

**A LEGITIMIDADE JURÍDICA DE ATUAÇÕES  
PARADIPLOMÁTICAS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS CUJA ATUAÇÃO  
TÍPICA SEJA DIVERSA DA DIPLOMÁTICA: O CASO DAS  
COOPERAÇÕES INTERNACIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA  
DA UNIÃO NO ÂMBITO DA ASSINATURA DE MEMORANDO  
DE ENTENDIMENTO**

*THE JURIDIC LEGITIMACY OF PARADIPLOMATIC ACTIONS BY  
PUBLIC BODIES WHOSE TYPICAL ACTION IS DIFFERENT FROM  
DIPLOMATIC: THE CASE OF INTERNATIONAL COOPERATIONS  
OF THE FEDERAL PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN THE SCOPE  
OF SIGNING A MEMORANDUM OF UNDERSTANDING*

*Karina Angelim Pires Domingues  
(Especialista em Negócios Internacionais,  
Universidade de São Paulo. Cientista social. Advogada)  
k.angelires@gmail.com*

**RESUMO**

Tendo em vista que a defesa e a efetivação dos direitos humanos são incompatíveis com fronteiras e que, por outro lado, é difícil imaginar a estruturação político-jurídica de um país hodiernamente sem que haja fronteiras, surge um aparente paradoxo. Como possível solução conciliatória temos a diplomacia. Entretanto, demandas cada vez mais complexas e urgentes propiciam o surgimento da “paradiplomacia”. Dentro desse contexto, o presente artigo pretende investigar a legitimidade jurídica de atuações “paradiplomáticas” de órgãos públicos cuja atuação típica seja diversa da diplomática. No caso, será analisada a Defensoria Pública da União (DPU) e seus acordos de cooperação internacional, tendo como recorte um Memorando de Entendimento firmado com o Paraguai. Além de pesquisa doutrinária, abrangendo livros e artigos, houve a realização de uma entrevista sobre o assunto com o Defensor que assinou o Memorando na época. Confirmada a legitimidade jurídica nacional e internacional, serão analisadas as limitações da atuação internacional do órgão tendo como perspectiva as atribuições do Ministério das Relações Exteriores. E a importância das limitações serão evidenciadas, por exemplo, na demonstração dos riscos da “protodiplomacia”.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Legitimidade jurídica. Direitos Humanos. Defensoria Pública da União (DPU).

## ABSTRACT

Considering that the defense and concretization of human rights are incompatible with borders and that, on the other hand, it is difficult to imagine the political-legal structuring of a country today without frontiers, an apparent paradox arises. Diplomacy is a possible conciliatory solution. However, increasingly complex and urgent demands favor the emergence of “paradiplomacy”. Within this context, the present article aims to investigate the juridic legitimacy of “paradiplomatic” actions of public bodies whose typical actions are different from diplomatic one. In this case, the Federal Public Defender’s Office (DPU in Portuguese) and its international cooperation agreements will be analyzed, based on a Memorandum of Understanding signed with Paraguay. In addition to doctrinal research, covering books and articles, an interview was carried out on the subject with the Defender who signed the Memorandum at the time. Once the national and international legal legitimacy is confirmed, the limitations of the body’s international activities will be analyzed having as perspective the Brazilian Ministry of Foreign Affairs’ attributions. And the importance of the limitations will be highlighted, for example, by demonstrating the risks of “protodiplomacy”.

**Key words:** Paradiplomacy, Juridic Legitimacy, Human Rights, Federal Public Defender’s Office.

Data de submissão: 20/03/2023

Data de aceitação: 30/10/2023

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. DIVISÃO DOS PODERES. 2. DIPLOMACIA E O MRE. 2.1 A definição de “diplomacia” e suas transformações. 2.2 As bases político-jurídicas da diplomacia tradicional e funções típicas do MRE. 2.3 A instituição do MRE do Brasil e suas funções típicas. 3. PARADIPLOMACIA E AS FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. 3.1 Paradiplomacia como fenômeno mundial: sua legitimidade geopolítica e social. 3.2 A Defensoria Pública da União. 3.3 Funções típicas da Defensoria Pública da União. 3.4 Funções que ainda podem ser exploradas. 3.5 Área internacional da Defensoria Pública da União. 3.6 Acordos de

cooperação. 3.7 Legitimidade da atuação internacional da Defensoria Pública da União. 3.8 Legitimidade jurídica para a atuação internacional da Defensoria Pública da União. 3.9 Princípios de Paris e a DPU como INDH. 3.10 Mecanismos jurídicos que evitam eventual conflito de função com o Itamaraty. 4. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA ATUAÇÃO ATÍPICA/“PARADIPLOMÁTICA” DA DPU SOB A ÓPTICA DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO. 4.1 O que é um memorando de entendimento (MoU) e quem pode assiná-lo. 4.2 Memorando de entendimento como função típica do Itamaraty. 4.3 Memorando de entendimento como função atípica e legítima da DPU. 4.4 Os limites da atuação internacional da DPU. 4.5 Memorando de entendimento sob análise: convergência entre os órgãos brasileiro e paraguaio - DPU e MDP. 4.6 Conclusão preliminar a partir do memorando sob análise. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Visto que testemunhamos diariamente um mundo cada vez mais globalizado, interligado e conectado, e que a Defensoria Pública da União (DPU) é uma grande ferramenta institucional que efetiva a proteção dos direitos humanos, surge o questionamento: como globalizar os direitos humanos, fortalecendo-os, a partir de uma ferramenta institucional tão próxima da população hipossuficiente?

Ou seja, a atuação internacional da DPU globalizando os direitos humanos é uma forma de fortalecê-los. Nesse contexto, temos a existência de cooperações internacionais da DPU, uma atuação “paradiplomática”. A finalidade é socialmente legítima e fortalece valores constitucionais. Mas seria essa atuação juridicamente legítima?

