirmado pelo Cartório de Registros de Imóveis de Corumbá a não exigência de RNM para efetivação de atos pelos não nacionais por falta de previsão normativa.

que alguns desses atos dependem da abertura de contas bancárias e que as instituições financeiras passaram a impor previamente a existência de CPF, o que tem materializado a regularização migratória como regra e mantido o propósito meramente fiscal como exceção.⁸²

Nesse sentido, é verdadeiro afirmar que o Estado brasileiro possibilita, ainda que por uma brecha legal (uma invisibilidade legalizada perante o controle migratório), que o CPF seja concedido a um não nacional em situação migratória irregular.⁸³ Claro que esses indivíduos nem sempre residem nas regiões de fronteira, mas necessariamente essa possibilidade de os mais abastados conseguirem obter o CPF de forma mais simplificada impõe ao residente fronteiriço comum uma clara desvantagem. Ainda mais que estes não costumam obter o CPF com o propósito finalístico de adquirir bens, mas para usufruir de benefícios sociais ofertados no Brasil.

Sob esse prisma, considerando que o CPF tem natureza comprobatória, então teríamos, pelo interesse fiscal, a utilização de outros documentos de identificação emitidos por autoridade do país de origem como suficientes para a inscrição do CPF. A questão apontada somente seria adequada aos fins migratórios se considerássemos os tratados vigentes nos Acordos do Mercosul, os quais estabelecem tais documentos como documentos de viagem válidos e os submetem à necessária verificação pelos postos de migração.⁸⁴

Em regra, não deveria existir tratamento desigual entre o não nacional atendido no Brasil e aquele atendido no exterior, porém, a lista documental estabelecida pelos anexos III e IV da Instrução Normativa nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, a qual dispõe sobre o CPF é clara ao estabelecer que no Brasil pode ser exigido o Registro Nacional do Estrangeiro (atual Registro Nacional Migratório) e o passaporte, enquanto no exterior essa condição não é cobrada e nem considerada. Isso abre precedentes para que a solicitação realizada no exterior seja também

⁸² Curiosamente, quando se trata de recursos financeiros do país, a visão muda completamente. Aqui temos a ideia de que o interesse estatal em evitar a evasão de divisas impõe a regularidade migratória como uma fonte adicional de controle, a qual reduzirá em certa medida os riscos operacionais da instituição financeira.

⁸³ É praticamente certo que em decorrência dos acordos internacionais no âmbito do Mercosul existam estrangeiros que estejam no Brasil como visitantes usando documentos de viagem e venham a realizar os mesmos feitos. Essa situação não é irregular, o que é irregular é o residente fronteiriço que não se adequa à legislação migratória. Reforçamos que esse é um entendimento possível e problemático porque expõe a inadequação das normas legais vigentes atualmente: enquanto a Lei da Migração e seu Regulamento exigem o RNM para exercício dos atos da vida civil, outras legislações possibilitam que tais atos sejam exercidos com os documentos de viagem de que tratam os Acordos firmados no âmbito do MERCOSUL.

⁸⁴ Como tal exigência não existe, extraímos o seguinte corolário: qualquer documento emitido no estrangeiro e que seja submetido ao apostilamento e/ou à tradução juramentada quando exigido por lei, será válido para fins fiscais.

benéfica para o residente fronteiriço que, não possuindo o RNM, solicite junto a uma repartição consular ou diplomática do Brasil no exterior a concessão do CPF.

Por fim, uma última hipótese de cunho conceitual: o residente fronteiriço é definido pelo Decreto 9.199/2017 como a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve a sua residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho (art. 1º, IV).⁸⁵ Assim, os não nacionais que residem na fronteira e não são oriundos do país limítrofe e nem se qualificam como apátridas, terão a impossibilidade de se caracterizar como residentes fronteiriços perante a legislação migratória, o que lhes permitiria, se pertencentes a outro país membro do Mercosul, a possibilidade de utilizar o documento de identidade nacional como documento de viagem e assim obter o CPF também.

Em síntese, as quatro possibilidades acima evidenciam a fragilidade da legislação em promover a regularização migratória como regra e não como exceção em um cenário no qual as dificuldades impostas aos residentes fronteiriços são visíveis demais para a política migratória ignorá-las. Neste ponto, vale citar que em virtude da alteração positivada pela Instrução Normativa RFB nº 2.034, de 24 de junho de 2021, com vigência a partir de 1º de julho de 2021, a Receita Federal oficialmente ignorou a existência da figura do residente fronteiriço e dos aspectos migratórios a ele inerentes. Assim, estabeleceu o RNM/RNE como documento exigível apenas para os residentes no Brasil.⁸⁶⁸⁷

Ante o exposto, concluímos que a concessão do CPF, até então convergente à legislação migratória, torna-se cada vez mais independente. Conquanto represente um avanço sob a perspectiva social com a não exigência do RNM, gera preocupação a ausência de um órgão central de controle documental para validar a legitimidade da documentação estrangeira.⁸⁸ Após essas considerações, passemos a analisar a questão documental na região objeto do presente estudo: a fronteira entre Corumbá (Brasil) e Puerto Quijarro (Bolívia).

⁸⁵ Tal aspecto já foi explicado na nota de rodapé nº 17.

⁸⁶ Antes era definido o RNM para os atendimentos realizados no Brasil, abarcando assim o RNM do Fronteiriço. Ao considerar apenas o residente no Brasil, está se excluindo o residente fronteiriço da perspectiva fiscal.

⁸⁷ Pode-se questionar se uma Instrução Normativa tem força normativa para ignorar um mandamento legal. O fato é que o CPF é administrado pela RFB e sua concessão efetivamente tem por objetivo controlar contribuintes. Contribuinte não é necessariamente cidadão (não é restrito aos eleitores) e nem migrante regular (por exemplo, os estrangeiros que realizam crimes de descaminho em rotas clandestinas e são penalizados com multa aduaneira). Assim, compreendamos: o CPF para os migrantes pode ser emitido com o RNM, mas não está restrito a ele.

⁸⁸ Referimo-nos aqui a não implantação da REDE SEGDOC, a qual foi tratada na nota de rodapé nº 7.

2.2 A experiência dos atendimentos prestados pela Alfândega da Receita Federal Do Brasil em Corumbá no período 2018 - 2020.

A ALF/COR, cujo prédio principal se localiza na Rua Cuiabá nº 581 no centro da cidade, é composta por diversos setores responsáveis pelo controle tributário e aduaneiro dos contribuintes locais. Dentre esses setores existe um Centro de Atendimento aos Contribuintes – CAC. O CAC é responsável por orientar o cidadão e recepcionar os requerimentos de seu interesse, tanto para assuntos tributários (aqueles relativos aos débitos fazendários e previdenciários) como aduaneiros. Além disso, é o setor competente para realizar o atendimento das demandas relativas ao CPF.

Por esse motivo, é frequente o contato com estrangeiros que procuram a instituição para concluir as demandas relacionadas ao CPF, seja inscrição, alteração de dados ou mesmo a segunda via do documento. Conforme dados obtidos em consulta aos sistemas informatizados da Receita Federal, de 02 de janeiro de 2018 até 20 de outubro de 2020, foram atendidos 1.064 estrangeiros, sendo esses oriundos da Argentina, da Bolívia, do Chile, da Colômbia, de Cuba, do Egito, de El Salvador, do Equador, da Espanha, do Haiti, do Iraque, do Japão, do Líbano, de Moçambique, da Nigéria, do Paraguai, do Reino Unido, da Síria, da Tunísia, do Uruguai e da Venezuela. Esse montante correspondeu a 57,45% de todos os atendimentos de inscrição de CPF iniciados na rede conveniada e concluídos na Alfândega.