Uma vez que haja essa legitimidade, o intercâmbio de ideias, experiências e práticas bem-sucedidas poderia ter uma indubitável relevância para o aprimoramento mais célere da defesa dos direitos humanos no âmbito das Defensorias Públicas dos diferentes países. Nesse sentido, a confirmação da legitimidade da atuação “paradiplomática” da DPU, uma função atípica, pode ser positiva para o aprimoramento do órgão, tornando-o cada vez mais efetivo no cumprimento de suas funções típicas.

Talvez a mesma conclusão possa servir para os demais órgãos públicos. E talvez isso possa até mesmo ser benéfico no âmbito do Itamaraty, visto que o Estado é um ente que, por sua complexidade, se divide em diferentes órgãos com diferentes atribuições, mas com objetivos comuns, que, no caso do Brasil, estão previstos em nossa Carta Magna. Um deles é a defesa dos direitos humanos, combate a desigualdades e, no caso em questão, a defesa do estado democrático de direito, na medida em que a DPU tem como função típica fazer a ponte entre o direito teoricamente previsto e garantido e o acesso da população menos favorecida socioeconomicamente a esses mesmos direitos.

A relevância do tema também pode ser analisada pela forma inversa: será que, apesar do mundo globalizado, seria benéfico ou até mesmo fortalecedor para os direitos humanos se os órgãos públicos internos que não tenham como função típica a diplomacia se isolassem em âmbito nacional e se abstivessem de exercer atividades “paradiplomáticas”, ainda que juridicamente legítimas?

O objetivo geral é analisar a legitimidade jurídica de atividades “paradiplomáticas” da DPU, mais especificamente o fato de ela celebrar acordos de cooperação internacionais. Além das pesquisas acadêmicas, também foi realizada uma entrevista<sup>1</sup> pessoalmente com o Subdefensor público-geral federal da DPU na época.

Já os objetivos específicos são distinguir “diplomacia” de “paradiplomacia”, investigar como são feitos os acordos de cooperação no âmbito da DPU e se eles se diferenciam dos acordos de cooperação no âmbito do MRE (Ministério das Relações Exteriores) sob a óptica jurídica. Compará-los para concluir se há diferenças ou até eventual “invasão” de competências e, em caso negativo, quais os mecanismos jurídicos existentes para que haja legitimidade jurídica sem conflito de atribuições. E ponderar se há a possibilidade de que a “paradiplomacia” seja uma aliada da diplomacia, ao invés de ser uma “concorrente”, ou se na verdade não é nem uma coisa, nem outra, pois não haveria uma relação próxima ou direta entre ambas.

---

<sup>1</sup> A entrevista com o Sr. Jair Soares Junior, Subdefensor público-geral federal na época, foi realizada na Defensoria Pública da União, situada no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco F, Asa Norte, Brasília -DF, no dia 8 de junho de 2022, por volta de 13h30.

## 1. DIVISÃO DOS PODERES

Uma teoria basilar da Ciência Política em relação à formação dos Estados é a de Montesquieu: em sua obra intitulada “De l’esprit des lois”, o autor explica as transformações históricas na estrutura política e governamental do Estado, passando do poder centralizado na figura monárquica para sua “divisão” em três poderes, conforme é explicado no Capítulo XIV “Como a distribuição dos três poderes começa a mudar após a expulsão dos reis” (tradução nossa).

Resumidamente, é possível afirmar que o órgão Legislativo tem a função típica de legislar e fiscalizar, o órgão Judiciário tem a função típica de julgar de acordo com a Legislação e o órgão Executivo tem a função típica de praticar atos de chefia de Estado e de governo, além de atos administrativos.

A teoria da “tripartição” dos poderes montesquiana foi adotada por grande parte dos Estados modernos<sup>2</sup> e, de acordo com Pedro Lenza, conforme as realidades sociais, houve determinado “abrandamento”, na medida em que foi sendo permitida maior interpenetração entre os Poderes, em detrimento de uma separação absoluta e rígida. O autor observa certa atecnia do termo “tripartição”, visto que o Poder é indivisível – os atos praticados pelo Estado são oriundos de um só Poder –, sendo sua manifestação possibilitada por diferentes órgãos com distintas funções.

De acordo com o autor:

[...] além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional.

Importante esclarecer que, mesmo no exercício da função atípica, o órgão exercerá uma função sua, não havendo aí ferimento ao princípio da separação de Poderes, porque tal competência foi constitucionalmente assegurada pelo poder constituinte originário.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> No Brasil, a Constituição Federal atual prevê em seu art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

<sup>3</sup> LENZA, P. **Direito Constitucional**, 2022.

Como será aprofundado adiante, o MRE (Ministério das Relações Exteriores) pertence ao Poder Executivo e uma de suas funções típicas inclui a assinatura de memorandos de entendimento. Já a DPU tem função autônoma, não estando subordinada a nenhum dos três Poderes, e a assinatura de memorando de entendimento é uma de suas funções atípicas. Ou seja, é a legitimidade e os limites desse tipo de convergência de função típica de um órgão e função atípica de outro que serão analisados.

## 2. DIPLOMACIA E O MRE

### 2.1 A definição de “diplomacia” e suas transformações

Entre as funções tipicamente exercidas pelo Poder Executivo brasileiro temos a diplomacia, desempenhada tipicamente pelo Ministério das Relações Exteriores. Definições bastante simples resumem a diplomacia de diferentes países como a prática de relações internacionais entre Estados, incluindo representação e negociação. Existe uma visão tradicional que associa a diplomacia à promoção da imagem de um país no exterior, incluindo o desenvolvimento e manutenção de relações pacíficas.