É importante explicitar que, com exceção da maioria dos bolivianos residentes na fronteira, em regra a intenção dos solicitantes é migrar posteriormente para o sudeste ou para o sul do país, pois são regiões que proporcionam mais vagas de trabalho para que possam se manter e permanecer no Brasil. Em alguns casos, existe clara pretensão de reencontrar a família (ou grupo) que já reside nessas regiões.⁸⁹ De todo modo, uma amostragem das inscrições para estrangeiros pela Alfândega de Corumbá nos permite inferir como é predominante a demanda dos migrantes bolivianos no atendimento, e como foi impactante o fluxo migratório oriundo do Haiti como resultado das sucessivas crises vivenciadas por este país nos últimos anos.⁹⁰

⁸⁹ Esse fato demonstra que Corumbá não recebe muitos imigrantes por ser uma região de atração, mas uma região de passagem.

⁹⁰ Nos últimos anos o país enfrentou violentas tempestades tropicais, terremotos devastadores e crises políticas severas.

É o que apresentamos no Quadro 4 a seguir:

País	2018	2019	2020	Total
Argentina	2	5	0	7
Bolívia	160	185	61	406
Chile	2	1	2	5
Colômbia	9	19	4	32
Cuba	28	14	7	49
Egito	2	1	0	3
El Salvador	1	0	0	1
Equador	5	0	0	5
Espanha	0	1	0	1
Haiti	423	60	43	526
Iraque	1	0	0	1
Japão	1	0	0	1
Líbano	1	0	0	1
Moçambique	0	0	1	1
Nigéria	0	1	1	2
Paraguai	1	2	0	3
Reino Unido	0	1	0	1
Síria	0	0	1	1
Tunísia	0	3	1	4
Uruguai	0	2	0	2
Venezuela	5	7	0	12
Total	641	302	121	1064

Fonte: Sistemas Informatizados da Receita Federal do Brasil

Observamos que os dados acima dizem respeito apenas aos atendimentos realizados pela Alfândega de Corumbá-MS e referem-se aos cidadãos que elegeram os municípios de Corumbá ou Ladário como domicílio fiscal. Não foram considerados os atendimentos concluídos por outras unidades da RFB, pela rede conveniada e nem pelas repartições consulares e diplomáticas do Brasil no exterior, correspondentes aos não nacionais que escolheram Corumbá ou Ladário como domicílio para fins de CPF.

Notamos também que com a deflagração da crise sanitária provocada pela pandemia Covid-19 houve a publicação da Portaria nº 125, de 19 de março de 2020 que estabeleceu a restrição excepcional e temporária da entrada no Brasil para nacionais de alguns países.⁹¹ Por

⁹¹ Conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, de acordo com o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dos dez países com os quais o Brasil faz fronteira seca, apenas a Venezuela não foi expressamente mencionada. Especulamos que seja por causa do reconhecimento pelo Brasil da condição de crise humanitária ainda vigente no país e das ações dele decorrentes: prorrogação da validade dos passaportes vencidos por cinco anos e a manutenção da Operação Acolhida.

esse motivo, houve uma redução expressiva no número de atendimentos, em especial aos bolivianos. Além disso, as demandas dos não nacionais passaram a ser tratadas por meios virtuais, como o já citado e-mail corporativo.

De toda forma, seguindo as diretrizes nacionais, o atendimento é prestado por meio de agendamento prévio e é realizado mediante apresentação dos documentos de identificação válidos para emissão do CPF, os quais já foram tratados anteriormente. Em geral os casos de inscrição não trazem maiores complexidades, sendo finalizados em menos de 15 minutos.

No entanto, em casos mais peculiares pode ser exigido o retorno do interessado para apresentação de algum documento faltante, o qual não precisará reagendar em razão de já ter agendado em data anterior e comparecido conforme o programado.⁹² É o que acontece quando, por exemplo, existe a necessidade de inscrever um falecido no CPF (inscrição de titular falecido) para realização de um inventário ou recebimento de pensão previdenciária e não é apresentada a certidão de óbito lavrada no exterior com o devido apostilamento.⁹³

Compreendida a forma de atendimento prestado pela RFB e apresentado um panorama dos atendimentos prestados pela Alfândega de Corumbá, passemos agora a analisar o CPF enquanto documento social do estrangeiro e sua utilização no município de Corumbá para o acesso a serviços e benefícios proporcionados pelo ordenamento jurídico pátrio.

⁹² Um dos raros casos de não conclusividade quando do atendimento prestado pela RFB.

⁹³ Lembramos que não existe dispensa do apostilamento para certidão de óbito nos acordos internacionais que tratamos no Capítulo I.

CAPÍTULO III

O CPF E A CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES EM CIDADES DE FRONTEIRA

3.1 A cidadania dos não nacionais no Brasil

Se por um lado a documentação é uma exigência para o controle estatal, por outro, é também contrapartida para a confirmação de vínculos oficiais com determinado território, assim como para o exercício de direitos como indivíduo pertencente a ele. Conquanto juridicamente a noção de cidadania esteja sempre atrelada ao exercício de direitos políticos perante um Estado, sociologicamente essa compreensão torna-se limitada, já que não se pode rejeitar a existência de uma relação entre o migrante com suas famílias e seus grupos. Como nos dirá Sousa (1949):

“O indivíduo nunca está abandonado a si mesmo ou aos poderes absolutos da comunidade total. Pertence sempre a um grupo familiar que se integra no todo social e, além disso, faz parte de outros agrupamentos sobrepostos ou de qualquer modo relacionados entre si.”

Superada essa incorreção, é preciso ponderar outra imperfeição conceitual: a noção de que a cidadania está atrelada apenas a direitos. Não por outro motivo, Sousa, Garcia e Carvalho (1998) estabelecem que a verdadeira cidadania é expressa pela capacidade de exercer os direitos e deveres políticos, não somente pela vinculação ao Estado, mas antes à vinculação em uma comunidade (família, grupo ou grupos):

A sociedade política, por meio de seus direitos e prerrogativas próprios e intangíveis, limitam concreta e verdadeiramente o poder do Estado, garantindo-se assim a proteção das pessoas e a autoafirmação da sua dignidade. Sendo esta sociedade formada pelos vínculos de cada indivíduo com a família e com o grupo ou grupos em que ele está naturalmente inserido, tal dignidade manifesta-se inalienável e reivindica responsabilidade social efetiva. Por isso, a cidadania requer simultaneidade no gozo dos direitos e no cumprimento de deveres, uns e outros inerentes à participação na vida da sociedade política. (SOUSA, GARCIA E CARVALHO (1998), p. 92 e 93).

Mas será que a cidadania para os migrantes se restringe apenas à compreensão da vida em uma sociedade política? Quem melhor responde essa questão é Sayad (1998), quando este nos recorda que existe uma ordem das nações, que rege as relações migratórias e limita a

cidadania a um conjunto mínimo de direitos outorgados pelos Estados de Direito. Assim, existiria uma desigualdade entre as nações que justificaria tanto o tratamento desigual entre os nacionais e os não nacionais, quanto a sujeição dos migrantes a certas limitações no exercício de sua cidadania. Mas afinal, o que é uma nação?

Novamente recorremos a Sousa, Garcia e Carvalho (1998), segundo os quais “nação é uma comunidade humana em que, ao longo do tempo, foi se definindo um complexo cultural sedimentado pela história”. Assim, por exemplo, os judeus dispersos pelo mundo sempre formaram uma nação unida pela raça, pela língua, pelas tradições e costumes, pela religião e pela consciência comum. A fim de detalhar o conceito exposto, os autores asseveram que:

“Mancini (1817-1888) - formulador do princípio das nacionalidades, segundo o qual a toda nação deve corresponder um Estado - agrupa os fatores todos, subdividindo-os em: a) fatores naturais: território, raça e língua; b) fatores históricos: tradições, costumes, religião e leis; c) fator psicológico: a consciência humana. Dois dentre eles, porém - território e leis -, embora indispensáveis à existência do Estado, não o são no tocante à nação. Esta pode subsistir sem território, porque a nação está nas pessoas, impregnando-as com seus valores. As leis - e leis no sentido jurídico-formal da expressão - reclamam uma autoridade que as imponha sob sanção, autoridade essa prescindível na nação.”

Ou seja, se é verdadeiro defender que existe uma ordem das nações, é ainda mais verdadeiro dizer que essa mesma ordem parte da comunidade política, isto é, dos indivíduos que a compõem. Nesse sentido, as ações estatais de atração e repressão migratória são antes um reflexo da manifestação da sociedade pelas concepções e tradições por esta defendidas, do que uma vontade autônoma e despersonalizada manifestada unilateralmente por um poder estatal.

Se essa realidade não fosse, valendo-nos da definição dos autores, sedimentada ao longo do tempo, tal não seriam as falas hodiernas dos nacionais perante os não nacionais, principalmente em regiões de fronteira. Como bem relata Da Costa (2015), nas fronteiras da Argentina e do Brasil, os bolivianos são tidos como inferiores e portadores de costumes menos civilizados, para não repetir os termos vilipendiosos utilizados pelas populações locais.

Para o autor, fica claro a existência de discursos carregados de segregação entre os residentes nacionais de Corumbá e os “outros”, os moradores da fronteira, identificada pela Bolívia. Conforme Da Costa (2015): “Os corumbaenses associam a fronteira à Bolívia e a

identidade de fronteiriços apenas aos bolivianos. Essa separação não é apenas simbólica, mas física também”.

Assim, quando falamos em cidadania na área de fronteira, lidamos com a existência de uma mentalidade sedimentada na cultura nacional que, de modo geral, reputa à fronteira vizinha menos desenvolvida os piores adjetivos. Esse pensamento foi reforçado, ao longo dos anos, por publicações emanadas de uma “minoría intelectualizada ligada aos aparelhos do poder” que é formada, dentre outros, por intelectuais, geógrafos, diplomatas e militares que fortaleceram um ideário nacional por meio da formulação e implementação de políticas públicas. De modo convergente a essa ideia, o estudo de Da Costa (2015) conclui:

“A fronteira aparece primordialmente nesses discursos como um lugar útil, onde se fazem compras, ou ainda como se sua utilidade fosse uma compensação pelo fato de se ter de conviver com vizinhos indesejáveis ou com os problemas que parte dos moradores de Corumbá acredita emanarem da fronteira, como crimes, enfermidades e miséria social.”

Como dito, a realidade local decorre das políticas públicas há muito estabelecidas com o intuito de valorizar o Estado Brasileiro e, dada a ordem das nações, de mitigar os direitos dos não nacionais nas comunidades políticas locais. Conforme Sousa, Garcia e Carvalho (1998): “Sendo a nação uma realidade de natureza histórica, quando se vai organizar o Estado é indispensável levá-la em consideração. Perder isso de vista é como construir um edifício sem alicerce”. Dadas estas considerações, merecem destaque as lições de Cabral (2020), quando este ressalta que:

“A nacionalidade, direito humano fundamental de pertença a um povo, elemento constitutivo do Estado (HABERMAS, 2012) aparece como pressuposto da cidadania, em que se combinam, com Marshall, três dimensões de direitos - direitos de liberdade, de participação e direitos sociais -, assim assegurando, no plano normativo, os atributos necessários à participação, em igualdade de condições, na formação racional da vontade estatal (HONNETH, 2009).”

Vai se tornando, portanto, evidente que a vontade estatal, resultado de uma vontade nacional sedimentada ao longo da história, implica a limitação, de um modo ou de outro, das valências que o migrante possui na comunidade em que deseja viver. Em tom impactante, Sayad (1998) assevera:

“No limite, agora que a imigração se prolonga durante toda uma vida ativa, viver a vida inteira é o mesmo que ser privado e privar-se durante toda a vida do direito mais fundamental, o direito do nacional, o direito de ter direitos, o direito de pertencer a um corpo político, de ter um lugar nele, uma residência, uma verdadeira legitimidade, ou seja, o direito, em última análise, de poder dar um sentido e uma razão de ser a suas ações, a suas palavras, a sua existência; é não ser habilitado, não poder adquirir os meios para ter uma história, um passado e um futuro e, assim, a possibilidade de dominar essa história.”

No Brasil, a Constituição Federal veda o alistamento eleitoral para os estrangeiros (art. 14, § 2º, CF/88). Nesse sentido, é verdadeiro afirmar que o estrangeiro não encontra possibilidades legais para o verdadeiro exercício de sua cidadania no país, ainda que a Lei da Migração considere esse direito uma garantia aos migrantes em relação à formulação, à execução e à avaliação política migratória adotada no país (art. 3º, XIII da Lei da Migração).⁹⁴

Por esse motivo, podemos definir que a cidadania dos não nacionais é a concessão de apenas parcela dos direitos e dos deveres civis e políticos que são concedidos pela nação em plenitude aos seus naturais e aos seus naturalizados, que visam preservar-lhes a dignidade ainda que sem proporcionarem os direitos políticos. Trata-se, conforme dito, de conceito distinto de cidadania (da verdadeira cidadania) e cujo uso corrente é tecnicamente inapropriado. Porém, na inexistência de outro termo mais adequado e considerando que sob a perspectiva etimológica o vocábulo exprime o que deveria ser a realidade fática dos não nacionais, prossigamos com essa nomenclatura ao longo deste estudo.

De todo modo, faz-se necessário reconhecer a concessão da parcela de cidadania aos não nacionais como decorrência da adoção da verdadeira Política, à qual visa o bem comum na vida social em benefício de cada indivíduo. Nesse sentido Souza, Garcia e Carvalho (1998) assim discorrem:

“Dado que a sociedade existe para o homem, a Política deve ter por finalidade, partindo do ser do homem e do ser da sociedade, oferecer rumos, diretrizes, normas para a boa organização da Polis. É o que se colhe da definição que considera a Política como ciência arte e virtude do bem comum.”

⁹⁴ “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: (...) XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante.”

Por esse motivo, os autores concluem:

“De qualquer forma, ao objetivar o bem comum, no caso social, a ação do Estado deve levar em conta a estrutura natural da sociedade, com a multivariada dos grupos intermediários que a compõem, respeitando-lhes a autonomia oriunda do direito natural do homem de se associar, e buscando desenvolver uma atividade consistente em orientar, estimular, coordenar, suprir, integrar, tudo com vistas a criar condições de expansão da vida social em benefício da pessoa humana.”

Ante o exposto, tomaremos por base que tais direitos e tais deveres são análogos aos garantidos para os nacionais e naturalizados. Isso porque, grosso modo, apenas o direito de votar (o que definitivamente não é pouca coisa) e o exercício de alguns cargos de relevância nacional lhes são negados.

Como parcela dos direitos concedidos podemos citar aqueles que a política migratória nacional define em seu rol de princípios e diretrizes, a saber: acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (art. 3º, XI, da Lei nº 13.445/2017). Mais do que isso, a Lei da Migração assevera que independentemente da condição migratória será garantido o acesso aos serviços públicos de saúde e de assistência social, bem como à previdência social, nos termos da lei (art. 4º, VIII).