De acordo com o Itamaraty, a diplomacia por vezes é concebida como política pública, uma vez que a política externa de um Estado deve estar de acordo com os interesses nacionais e com as demandas da sociedade. Silva, Casella e Bittencourt sustentam que a conceituação jurídica desse fenômeno essencialmente político pode suscitar dificuldades de diversas ordens. Os autores apresentam definições de diferentes autores.<sup>4</sup>

Segundo Didzis Klavins em seu artigo “Entendendo a essência da diplomacia moderna”<sup>5</sup> (tradução nossa), considerando as transformações de alta velocidade na diplomacia hodiernamente, é possível citar três características básicas nela contidas: representação, negociação e troca (intercâmbio) de informações. É interessante notar o contraste com as características de 20 anos atrás: a essência da diplomacia era composta, inclusive, pelo fato de o

<sup>4</sup> SILVA, G. E. do N. E.; CASELLA, P. B.; BITTENCOURT, O. de O. **Direito Internacional Diplomático**, 2012.

<sup>5</sup> KLAVINS, D. **Understanding the Essence of Modern Diplomacy**, 2011.

MRE ser a instituição exclusiva para a implementação de política externa, de haver exclusividade de instituições diplomáticas ao representar importantes questões governamentais, não havendo a presença de especialistas em diálogos. Atualmente, porém, já é possível observar mudanças: o MRE tem delegado funções a outros atores e o papel de organizações não governamentais tem crescido. Tem aumentado a importância de formatos de cooperação multilateral. A estrutura e as funções de instituições diplomáticas estão sendo redefinidas, as formas de comunicação têm se diversificado, o papel de especialistas em negociações está se tornando mais importante. E essas transformações ocorrem pelo fato de a Diplomacia estar cada vez mais relevante.

Enfim, não se objetiva apresentar uma definição fixa, ainda mais pelo fato de a própria diplomacia ter sofrido ao longo dos anos mudanças, justamente em suas possíveis definições. É o que indica Klavins. Isso ocorre, em parte, pelo fato de as funções do próprio Estado estarem em constante transformação. O autor destaca “rápidas mudanças no ambiente internacional e o envolvimento de novos atores, processos multilaterais conectados às mudanças nas áreas tecnológicas, sociais, econômicas, de segurança, economia” (tradução nossa).<sup>6</sup>

Em relação a essas transformações, vale mencionar o que observa Richard Langhorne<sup>7</sup>, pois a conjunção do maior crescimento da diplomacia de Estados ocorre num tempo em que o papel dos Estados está mudando, e essa mudança abre espaço para a emergência de novos e destreinados utilizadores da diplomacia, que muitas vezes não percebem que estão usando a diplomacia propriamente dita. Seja como for, a diplomacia moderna tem se tornado um processo transnacional de relação social percebido por uma comunidade diplomática ampliada.

Nesse mesmo sentido, Klavins<sup>8</sup> cita novos desafios da diplomacia, incluindo uma agenda de política externa expandida, demandas de mudanças sociais e o rápido crescimento de agências domésticas operando internacionalmente. A mudança na dinâmica da diplomacia em relação à tecnologia na comunicação e na circulação de informações também é citada pelo autor,

---

<sup>6</sup> KLAVINS, D. *Understanding the Essence of Modern Diplomacy*, 2011.

<sup>7</sup> LANGHORNE, R. *On Diplomacy*, 2008.

<sup>8</sup> KLAVINS, op. cit., 2011.



demandando reações mais rápidas. Além disso, as agendas do século 21 requerem especialistas em várias áreas, tais como direitos humanos, crime organizado, questões de segurança e terrorismo. Dessa forma, as transformações da diplomacia no século 21 têm se caracterizado pelo rápido crescimento de cooperação e coordenação entre instituições solucionando diferentes questões.

Tendo em vista as circunstâncias da globalização, abrangendo o rápido desenvolvimento de acontecimentos, e considerando que as relações internacionais incluem hodiernamente cada vez mais atores importantes, a diplomacia tradicional acaba não conseguindo lidar com demandas tão vastas e diversificadas e que requerem respostas muito rápidas. Vale ressaltar que o fato de haver outros atores envolvidos não significa que o papel da diplomacia governamental tenha declinado. Pelo contrário, trata-se de um novo cenário de cooperação, e não de ameaça ou concorrência. Eis a justificativa prática para o crescimento de atores com atuação “paradiplomática”.

É nesse contexto que, conforme se verá adiante, a atuação da DPU internacionalmente, *mutatis mutandis*, além de seguir uma tendência internacional, está atendendo aos anseios da população, sobretudo a mais vulnerável, e se coaduna não só com os interesses nacionais, mas também com valores constitucionais (Carta Magna brasileira de 1988) e universais (Declaração Universal dos Direitos dos Homens de 1948).

## **2.2 As bases político-jurídicas da diplomacia tradicional e funções típicas do MRE**

De acordo com Cornago<sup>9</sup>, historicamente há um longo contexto de pluralismo diplomático, visto que muitos Impérios resultaram da junção de fragmentos político-geográficos. Como exemplo, houve o Império Romano, cuja maior centralização após séculos o declinou. A Paz de Westfália em 1648, por exemplo, foi um sistema de complicados arranjos políticos, incluindo centenas de pequenas unidades políticas que inicialmente tinham significativa autonomia na condução de suas relações diplomáticas.

---

<sup>9</sup> CORNAGO, N. *Paradiplomacy and Protodiplomacy*, 2018.



Alguns desses arranjos permanecem reconhecíveis atualmente na diplomacia contemporânea, como a união em 1707 entre Escócia e Inglaterra. Tal pluralismo também esteve presente na fundação de repúblicas americanas, como, por exemplo, na América Latina, onde diplomacias diversamente constituídas foram uma força significativa e inesperada contra o imperialismo europeu.