Em que pese a não exigência da regularidade migratória, cada vez mais a titularidade do CPF tem se mostrado condição necessária para a fruição de tais direitos. Neste ponto, façamos uma crítica sobre a transferência do ônus do sistema de saúde, a quem compete prestar tais serviços a qualquer pessoa que deles necessitar, para a Receita Federal que deve previamente conceder o CPF. Ou seja, se um cidadão boliviano precisar passar por uma cirurgia às pressas no Brasil, deverá possuir sua inscrição no CPF.⁹⁵

⁹⁵ Tem se tornado frequente a requisição do CPF para realização de procedimentos cirúrgicos e quaisquer outros exames médicos. O problema não está na exigência de um modo geral, pois o CPF é um controle fiscal adicional, mas sim nos casos em que a vida dos pacientes está correndo risco e o estrangeiro não dispõe de documentação mínima, impedindo a concessão do CPF. A vida de uma pessoa não pode perecer pela falta de documentos e tampouco a responsabilidade deve ser transferida do Sistema de Saúde para a Receita Federal. A concessão do CPF, como dito, decorre do preenchimento de requisitos documentais e pode ser morosa a depender das circunstâncias. Em outras palavras, não deveria a questão documental ser um impedimento à prestação desta ou daquela garantia constitucional quando existe risco de vida ou necessidade sanitária comunitária (como no caso das vacinas para Covid-19).

Por todo o exposto, é verdadeiro concluir que hoje o CPF é um dos documentos mais importantes para qualquer cidadão que resida no Brasil ou que com ele se relacione mesmo estando ausente do país. Nesse sentido, resta-nos perquirir com mais clareza quais direitos decorrem da concessão do CPF para os não nacionais.

3.2 O CPF e o exercício da cidadania do não nacional no Brasil

Conforme o artigo 5º do Decreto nº 9.094/2017, o CPF é o número constante nos seguintes cadastros perante os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal:

“Art. 5º-A Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de obrigações e direitos e de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF é suficiente e substitutivo para a apresentação dos seguintes dados: (Incluído pelo Decreto nº 9.723, de 2019) (Vide Decreto nº 9.723, de 2019)

I - Número de Identificação do Trabalhador - NIT, de que trata o inciso I do caput do art. 3º do Decreto nº 97.936, de 10 de julho de 1989;

II - número do cadastro perante o Programa de Integração Social - PIS ou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep;

III - número e série da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, de que trata o art. 16 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

IV - número da Permissão para Dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação, de que trata o inciso VII do caput do art. 19 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro;

V - número de matrícula em instituições públicas federais de ensino superior;

VI - números dos Certificados de Alistamento Militar, de Reservista, de Dispensa de Incorporação e de Isenção de que trata a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964;

VII - número de inscrição em conselho de fiscalização de profissão regulamentada;

VIII - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007;

IX - demais números de inscrição existentes em bases de dados públicas federais. (Incluído pelo Decreto nº 9.723, de 2019)”

O raciocínio imposto pela norma indica que para o Poder Executivo Federal o CPF tornou-se necessário para os cadastros referentes à educação superior, à saúde, à assistência social, aos registros trabalhistas e profissionais assim como às autorizações para conduzir veículos terrestres. Aliás, tal exigência se estendeu também, em parte, às habilitações referentes às embarcações (NORMAM-03/DPC REV. 1, 2018) e às aeronaves (CERTIFICADO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA CHT, 2019). No que diz respeito aos serviços de saúde, citamos o fato de que já em 2012 o Ministério da Saúde havia publicado o manual “Cartão Nacional de Saúde: normas e procedimentos de uso” segundo qual era obrigatório informar o número do CPF para os beneficiários maiores de 18 (dezoito) anos, embora, para os estrangeiros sem CPF, ele também possa ser concedido.

Em relação ao item IX, podemos encontrar um exemplo pela própria legislação migratória. O Decreto nº 9.199/2017 confere aos residentes fronteiriços, aos apátridas, aos refugiados e aos asilados - já com o protocolo de reconhecimento de tais condições - o direito a obter a expedição de carteira de trabalho provisória e, à exceção dos primeiros, a abertura de conta bancária em instituição financeira supervisionada pelo Banco Central do Brasil. Sabemos que a movimentação financeira no Brasil exige a indicação do CPF como um dado elementar conforme algumas disposições normativas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a saber:

Quadro 5 - Relação de normas do COAF que obrigam o uso do CPF	
Resolução nº 6, de 2 de julho de 1999	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas administradoras de cartões de credenciamento ou de cartões de crédito
Resolução nº 7, de 15 de setembro de 1999	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam
Resolução nº 10, de 19 de novembro de 2001	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas não financeiras prestadoras de serviços de transferência de numerário
Portaria COAF/MF nº 1 de 14 de fevereiro de 2012	Disciplina o ressarcimento das despesas decorrentes da reprografia de documentos e processos solicitada pelos interessados ao COAF
Resolução nº 21, de 20 de dezembro de 2012	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998
Resolução nº 23, de 20 de dezembro de 2012	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializam joias, pedras e metais preciosos, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998
Resolução nº 24, de 16 de janeiro de 2013	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas não submetidas à regulação de órgão próprio regulador que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998
Resolução nº 25, de 16 de janeiro de 2013	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou intermedieiem a sua comercialização, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998
Carta-Circular nº 1, de 1º de dezembro de 2014	Divulga os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas e jurídicas submetidas à regulação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, para o cadastramento de que trata o inciso IV do art. 10 da Lei nº 9.613, de 3.3.1998

Fonte: Compilação feita pelo autor.

Uma vez elencados os diversos cadastros e benefícios decorrentes do uso do CPF para os não nacionais, cumpre-nos agora sintetizar tais informações conforme o Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Cadastros e Documentos concedidos ao não nacional e que exigem o CPF				
Relacionados à educação	Relacionados ao trabalho e às profissões.	Relacionados à seguridade social	Relacionados à habilitação para conduzir veículos terrestres, aeronaves e embarcações	Relacionados à movimentação financeira
Matrícula em instituições públicas federais de ensino superior	Número de inscrição em conselho de fiscalização de profissão regulamentada	CNS	Permissão para dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação	Instituições reguladas pelo Sistema Financeiro Nacional (Bancos, corretoras, seguradoras, financeiras etc.)
	CTPS	CadÚnico	Habilitação para pilotar embarcações emitidas pela Autoridade Marítima	Uso de serviços financeiros: cartão de crédito
	NIT	PIS /Pasep	Certificado de Habilitação Técnica emitida pela Agência de Aviação Civil	Emissão de notas fiscais e documentos assemelhados

Fonte: Compilação pelo próprio autor.

Como se observa, a concessão do CPF para a vida de um não nacional não é ato pequeno, é em verdade condição *sine qua non* ao exercício de sua cidadania e de sua dignidade no país na mais ampla extensão que lhe cabe conforme a legislação pátria, correspondendo a, pelo menos, 13 (treze) usos diferentes (além, é claro, do controle tributário). Passemos agora à análise dos usos do CPF para os residentes fronteiriços na cidade de Corumbá-MS, antes, porém, faz-se necessário uma abordagem a respeito da migração nesse município para contextualizar os dados obtidos.

3.3 O impacto gerado pela emissão do CPF para o exercício da cidadania dos residentes fronteiriços no município de Corumbá-MS.

O município de Corumbá – MS, como exposto anteriormente, faz fronteira com o município de Puerto Quijarro – Bolívia, razão pela qual constitui uma das fronteiras terrestres mais movimentadas do país e, historicamente, têm servido como rota de passagem das diversas mobilidades humanas. Por esse motivo, é necessário esboçar um quadro geral a respeito dos interesses migratórios suscitados sob a perspectiva da fixação (quem decide residir em Corumbá ou ser pendular com ela) e da passagem (quem deseja fixar-se no Brasil, tendo Corumbá como rota para ingresso no País).

Em abordagem com a gerente da Secretaria de Assistência Social do município de Corumbá-MS, foi confirmado que o atendimento de migrantes internacionais que utilizam essa fronteira ocorre essencialmente para fins de regularização documental.⁹⁶ Após a obtenção dos documentos pela Polícia Federal, os migrantes seguem destino para outras regiões do País. Conforme a gerente:

“Dentre os migrantes que buscam atendimento nas unidades da assistência social, sejam eles na Casa de Passagem, Centro Pop ou Casa do Migrante, o destino final não é nosso município. Entre os haitianos e venezuelanos, o destino final usualmente tem sido regiões do Sul do país, entre bolivianos e paraguaios a região sudeste – São Paulo e interior.”

Questionada sobre o fluxo dos migrantes atendidos pela Secretaria de Assistência Social, a gerente relatou que os registros demonstram que a presença masculina se deu majoritariamente até o ano de 2019. A partir de 2020, essa composição se alterou e percebeu-se um aumento expressivo na presença feminina e a presença frequente de crianças, adolescentes e jovens, migrando com seus pais. Isso pode significar, por exemplo, que em um momento inicial a migração se deu pelos homens, os quais somente após se estabelecerem no Brasil autorizaram a vinda da família.⁹⁷

Necessário lembrar que em 2020, com os diversos fechamentos da fronteira, a migração sofreu uma brusca redução no município, razão pela qual até mesmo a Casa do Migrante teve de ser temporariamente fechada pela falta de demanda.⁹⁸ Em tabela cedida para esta pesquisa,⁹⁹ no ano corrente temos a seguinte composição de migrantes no ano de 2021:

⁹⁶ Sob certo aspecto, toda migração é um evento planejado. Sejam quais forem os eventos que levaram à mudança de sede, existe um nível de planejamento que leva em consideração tanto os recursos exigidos para a chegada ao destino, com posterior estabelecimento, quanto os riscos envolvidos na viagem. Por esse motivo, a escolha de Corumbá como município de passagem para fins de regularização documental pode ser justificada como uma escolha logística que se iniciou há muitos dias (talvez meses) e com muito cuidado, afinal de contas, os fluxos migratórios não raras vezes são compostos por grupos familiares e por pessoas próximas.

⁹⁷ Pois não é raro existir a migração fracionada da família, razão pela qual a lei da migração estabelece condições para visto ou autorizações de residência sob a justificativa de reunião familiar.

⁹⁸ Conforme a gerente, no ano de 2020 a casa esteve em funcionamento somente no primeiro trimestre.

⁹⁹ A Secretaria Municipal de Assistência Social adota a classificação por faixa etária e por gêneros seguindo metodologia própria, a qual não deixa claro os critérios adotados. Para fins dessa pesquisa, apenas reproduzimos integralmente os dados fornecidos e buscamos adotar a metodologia tradicional pelo sexo, em compatibilidade com a terminologia utilizada tanto no CPF quanto nas certidões civis emitidas pelos Cartórios de Registro Civil.

Tabela 1 – Atendimentos prestados pela Rede Municipal de Assistência Social em 2021

Origem do encaminhamento	Janeiro	Fevereiro
Demanda Espontânea - total	202	164
Mulher	85	59
Homem	75	62
LGBT	1	0
Idoso	0	2
Criança 0/6	18	18
Criança 7/12	13	16
Jovem/Adolescente	10	7

Fonte: Secretaria de Assistência Social do Município de Corumbá-MS

Cumpre lembrar que a assistência social é destinada a todos que dela necessitem. Por esse motivo, podemos afirmar que uma quantidade considerável de migrantes se vê desprovidos de condições mínimas para prosseguir viagem ou mesmo se fixar no município. Chama atenção que pouco mais de 22% (vinte e dois pontos percentuais) dos assistidos foram crianças e adolescentes, o que reforça a necessidade da atuação do Poder Público e da sociedade para combater as vulnerabilidades e promover a possibilidade de o migrante fixar residência no município.¹⁰⁰

Relevante citar também a fala da gestora acerca da efetividade das políticas públicas municipais:

“Incontestavelmente, as políticas públicas locais, realizam todos os atendimentos, encaminhamentos e acolhimento do migrante, contudo os números de atendimentos são diminutos, se compararmos com o quantitativo geral da Polícia Federal. Não observamos desamparo, os migrantes internacionais, possuem contatos e rede de ajuda, que orientam e os conduzem.”

Depreendemos dessa fala que se os migrantes não estão realmente desamparados, então o apoio da assistência social se torna parte integrante de uma estratégia de passagem. Em outras palavras, compõe o planejamento da migração valer-se de algumas estruturas estatais para

¹⁰⁰ Sendo a empatia o principal desafio para o acolhimento, é justamente quando analisamos os registros estatísticos que podemos compreender como são necessárias as ações realizadas pela assistência social, pelas entidades, pelos projetos sociais e pelas pessoas que se sentem impelidas a ajudar os migrantes que necessitam de apoio.

aquisição de direitos no país.¹⁰¹ De todo modo, podemos afirmar que o Município de Corumbá promove a cidadania por meio do acolhimento e da regularização migratória, condição essencial à manutenção digna do não nacional no Brasil.

Já na Polícia Federal, o contato realizado inicialmente por telefone e posteriormente pelo e-mail institucional¹⁰² resultou na compilação de dados relativos aos anos 2018 a outubro de 2020, que ressaltaram o efetivo controle de 427 (quatrocentos e vinte sete) migrantes no município no período abordado.

Ano	Fronteiriço	Residentes no Brasil	
		Temporário	Residente
01/01/2018 a 31/12/2018	1	65	37
01/01/2019 a 31/12/2019	9	194	71
01/01/2020 a 31/10/2020	4	29	17
Total	14	288	125
Relevância Fronteiriço		3%	

Fonte: Polícia Federal

Analisando a tabela fornecida pela Polícia Federal, percebemos que a concessão do registro nacional migratório na qualidade de residente fronteiriço representa apenas 3% do total, o que reforça a ideia de que a maioria dos moradores de Puerto-Quijarro ou não interesse na regularização ou até tem, mas devido às dificuldades financeiras ou procedimentais, não obtém essa benesse.¹⁰³ É fácil explicar que o migrante que obtém o atendimento pela Secretaria de Assistência Social, de regra, não é o residente fronteiriço pois a intenção destes é ingressar no território nacional para fixar residência aqui. Difícil é entender, de pronto, porque a quantidade de CPFs emitidos supera a quantidade de RNMs concedidos.

Uma explicação razoável pode ser a de que o CPF pode ser obtido pela apresentação do passaporte, sendo esse o documento mais utilizado pelos requisitantes na Alfândega da Receita Federal em Corumbá no período analisado, bastando, como já dito, o controle migratório para

¹⁰¹ Não custa lembrar que o CPF pode ser emitido em qualquer unidade da RFB independentemente da situação migratória, desde que se apresente um documento válido. Por essa razão, é possível prever que tão logo o imigrante obtenha os documentos necessários para continuar sua jornada pelo País, este poderá obter o CPF em qualquer outro município, não necessariamente Corumbá-MS. Nesse sentido, o papel da RFB na fronteira pode ser relativizado conforme a estratégia de migração adotada pelo viajante.