Trata-se de alguns exemplos que influenciaram a formação das bases do sistema diplomático, adaptado ao sistema doméstico e ao pluralismo. E foi contra esse longo contexto histórico do pluralismo diplomático que em 1815 o Congresso de Viena criou as bases para uma centralização política e administrativa da diplomacia, primeiramente na Europa, e depois mundialmente. Após as turbulências da Revolução Francesa, e com o objetivo de assegurar uma força estatal forte e eficiente, o antigo pluralismo diplomático foi reduzido de forma significativa pelo mundo. Estados federalizados adotaram medidas legais e políticas para centralizar serviços e relações exteriores. Muitos países simplesmente proibiram qualquer agente intermediário nas relações exteriores. Tal centralização foi ainda mais intensificada após a Segunda Guerra Mundial, haja vista a necessidade de restauração da ordem mundial e de estabilidade.

Durante o contexto da Guerra Fria, e sob o prisma do Direito Internacional, as relações diplomáticas tiveram importante base na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, tratado adotado no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Relações e Imunidades Diplomáticas que foi realizada na Áustria. Em seu art. 3º<sup>10</sup>, por exemplo, são elencadas as funções de uma missão diplomática. E, de um modo geral, ele reflete essa “onda de centralização” na atuação diplomática.

Entretanto, a tentativa de “encapsular” as complexidades socioeconômicas, culturais, políticas, ambientais e tecnológicas dentro de um sistema fechado de relações entre representantes oficiais de Estados logo revelou seus limites,

---

<sup>10</sup> “Artigo 3 - As funções de uma Missão diplomática consistem, entre outras, em: a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado; b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional; c) negociar com o Governo do Estado acreditado; d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a êsse respeito o Governo do Estado acreditante; e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado.”

tendo havido o reaparecimento de novas formas de diplomacia poucas décadas depois.

### **2.3 A instituição do MRE do Brasil e suas funções típicas**

O MRE brasileiro, também conhecido como Itamaraty, diferentemente da DPU, como se verá adiante, é o órgão do governo vinculado a um dos três Poderes, o Poder Executivo. Trata-se de um órgão fundado em 22 de abril de 1821, conforme site oficial. Ele é responsável pela política externa e pelas relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral. Entre suas funções típicas está assessorar o presidente da República na formulação da política exterior brasileira, assegurar sua execução e manter relações diplomáticas com governos estrangeiros e com organismos internacionais.

Visto que há uma rede de quase 220 representações no mundo, o Ministério representa o governo e promove os interesses do país no exterior, presta assistência aos cidadãos brasileiros, trata da promoção cultural do Brasil no exterior e também apoia a atuação de empresas brasileiras em mercados estrangeiros. Além disso, organiza as visitas oficiais ao Brasil de chefes de Estado e de governo e demais altas autoridades estrangeiras, prepara e operacionaliza as visitas do presidente da República, de seu vice e do Ministro das Relações Exteriores a outros países.

A Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023, estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, sendo o art. 44 destinado às competências do Ministério das Relações Exteriores. Entre as funções do Ministério, temos programas de cooperação internacional, bem como a função de negociar tratados e demais atos internacionais, o que inclui expressamente memorandos de entendimento.

Conforme verificar-se-á adiante, comparando-se com as funções atípicas exercidas pela DPU internacionalmente, é possível identificar certa convergência em algumas funções exercidas, não sendo possível concluir a exclusividade no exercício de algumas delas. Um exemplo é a função analisada no presente trabalho: a função de celebrar acordos e demais atos internacionais, como memorandos de entendimento. Trata-se de uma

função típica do Itamaraty e atípica da DPU. Por isso a adoção do termo “paradiplomacia”. Essa abordagem será tratada no item 4.

### **3. PARADIPLOMACIA E AS FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

#### **3.1 Paradiplomacia como fenômeno mundial: sua legitimidade geopolítica e social**

Conforme exposto no item 2, a diplomacia, ao acompanhar as transformações e necessidades mundiais, deixou de ser uma exclusividade de entes tipicamente diplomáticos. É nesse contexto de transformações e interações de atores de diferentes áreas caras às relações internacionais que surge a “paradiplomacia”. Vale observar que o termo “paradiplomacia” é frequentemente questionado, sendo que acadêmicos têm proposto termos alternativos: “relações exteriores subnacionais”, “diplomacia subestatal” e “diplomacia multi-camadas” são alguns deles.

Autores como Noé Cornago mencionam que a habilidade de conduzir relações diplomáticas é considerada, geralmente, uma exclusividade de Estados soberanos, mas, sob a óptica mundial, a participação de governos subnacionais, regionais e locais nas relações internacionais tem apresentado crescente importância. Trata-se do fenômeno chamado “paradiplomacia”, que tem ganhado cada vez mais proeminência, resultante da transnacionalização da economia global e do aumento da conectividade global.

Vale observar que a inicial relutância dessa nova realidade por parte de governos federais ou centrais dá espaço a reconhecimentos institucionais e legais por Estados e organizações internacionais nos mais diversos contextos geopolíticos. Além disso, a “paradiplomacia” facilita a representação de identidades coletivas em escala global e, no caso da DPU, a defesa de direitos.

Cornago define “paradiplomacia” como:

[...] o envolvimento de governos subnacionais em relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais ou informais, bilaterais ou multilaterais com público externo ou entidades privadas com o

propósito de promover questões socioeconômicas, políticas, culturais ou ambientais, assim como alguma outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (tradução nossa).<sup>11</sup>

O autor também cita outras formas de mobilização além das “subnacionais”, como mecanismos consultivos intergovernamentais, que podem facilitar a participação em política externa com determinado Estado. Segundo ele, isso enfatiza a importância dessas formas de mobilização internacional. A “paradiplomacia” não é uma exclusividade de países federalizados e com consolidada democracia. E ela ocorre tanto em países federais, como Estados Unidos e Alemanha, como unitários, mas descentralizados, como a França. Trata-se de uma crescente realidade que vai além do mundo ocidental, ela tem se expandido em países como Índia, China, Rússia, África do Sul, Brasil, Nigéria, Argentina e muitos outros.

Em relação às causas da recente reemergência da (nova) “paradiplomacia”, é possível mencionar a reestruturação da economia política global, impulsionada por novas tecnologias e conectividade transnacional, que afeta economias locais de forma significativa, erodindo a autonomia subnacional, particularmente em estados descentralizados. Com o intuito de responder a essa situação adversa, governos subnacionais, regionais ou locais rapidamente entenderam a necessidade de responder a diferentes pressões globais de ordem econômica, cultural, tecnológica, ambiental e de segurança, que vão além da dicotomia de assuntos domésticos *versus* externos. Essa situação, muitas vezes propulsionada pela globalização, demandou transformações na diplomacia global, servindo às necessidades de Estados, tornando-a renovada, mais aberta à pluralidade de atores e a múltiplas mediações institucionais. Ainda é possível mencionar o fato de governos subnacionais, incluindo cidades globais, por exemplo, terem ganhado mais influência internacional, demandando políticas externas próprias. Essas transformações também explicam novas formas de paradiplomacia, que têm recebido significativo reconhecimento institucional e legal não apenas em áreas como comércio exterior, ciência e tecnologia, mas atingindo ainda áreas sociais, políticas e os direitos humanos.

---

<sup>11</sup> CORNAGO, N. *Paradiplomacy and Protodiplomacy*, 2018.

Ou seja, apesar das expectativas iniciais, as novas formas de “paradiplomacia” ganharam significativo reconhecimento institucional e legal nos mais diversos contextos geopolíticos – trata-se de um processo de normalização. Um importante indicador é o emergente reconhecimento de governos regionais como interlocutores legitimadores. É possível citar iniciativas nesse sentido no âmbito da América do Sul<sup>12</sup>: em 2004 o MERCOSUL criou um Fórum Consultivo de Municipalidades, Estados Federais, Províncias e Departamentos, enquanto o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) oferece fundos específicos para facilitar formas de cooperação internacional entre autoridades locais. No mesmo sentido, o Banco Mundial e o FMI têm a propensão de estabelecer contatos diretos com unidades constitutivas de Estados Federais como o Brasil, desde que com a aprovação do correspondente governo federal.

Governos locais e regionais participam de acordos bilaterais e multilaterais com seus homólogos exteriores equivalentes e têm sido capazes de produzir formas inovadoras de participação em algumas organizações internacionais com diferentes formas de *soft law*<sup>13</sup>, como, por exemplo, memorandos de entendimento, e parcerias flexíveis.

É nesse contexto, que inclui direitos humanos, que se insere a DPU, e especificamente no âmbito da assinatura de memorandos de entendimento que se insere o presente trabalho.

Embora a DPU possa não ser considerada um “governo subnacional” (é autônoma em relação ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), diferentemente do que certas definições do termo “paradiplomacia” demandam, ela é um órgão público com relevantes e legítimas atuações internacionais, tanto é que, como verificar-se-á adiante, pode inclusive ser considerada uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH). A eventual falta de unanimidade para se adotar o termo reside no fato de haver insubordinação da DPU ao Poder Executivo, por exemplo, e não em sua atividade internacional em si. Por isso, optou-se por manter o termo “paradiplomacia” e, ao mesmo tempo, colocá-lo entre aspas.

---

<sup>12</sup> As expectativas de reconhecimento da paradiplomacia declinam em áreas com baixa integração regional submetidas ao controle intergovernamental. Por isso ela tende a ser mais cooperativa e institucionalizada no caso da América Latina e da Europa.

<sup>13</sup> A expressão *soft law* pertence ao Direito Internacional Público e designa norma internacional facultativa, desprovida de *jus cogens*.

Por exemplo, da mesma forma que o MRE, que, entre suas atuações típicas, assina memorandos de entendimento com outros países, com margem de atuação mais ampla, a DPU, de forma atípica, também exerce a mesma atividade, mas dentro de certos limites juridicamente legítimos. Ou seja, ainda que a DPU não tenha legitimidade jurídica nem o objetivo de ser uma representante da União como um todo, esta entendida nesse contexto como pessoa jurídica de direito público internacional, tampouco de tratar de variados temas ilimitadamente, ela também pratica como pessoa jurídica de direito público, de forma atípica, o ato de assinar memorando de entendimento.

### **3.2 A Defensoria Pública da União**

Diferentemente do MRE, historicamente a DPU apresenta uma instituição mais recente. Ela foi criada pela Constituição Federal de 1988 e organizada pela Lei Complementar n.º 80 de 1994, com alterações trazidas pela Lei Complementar 132 de 2009. Na prática, trata-se de um órgão cuja criação e fundação ocorreu em 1994.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 48, inciso IX, que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do(a) Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, incluindo a organização administrativa da Defensoria Pública da União, sendo que no art. 61, sobre iniciativa de leis complementares e ordinárias, de acordo com o §1º, inciso II, alínea “d”, leis que disponham sobre a organização da Defensoria Pública da União são de iniciativa privativa do(a) Presidente da República.

### **3.3 Funções típicas da Defensoria Pública da União**

Em relação às funções típicas da DPU, conforme o art. 134 do texto constitucional, e Emendas Constitucionais n.º 74 de 2013 e n.º 80 de 2014, a Defensoria é instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Como expressão e instrumento do regime democrático, incumbe-lhe, além da orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos. A independência funcional é um de seus princípios institucionais.

É importante acrescentar, a partir da concessão de amplitude ao papel da DPU, que a Carta Magna brasileira, mediante o explícito reconhecimento de direitos fundamentais, cujo rol espelha a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, além de legitimar o acesso à Justiça como uma das funções essenciais do órgão, também autoriza a possibilidade de aplicação de mecanismos extrajudiciais na defesa desses direitos.