¹⁰² Trata-se do e-mail do Núcleo de Polícia de Imigração – NUMIG - <dpf.numig.cra.srms@dpf.gov.br>.

¹⁰³ O RNM é documento típico de quem deseja fixar raízes no País, sujeitando-se às exigências da vida cotidiana.

sua “validação documental”.¹⁰⁴ É tanto que o número de CPFs concedidos superou em quase 150% o número de RNMs emitidos.¹⁰⁵ É o que notamos no quadro a seguir:

Documentos emitidos	Ano de concessão			Total
	2018	2019	2020	
Total de RNMs concedidos	103	274	50	427
Total de CPFs concedidos	641	302	121	1064

Fonte: Compilação feita pelo autor.

Mas além dessas circunstâncias de ingresso no País, é possível avaliar outras conjunturas para sua fixação. Uma delas é a possibilidade de se matricular em uma instituição de ensino no Brasil. Em abordagem realizada junto à Secretaria Municipal de Educação, foi confirmado que o CPF é exigido quando das matrículas de estrangeiros (pendulares ou não) perante a Rede Municipal de Educação, juntamente com o RNM (exceto no caso de apátridas, refugiados e asilados).¹⁰⁶ Se considerarmos os dados a respeito da Educação Infantil (EI), do Ensino Fundamental (EF) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), começaremos a entender como a migração em Corumbá é relevante. Eis a tabela fornecida pela Secretaria Municipal de Educação:

¹⁰⁴ Isso se considerarmos que no período analisado ainda não vigorava a Instrução Normativa RFB nº 2.034, de 24 de junho de 2021.

¹⁰⁵ Devemos reforçar que os dados acerca da emissão de CPF e de RNM foram extraídos de janeiro de 2018 a outubro de 2020. Conquanto não tenhamos obtido êxito em adequar os demais dados ao mesmo período, é relevante compreender a tendência do período e, considerando a nova tendência do CPF como documento desvinculado da condição migratória, é bastante remota a possibilidade de se atenuar a discrepância dessa estatística. É quase certo que para os residentes fronteiriços, salvo questões laborais ou educacionais, não demonstrarão interesse no RNM. Ao mesmo tempo, é de se espantar que diante dessa realidade as políticas migratórias não tenham se adaptado para promover a regularidade migratória como regra documental na região de fronteira.

¹⁰⁶ Situação em que será exigido o protocolo concedido pelo MRE acerca da condição migratória destes. Essa exigência decorre justamente da conformidade com a Lei da Migração.

País de Origem	2018				2019				2020			
	EI	EF	EJA	Total	EI	EF	EJA	Total	EI	EF	EJA	Total
Arábia Saudita	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolívia	14	41	7	62	49	9	6	64	29	39	7	75
Colômbia	0	0	1	1	0	2	0	2	0	3	0	3
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Espanha	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ilhas Santa Cruz	0	0	0	0	2	0	0	2	1	0	0	1
Jordânia	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Paraguai	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Venezuela	1	1	0	2	1	0	0	1	0	2	0	2
Total	16	45	8	69	52	13	6	71	30	47	7	84

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Corumbá.

Com as informações cedidas pela Secretaria em nossa abordagem, inferimos que existem alunos de pelo menos nove nacionalidades estrangeiras nos últimos anos. Interessante notar que não apenas os países sul-americanos com que o Brasil possui maior proximidade,¹⁰⁷ mas também países do Oriente Médio¹⁰⁸ e do Caribe marcam presença nas nacionalidades dos estudantes. E mais curioso é que os haitianos não constam nos registros, o que pode indicar que a intenção destes é de realmente não se fixar em Corumbá.

Também é pertinente que este número se mantenha crescente. Tal fato parece revelar o quanto os bolivianos têm se valido das oportunidades presentes no Brasil. Isso não indica por si só a fixação destes no País, pois é bastante comum o movimento pendular, mas é relevante notar que cada vez mais o ensino brasileiro tem sido prestigiado pelos residentes fronteiriços.

Em relação ao uso do Sistema Único de Saúde pelos estrangeiros, em abordagem junto a Secretaria Municipal de Saúde foi informado que, à exceção dos serviços prestados pela Santa Casa de Corumbá, os quais incluem os procedimentos cirúrgicos, o atendimento prestado nas demais unidades de saúde não tem qualquer relevância para o orçamento municipal, razão pela

¹⁰⁷ Corumbá tem em sua história uma influência muito grande dos bolivianos e dos paraguaios, o que se observa pela grande variedade de manifestações culturais dela decorrentes. Recomendamos na bibliografia os trabalhos de SIQUEIRA (2009) para melhor compreensão dessa influência.

¹⁰⁸ A respeito das nacionalidades do Oriente Médio, é necessário lembrar que Corumbá é uma cidade com grande número de descendentes de imigrantes libaneses e de outras nacionalidades dessa região. Inclusive existe uma expressiva representatividade destes no Comércio da região.

qual é um erro grave acreditar que a prestação gratuita dos serviços de saúde represente um ônus para o município.^{109 110}

Como se percebe, o CPF não é apenas um documento que permite o acesso à cidadania dos migrantes, mas também um componente da vida na fronteira. Seu caráter, outrora secundário, cede paulatinamente espaço para um protagonismo que avança de modo cada vez mais acelerado e irreversível: após tantas transformações e evoluções legislativas, o CPF materializa-se com um documento de natureza fiscal, social e fronteiriça.

¹⁰⁹ Dados relativos à rede municipal de saúde estão protegidos por sigilo, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Por essa razão, a concessão dos dados foi mitigada em razão da natureza sensível destes.

¹¹⁰ Há ainda hoje muitas vozes que se levantam para arguir acusações infundadas sobre os migrantes no País, dentre as quais a mais comum é a de que o imigrante usurpa o direito dos brasileiros. A realidade porém, revela que o Brasil possui mais emigrantes do que imigrantes, razão pela qual a própria compensação quantitativa revela a incoerência de tais proposições. Para mais informações, recomendamos a publicação da Organização Internacional para Migrações (OIM) denominada *World Migration Report 2020* (2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conhecimento da realidade documental para os não nacionais ainda é dotado de incompreensões, seja na perspectiva conceitual seja na perspectiva operacional. Este trabalho propôs preencher algumas lacunas a respeito do CPF quando de sua concessão e de seus usos pelos não nacionais. Após toda a exposição sobre o tema é possível dizer que algumas perguntas-chave se encontram apropriadamente respondidas.

Assim, podemos proferir algumas afirmações sobre o CPF: trata-se de um cadastro, mas também um documento; pode ser emitido por razões fiscais, mas também atendendo a interesses sociais; possui uma natureza mista: parte comprobatória, sendo o reflexo da realidade civil do titular, e parte declaratória, não se exigindo que alguns dados sejam necessariamente comprovados; sua concessão para estrangeiros é permitida independentemente da situação migratória do titular; e que seu uso viabiliza muitos atos da vida cotidiana, razão pela qual é manifestadamente condição *sine qua non* para o exercício da cidadania.

Por outro lado, tão vasta é a aplicabilidade desse documento, isoladamente ou em conjunto com outros, que não fomos capazes de esgotar todos os aspectos de sua usabilidade. Do que pudemos perquirir e inferir temos de concreto que o CPF tem sido exigido para pelo menos treze documentos, os quais proporcionam diversos direitos: propriedade, habilitações, permissões, benefícios sociais etc.