Em 1988 a Constituição Federal dera um passo importante, mas apresentava uma lacuna: havia certa falta de autonomia da DPU, prejudicando a plenitude do desempenho de suas funções. Em 2009, a Lei Complementar n.º 132 incorporou funções institucionais à DPU, ampliando seus poderes tendo em vista a proteção aos direitos humanos. E, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 74 de 2013, o poder constituinte derivado sanou lacunas e à DPU foi garantida a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua própria proposta de orçamento.

Desde então, conforme sua missão constitucional, a DPU promove a proteção dos direitos humanos de diversas formas, como por meio de recomendações, estudos e relatórios técnicos, assistência linguística, entre outros, incluindo sua atuação internacional.

### **3.4 Funções que ainda podem ser exploradas**

Além da Constituição cidadã de 1988, a Lei Complementar n.º 80/1994, por sua vez, prevê as funções institucionais da Defensoria Pública, apresentando rol exemplificativo, na medida em que menciona “dentre outras”. O art. 4º prevê XXII incisos, merecendo destaque os seguintes:

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;

[...]

VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;



[...] (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009)<sup>14</sup>

### 3.5 Área internacional da Defensoria Pública da União

Entre as diversas subdivisões dentro do órgão, existe a área internacional. Nesse âmbito se inserem a CAJI (Coordenação de Assistência Jurídica Internacional), a AINT (Assessoria Internacional), a CSDH (Coordenação de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos) e o NuTrad (Núcleo de Tradução). Cabe destacar ainda a existência de 15 informativos e editais internacionais, de publicações (incluindo os boletins RIPAJ - Boletim das Instituições Públicas de Assistência Jurídica dos Países de Língua Portuguesa e BLODEPM - Bloco de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul e a revista REDPO - Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul). Também há a AIDDEF (Associação Interamericana de Defensorias Públicas), eventos internacionais, projetos e parcerias, intercâmbio de informações, capacitação de defensores(as) públicos(as) e a área em que o foco do presente trabalho se insere: cooperação bilateral no âmbito da CCRI (Coordenação de Cooperação e Relações Internacionais), pois é onde ocorrem os acordos de cooperação e memorandos de entendimento.

De modo geral, os acordos de cooperação bilateral firmados pela DPU se concentram nos países que possuem instituições homólogas. Alguns deles são: Bolívia, Chile, Guatemala, Moçambique, Timor-Leste e Paraguai, país em cuja instituição homóloga o presente trabalho focará, como se verá adiante.

### 3.6 Acordos de cooperação

A atuação da CCRI - Coordenação de Cooperação e Relações Internacionais fortalece a cooperação multilateral e bilateral internacional<sup>15</sup> entre as Defensorias Públicas dos Estados-Parte do Mercosul, América do Sul e Caribe,

<sup>14</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**, 1994.

<sup>15</sup> O termo “cooperação internacional” no âmbito da DPU pode ser entendido como “instrumento para o desenvolvimento nas mais diversas áreas: institucional, científica e educacional, social, jurídica, relações internacionais estatais e não estatais, entre outras”. DPU. **Acordos de cooperação**, s/d.

assim como com as instituições de assistência jurídica de países lusófonos. Além da interlocução positiva e cooperações focadas em defender os direitos humanos com diversas instituições homólogas e organismos internacionais, como a OIM (Organização Internacional para as Migrações), por exemplo, a celebração de acordos de cooperação e memorandos de entendimento pretende agilizar e avançar a promoção dos direitos humanos, incluindo o objetivo de gerar parcerias e projetos com diversas organizações, bem como com a sociedade civil tendo como foco o acesso à Justiça para vulneráveis.

A globalização cada vez maior do mundo, aliada à ampliação da defesa dos Direitos Humanos, certamente demandaria, mais cedo ou mais tarde, legitimidade jurídica da atuação internacional da DPU, de modo a evitar eventual conflito de competência jurídica com o MRE, visto que a defesa dos direitos humanos ultrapassa as fronteiras do Brasil e é um dos pontos basilares da DPU.

Sendo assim, há mais de 15 anos a DPU percebeu na cooperação internacional oportunidades de desenvolvimento institucional além das fronteiras brasileiras, estabelecendo laços internacionais, compartilhando sua forma de atuação, bem como analisando as mais diversas vias de promoção dos direitos fundamentais e de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade. Os formatos da atuação são variados e condicionados por compromissos bilaterais e multilaterais específicos, e também por instrumentos normativos internacionais relacionados aos direitos humanos.

De acordo com entrevista realizada em 8 junho de 2022 na Defensoria Pública da União em Brasília, em relação às atuações e cooperações internacionais da DPU, o Subdefensor público-geral federal da DPU na época, Sr. Jair Soares Jr., esclareceu e aprofundou o assunto nos seguintes moldes:

*A Defensoria Pública Brasileira [...] também tem uma outra função constitucional que é pouco explorada ainda, que é o fato de ser uma instituição, um instrumento para a promoção de direitos humanos, e ela tem essa função como instrumento do regime democrático para conscientização e difusão dos direitos humanos. Então, nesse sentido, a Defensoria possui alguns memorandos de entendimento, alguns acordos de cooperações, seja com instituições análogas à Defensoria Pública no continente e no mundo, seja também com organizações internacionais, como agências da*

*ONU, como a OEA, sempre no sentido de potencializar a missão constitucional da Defensoria no território nacional.*<sup>16</sup>

### **3.7 Legitimidade da atuação internacional da Defensoria Pública da União**

Durante a entrevista, também foi abordada a legitimidade da atuação internacional da DPU. Devido à missão constitucional e legal da DPU de difusão dos direitos humanos, há previsão legal, por exemplo, de acesso a Cortes e organismos internacionais que promovam direitos humanos: essa busca de conexão é imprescindível para o próprio cumprimento da missão constitucional e legal da DPU. Segundo o Subdefensor público-geral federal: *“Se a gente não tivesse acesso a esses organismos internacionais, a gente estaria inclusive sonhando um dispositivo de lei que atribui essa função à Defensoria, de acessar órgãos internacionais de promoção de direitos humanos.”*

Ele ainda lembrou que, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o Objetivo 16 - “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”<sup>17</sup> prevê em seu subitem a promoção do Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e a garantia de igualdade de acesso à justiça para todos. E concluiu: *“Então é imprescindível realmente que a gente mobilize e busque boas práticas para que o serviço internamente seja prestado de uma forma mais eficiente e a missão constitucional seja cumprida.”*

### **3.8 Legitimidade jurídica para a atuação internacional da Defensoria Pública da União**

Durante a mesma entrevista, a abordagem da legitimidade da atuação internacional da DPU foi aprofundada sob o viés jurídico. O entrevistado esclareceu:

<sup>16</sup> Em relação à ONU, é possível citar cooperação com a ONU Mulheres, com o ACNUR, com o ACNUDH e com a OIM, por exemplo.

<sup>17</sup> ONU. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*, s/d.

*Bom, é imprescindível que a Defensoria seja um instrumento que potencialize ou que aumente os espaços cívicos dentro do território nacional, e o que eu quero dizer com espaços cívicos? É a participação social e principalmente a participação de grupos vulnerabilizados. Então a atuação da Defensoria não se dá apenas de forma individual, pelo contrário, a Constituição prevê a defesa dos grupos vulneráveis, os necessitados, de forma individual e coletiva, judicial e extrajudicial. Então essa atuação não se dá apenas com o ingresso de uma ação individual no Poder Judiciário, ela se dá através da atuação como ombudsman, como ombudsperson da Defensoria. Isso já tem inclusive reconhecimento de decisões do Supremo Tribunal Federal: o ministro Gilmar Mendes tem uma decisão nesse sentido, e essa atuação como ombudsperson da Defensoria, ela, eu diria que, mais do que atribuir, ela impõe à Defensoria Pública o dever de buscar outros instrumentos, que não apenas o instrumento de uma ação judicial e não somente, principalmente, ação individual, seja através de audiências públicas para se discutir temas de interesse desses grupos vulneráveis para aumentar a inclusão social e aumentar esses espaços cívicos de participação social, seja através de recomendação a poderes públicos pra que cessem práticas lesivas de direitos e lesivas de direitos humanos, seja através da atuação como amicus curiae nas Cortes Superiores e, principalmente, no Supremo Tribunal Federal, e também através de termos de ajustamento de conduta, que é um instrumento importante e poderoso, inclusive extrajudicial, pra que se diminuam os litígios judiciais e que se busque uma solução extrajudicial de conflitos, como é a missão legal da Defensoria, como tem previsão na Lei Complementar 80, inclusive como prioritário na solução de conflitos, que a Defensoria busque a resolução extrajudicial desses conflitos.*

Importante observar que todos esses instrumentos são típicos de uma INDH (Instituição Nacional de Direitos Humanos). E, para receber tal crédito perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU, foi pactuado através dos Princípios de Paris requisitos que tais instituições precisam cumprir. Entre as exigências, por exemplo, há a de que se trate de instituição pública e autônoma em relação aos demais Poderes, inclusive sob a perspectiva orçamentária.

### 3.9 Princípios de Paris e a DPU como INDH

Na cidade de Paris, em outubro de 1991, houve um debate internacional de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos, mediante convocação da extinta Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (atual Conselho de Direitos Humanos da ONU). Na época, a referida Comissão aprovou recomendações e conclusões elaboradas no evento, de acordo com a Resolução n.º 1992/54. Também houve aprovação na Assembleia Geral da ONU, em sua Resolução n. 48/134, de 1993. As referidas resoluções recomendam em cada Estado a criação de uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH).

De acordo com o site oficial<sup>18</sup>, os Princípios de Paris são princípios relativos aos estatutos das instituições nacionais: trata-se de instituições competentes no âmbito da promoção e proteção dos direitos humanos. Entre as competências e atribuições das instituições nacionais, incluindo toda situação de violação dos direitos humanos, destacam-se: elaborar informes sobre a situação nacional em matéria de direitos humanos de uma forma geral ou sobre questões mais específicas; promover e assegurar que a legislação, os regramentos e as práticas internacionais se harmonizem com os instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais os Estados sejam parte, bem como garantir que sua aplicação seja efetiva; alentar a ratificação desses instrumentos ou a adesão a esses textos e assegurar sua aplicação; contribuir para a elaboração de informes que os Estados devam apresentar aos órgãos e comitês das Nações Unidas, assim como às instituições regionais, em cumprimento de suas obrigações contraídas em virtude de tratados, e cooperar com a ONU, com os demais organismos do sistema da ONU, com as instituições regionais e as instituições de outros países que sejam competentes nas esferas da promoção e proteção dos direitos humanos.

Um relatório da Comissão de Direitos Humanos do parlamento brasileiro, ao discutir sobre INDHs, mencionou que:

No curso de resoluções como a 35/29, adotada em 2017 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, reconheceu-se o papel dos parlamentos na transformação dos compromissos internacionais em políticas e legislações, inclusive no que diz respeito à implementação de medidas

---

<sup>18</sup> ONU. **Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales**, 20 dic. 1993.

preconizadas por mecanismos de direito internacional dos direitos humanos. Reconheceu-se ainda a necessidade de incluir os parlamentos em todas as etapas do processo da Revisão Periódica Universal (RPU), desde a consulta para a elaboração do relatório nacional até a implementação das recomendações e revisão dessas nos relatórios de meio período [...] Esse diagnóstico coincidiu no plano interno com o desenvolvimento institucional da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e com o protagonismo crescente do Parlamento brasileiro na pauta dos direitos humanos. Nesse contexto, ainda em 2019, foi criado o Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, uma parceria entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. [...] O Observatório Parlamentar da RPU tem como objetivo monitorar o cumprimento das recomendações aceitas pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional e o próprio estágio do respeito, proteção e promoção dos direitos relacionados a essas recomendações em nosso território.<sup>19</sup>