Esse fato explica por que a demanda pelo CPF tem aumentado nos últimos anos e porque a Receita Federal do Brasil, conquanto não requeira a regularidade migratória dos requerentes, tem exigido a regularidade documental à luz dos tratados internacionais e da legislação migratória nacional. Além disso, fomos capazes de analisar como as diretrizes nacionais estabelecidas pela RFB muitas vezes são insuficientes para enxergar todas as possibilidades fáticas envolvendo a migração.

Ao longo desse trabalho evidenciou-se que a condição do residente fronteiriço sob a perspectiva migratória, embora garanta o exercício dos atos da vida civil, proporciona certas dificuldades que não são percebidas por olhares alheios à vida na fronteira. Vimos que esses embaraços foram atenuados pelo advento da Instrução Normativa RFB nº 2.034, de 24 de junho de 2021, a qual formal e materialmente eliminou a condição migratória como requisito para a obtenção do CPF. A partir desse momento, é certo que presenciaremos a redução da emissão

dos documentos de Registro Nacional Migratório para os residentes fronteiriços, salvo se estes, pela vida pendular, vierem a usufruir de outros benefícios no País que necessitem do RNM.

Especificamente para a região fronteira de Corumbá (Brasil) e Puerto-Quijarro (Bolívia) buscamos realizar uma análise partindo de diferentes perspectivas: da concessão do CPF e do uso pelos migrantes. Como resultado, conseguimos concluir alguns fatos: que Corumbá, sendo uma cidade de passagem, em muitos casos é escolhida para compor a rota migratória tendo em vista a obtenção de documentos no Brasil; que a Rede Municipal de Assistência Social e a Polícia Federal são demandadas em virtude da necessidade de fixação do estrangeiro no País; que a Alfândega da RFB não é procurada em algumas situações como parte da estratégia migratória; que a Rede Municipal de Educação têm exigido o CPF para matricular seus alunos; e que a prestação gratuita dos serviços de saúde, à exceção dos casos envolvendo procedimentos cirúrgicos, não onera o sistema de saúde municipal.

Muitas vezes tratado como um tema secundário nas pesquisas sobre fronteira, a temática dos estudos e das políticas sobre mobilidades humanas tem convergido para a necessidade de migrações cada vez mais ordenadas e sustentáveis. Sob esse prisma, a questão documental ganha elevada importância e protagonismo.

Assim, esperamos que a partir das conclusões estabelecidas, a presente pesquisa possa firmar-se como um preparo conceitual para posteriores investigações e como fundamentação teórica para construção de ordenamentos de fronteira apropriados. Isto é, políticas públicas que sejam capazes de considerar os aspectos da vida na fronteira, sob o olhar de quem vive a fronteira.

REFERÊNCIAS

ALPIRES, Thais da Silva. **O Processo de integração dos imigrantes na cidade de Corumbá: análise dos casos bolivianos, paraguaios e palestinos**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/2742>>. Acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **CHT Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/profissionais-da-aviacao-civil/habilitacao/cht-digital>>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 23:02.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Carta Circular nº 3.813, de 7 de abril de 2017**. Esclarece sobre a identificação de depositante para fins de abertura de contas de depósitos. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/C_Circ_3813_v1_O.pdf> Acesso em 19 de agosto de 2021 às 23:02.

BRASIL. Concórdia. Itamaraty. **Acordo para a criação da rede de especialistas em segurança documental migratória do MERCOSUL e Estados associados**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Concórdia. Itamaraty. **Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Concórdia. Itamaraty. **Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos estados partes do MERCOSUL e Estados associados**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Concórdia. Itamaraty. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Bolívia e Chile**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Concórdia. Itamaraty. **Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Legislação e Normas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1>>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 22:58.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Convenção da Apostila da Haia**. DISPONÍVEL EM: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/apostila-da-haia/>> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Decreto nº 5.852, de 18 de julho de 2006. Promulga o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, de 15 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5852.htm> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007. Estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm> Acesso em: 27 de maio de 2022 às 05:09.

BRASIL. Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016. Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 5 de outubro de 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8660.htm> Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de Julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 23:00.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9723.htm>. Acesso em 27 de maio de 2022 às 05:34.

BRASIL. Decreto nº 10.063, de 14 de Outubro de 2019. Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm>. Acesso em 27 de maio de 2022 às 05:37.

BRASIL. **Decreto-lei no 401, de 30 de dezembro de 1968.** Altera dispositivos da legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0401.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2022 às 05:01.

BRASIL. Gov.br. Finance, Taxes and Public Management. CPF, CNPJ and Other Records. **CPF.** Disponível em: <<https://www.gov.br/en/categories/finance-taxes-and-public-management/cpf-cnpj-and-other-records/cpf>>. Acesso em 19/08/2021 às 20:12.

BRASIL. Gov.br. Finanzas, Impuestos y Gestión Pública. CPF, CNPJ y otros registros. **CPF.** Disponível em: <<https://www.gov.br/es/categorias/finanzas-impuestos-y-gestion-publica/cpf-cnpj-y-otros-registros/cpf>>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 20:12.

BRASIL. Gov.br. Polícia Federal. **Decreto nº 6.737/09 (Fronteiriço - Bolívia).** Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/registrar-se-como-estrangeiro-fronteirico/decreto-no-6-737-09-fronteirico-bolivia2>>. Acesso em 19 de junho de 2021 às 20:48.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1548, de 13 de fevereiro de 2015.** Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=61197&visao=anotado>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

BRASIL. **Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965.** Altera a legislação do imposto de renda, adota diversas medidas de ordem fiscal e fazendária, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4862.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2022 às 05:05.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm> Acesso em 07 de junho de 2020 às 14:13.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em 27 de maio de 2022 às 04:51.

BRASIL. **Lei 13.114, de 16 de abril de 2015.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de os serviços de registros civis de pessoas naturais comunicarem à Receita Federal e à Secretaria de Segurança Pública os óbitos registrados, acrescentando parágrafo único ao art. 80 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13114.htm> Acesso em 27 de maio de 2022 às 05:23.

BRASIL. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> Acesso em 03 de julho de 2020 às 16:00.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 28 de dezembro de 2019 às 20:12.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo

surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view>. Acesso em 15 de julho de 2020 às 13:11.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. Normas da Autoridade Marítima para amadores, embarcações de esporte e/ou recreio e para cadastramento e funcionamento das marinas, clubes e entidades desportivas náuticas. **NORMAM-03/DPC REV. 1**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dpc/normas>>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 23:02.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Serviços. **Cadastro de Pessoas Físicas - CPF**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cpf>> Acesso em 19/08/2021 às 20:12.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Serviços. **Inscrição - 1ª via CPF - Estrangeiros Residentes no Brasil ou em Trânsito no País**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cpf/servicos/2-inscricao-no-cpf>>. Acesso em 19/08/2021 às 20:12.

BRASIL. Ministério da Fazenda / Secretaria da Receita Federal do Brasil / Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento – Suara / Coordenação-Geral de Atendimento - Cogeia. **Atendimento presencial de alta performance: referencial. Versão 2**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2017. p. 17

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nova lei de migração está em vigor para facilitar regularização de estrangeiros**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/nova-lei-de-migracao-esta-em-vigor-para-facilitar-regularizacao-de-estrangeiros-no-brasil>> Acesso em 29 de junho de 2020 às 18:23.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Informática do SUS. **Cartão Nacional de Saúde: normas e procedimentos de uso** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Informática do SUS. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2012. 110 p.: il. <<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/julho/05/20140307-CNS-Normas-e-Procedimentos.pdf>>. Acesso em 19 de agosto de 2021 às 23:01.

BRASIL. **Portaria nº 125, de 19 de março de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt125-20-ccv.htm>. Acesso em 16 de novembro de 2020 às 13:11.

BRASIL. **Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=20/07/2016&pagina=12>>. Acesso em 18/08/2021 às 20:03.

BRASIL. **Portaria nº 125, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt125-20-ccv.htm>. Acesso em 16 de novembro de 2020 às 13:11.

BRASIL. **Portaria nº 2507, de 05 de outubro de 2021.** Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155>>. Acesso em 23/06/2022 às 07:03.

BRASIL. **Portaria RFB nº 1215, de 23 de julho de 2020.** Dispõe sobre a jurisdição fiscal das Unidades Descentralizadas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111266#2163750>>. Acesso em 16 de novembro de 2020 às 13:11.

BRASIL. **Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. Disponível em: < <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111265>>. Acesso em 18/08/2021 às 19:55.

BRASIL. Secretaria Geral das Relações Exteriores. **Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos estados partes do MERCOSUL e Estados associados.** Diário Oficial da União nº 72. Brasília-DF, segunda-feira, 16 de abril de 2018. ISSN 1677-7042. Seção 1. p. 49 e 50. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/leiturajornal>> Acesso em 09 de junho de 2020 às 15:18.

BRASIL. Secretaria Geral das Relações Exteriores. **Acordo para a criação da rede de especialistas em segurança documental migratória do MERCOSUL e Estados associados.** Diário Oficial da União nº 72. Brasília-DF, segunda-feira, 16 de abril de 2018. ISSN 1677-7042. Seção 1. p. 50. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/leiturajornal>> Acesso em 11 de junho de 2020 às 16:46.

BUURSINK, J. The binational reality of border-crossing cities. **GeoJournal** 54: 7–19, 2001.

CABRAL, G. P.. Direito à educação do imigrante: considerações a partir da Lei de Migração no contexto de globalização do capitalismo. In: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger. (Org.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.** 1ed.Campinas: UNICAMP/FADISP, 2020, v., p. 567-582. Disponível em: < https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2022.

CAGGIANO, S. Madres en la frontera: género, nación y los peligros de la reproducción. En: **Íconos: revista de ciencias sociales**, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.28, mayo 2007): pp. 93-106. ISSN: 1390-1249. Disponível em: < <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/615>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

CHAVES, J. F. C. Panorama da resposta humanitária ao fluxo venezuelano no Brasil na perspectiva da Defensoria Pública da União. In BAENINGER, Rosana; SILVA, J. C. J. (Org.). **Migrações Venezuelanas.** 1. ed. Campinas: NEPO/UNICAMP-FAPESP, 2018. v. 1. 400p.

DA COSTA, G. V. L.. Os bolivianos em Corumbá-MS: conflitos e relações de poder na fronteira. **Mana** (Rio de Janeiro. Online) JCR, v. 21, p. 35-63, 2015. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0104-93132015v21n1p035> >. Acesso em 28 de fevereiro de 2022.

DEL'OLMO, F. S.. **O Mercosul e a Nacionalidade: Estudo à Luz do Direito Internacional**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. v. 1. 226p.

FELDMAN-BIANCO, B. (2018). O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **TRAVESSIA - Revista Do Migrante**, (83), 11-36. Disponível em: <<https://revistatravessia.com.br/travessia/article/view/642>>. Acesso em 29 de julho de 2021.

FOUCHER, M. *Fronts et Frontières*. Paris, Fayard, 1991, p. 38.

FOUCHER, M. Considerações Geopolíticas sobre as Fronteiras Contemporâneas. **Revista GeoPantanal • UFMS/AGB • Corumbá/MS • N. 15 • 23-35 • jul./dez. 2013**.

MERCOSUL. **Em poucas palavras**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>> Acesso em 06 de julho de 2020 às 17:56.

MONTANER, M.; KARA, H. (2006) **Mujeres que cruzan fronteras : una mirada para reflexionar sobre la migración de mujeres centroamericanas y mexicanas a Estados Unidos**. UNIFEM, México. Disponível em: <<http://bdigital.unal.edu.co/48871/>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

MORA, D. Metodología para la investigación de las migraciones. **Rev. de Inv. Educ., La paz**, v. 6, n. 1, p. 13-42, enero 2013. Disponible em <<http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v6n1/v6n1a02.pdf>>. Acesso em 29 de julho de 2021 às 17:20.

MUÑOZ GÓMEZ, L. A., & NIÑO HERNÁNDEZ, F. P. (2017). El problema jurídico del doble registro de nacimiento Colombia-Venezuela. **Revista Academia & Derecho**, 8 (14), 59-86

OLIVEIRA, M. A. M.; ALMEIDA, R. P.; AGUILAR, M. S.. Presenças de migrantes internacionais na educação e na assistência social em fronteira. Edição Especial – VII Seminário Internacional de Estudos Fronterícios. **Revista ParaOnde!?**, Porto Alegre, v.13, n.2, p.61-74, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/1982-0003.100086>>. Acesso em 27 de abril de 2022 às 18:41.

OLIVEIRA, M. A. M.; LOIO, J. A. de M.. Migração internacional pendular em fronteira: em busca de qualificações espaciais. **REVISTA VIDERE (ON LINE)**, v. 11, n.21, jan./jun. 2019 - ISSN 2177-7837, p. 54-67, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**. 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf >. Acesso em 19/08/2021 às 20:05.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2020**. p. 19. 2019. disponível em: <https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2018-en>. acesso em 21/10/2021.

RAFFESTIN, Claude. Les conséquences économiques et socio-géographiques d'une frontière: le cas Franco-genevois. In: **Confini e Regioni: il potenziale di sviluppo e di pace delle periferie: atti del convegno "Problemi e prospettive delle regioni di frontiera"**. 1973. p. 87-93

RAMOS ROJAS, D. N. La triple frontera: propuesta conceptual para explicar las dinámicas de la región fronteriza entre México y Guatemala. **Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe**, 17(2), e43760. 2014. doi: <https://doi.org/10.15517/c.a..v17i2.43760>.

Disponível em: <<https://revistas.ufr.ac.cr/index.php/intercambio/article/view/43760>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SIMÕES, S. O.; VERAS, N. S.. Migração pendular na Pan-amazônia: pendularidade, comércio e trabalho na fronteira Guyana (Lethem) - Brasil (Bonfim-Roraima). in 40 anos de democracia(s): progressos, contradições e perspectivas. **Atas do VIII Congresso Português de Sociologia, Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia**. ISBN: 978-989-97981-2-0. 2020. Disponível em: <https://associacaoportuguesasociologia.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0900.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

SIQUEIRA, K. S. M.. A Inserção de Estrangeiros nas Sociedades Fronteiriças: O Caso dos Paraguaios em Corumbá, MS. 2009. **Dissertação de Mestrado do Programa de pós-graduação strictu senso Estudos Fronteiriços, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal**. Corumbá, MS. Disponível em: <<http://ppgefcpn.sites.ufms.br/files/2016/01/Kiase-Sebastiana-Moraes-Siqueira.pdf>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

SOUSA, J. P. G. de. **Conceito e Natureza da Sociedade Política**. São Paulo, 1949.

SOUSA, J. P. G. de; GARCIA, C. L.; CARVALHO, J. F. T. de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T. A. Queiroz editor, 1998.

SOUZA, J. C.; CORREA, J. M.; OLIVEIRA, M. A. M.. Imigrantes pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos pendular. **Direitos culturais (online)**, v. 12, p. 91-108, 2017. Disponível em: <<http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2197>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021 às 19:30.

VENOSA, S. de S.. **Direito Civil: Parte Geral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.134