Na esteira das recomendações recebidas no último ciclo da RPU, esse Relatório também buscou analisar a conformação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) aos chamados “Princípios de Paris”. Dentro desse contexto, houve a participação da DPU:

[...] no curso da audiência pública para a discussão da versão preliminar deste relatório, o Senhor Jair Soares Júnior, Subdefensor-Geral da Defensoria Pública da União, externou o projeto do órgão que compõe de também ser reconhecido como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos, tendo em vista seu mandato constitucional e também sua atuação em favor do respeito, proteção e promoção dos direitos humanos.<sup>20</sup>

Coadunando-se com essa visão, em seu artigo “Princípios de Paris: Defensoria Pública da União como instituição nacional de direitos humanos”, a defensora pública federal Raquel Giovanini de Moura analisa a possibilidade jurídica de credenciamento da DPU ao Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais, para ser reconhecida como INDH. Ela menciona que, em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos

---

<sup>19</sup> BICHARA, C. D. C. (Texto). **Instituição Nacional de Direitos Humanos**, 2021.

<sup>20</sup> Ibidem.

Humanos, fora adotada a Declaração e Programa de Ação de Viena, por consenso, como uma análise global do sistema internacional de Direitos Humanos e dos mecanismos de proteção desses direitos, sendo que, em sua parte I, o parágrafo 36 dispõe acerca das INDHs.

Segundo a autora, de acordo com os Princípios de Paris, as INDHs são órgãos públicos (não são ONGs) e independentes com a missão específica de proteger os direitos humanos. Ela explica que:

É possível o credenciamento da Defensoria Pública da União, junto ao Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais, como Instituição Nacional de Direitos Humanos, haja vista que cumpre os requisitos previstos nos Princípios de Paris e possui as características elencadas no Manual sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ONU, 1995).

Nesse sentido, a Resolução 127 de 2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU), evidencia e reforça o cumprimento dos requisitos dos Princípios de Paris, para o credenciamento da Defensoria Pública da União como Instituição Nacional de Direitos Humanos.<sup>21</sup>

Dentro desse bojo, é importante enfatizar que, de acordo com o art. 7º da Resolução 127 do CSDPU, incumbe ao Defensor Nacional de Direitos Humanos, entre outras atribuições: “I - representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; [...]”<sup>22</sup> Isso reforça o seguinte argumento:

Assim, a Resolução 127 de 2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União está em consonância com o que se espera de uma Instituição Nacional de Direitos Humanos, reforçando a legitimidade da Defensoria Pública da União para pleitear o seu credenciamento junto ao Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> MOURA, R. G. de. **Princípios de Paris**: Defensoria Pública da União como instituição nacional de direitos humanos, 6 abr. 2018.

<sup>22</sup> DPU. **Resolução nº 127, de 6 de abril de 2016**, 2016.

<sup>23</sup> MOURA, op. cit., 2018.



Ou seja, de acordo com a autora, é possível concluir que a DPU atende aos requisitos dos Princípios de Paris, visto que é uma instituição pública permanente, independente, autônoma e essencial à função jurisdicional do Estado (que tem como principal finalidade promover os direitos humanos, sobretudo dos mais vulneráveis). E isso legitima o credenciamento do órgão perante o Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais, para ser reconhecido como Instituição Nacional de Direitos Humanos. Assim finaliza a autora:

Destarte, como Instituição Nacional de Direitos Humanos, a Defensoria Pública da União possuirá ampla legitimidade para garantir a aplicação dos direitos humanos no Brasil, interagindo com todos os Poderes da República e com os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, promovendo a garantia do Estado Democrático de Direito, nos termos da Constituição Federal de 1988.<sup>24</sup>

Além disso, no mesmo sentido, de acordo com o portfólio da DPU sobre sua atuação como Instituição Nacional de Direitos Humanos<sup>25</sup>, é possível observar vasto rol de atuações práticas do órgão, sempre com o objetivo de promover e proteger amplamente os direitos humanos no Brasil como consequência e ao mesmo tempo forma de garantir o regime democrático. O portfólio sustenta que a DPU é a única instituição no Brasil que tem integral conformidade com os Princípios de Paris, além dos recursos, competência e poderes necessários para essa atuação.

### **3.10 Mecanismos jurídicos que evitam eventual conflito de função com o Itamaraty**

Durante a entrevista sobre os meios jurídicos de se evitar eventual conflito com o MRE, o entrevistado esclareceu que tanto o Itamaraty como a DPU têm funções muito claras e específicas. Enquanto incumbe ao Itamaraty defender os interesses do Estado brasileiro nas relações exteriores, a DPU, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, tem a missão de defender os direitos de grupos vulneráveis, e é expressão de instrumento do

<sup>24</sup> MOURA, R. G. de. **Princípios de Paris**: Defensoria Pública da União como instituição nacional de direitos humanos, 6 abr. 2018.

<sup>25</sup> DPU. **Instituição Nacional de Direitos Humanos**, 2021.

regime democrático para promoção de direitos humanos. A Defensoria só atua nessas funções constitucionalmente encarregadas a ela.

Ou seja, as funções atípicas da DPU não se sobrepõem às funções típicas do MRE. Há algumas características comuns dos órgãos, como subordinação à Constituição Federal, bem como aos princípios regentes das relações internacionais. Nesse sentido, tanto o MRE como a DPU têm objetivos comuns, como a defesa dos direitos humanos. Embora suas funções típicas sejam diferentes, há algumas convergências legítimas, como a assinatura de memorando de entendimento pela DPU com órgãos homólogos, por exemplo. Conforme verificar-se-á adiante, no próximo item, a legitimidade jurídica existe, acompanhada de limitações.

#### **4. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA ATUAÇÃO ATÍPICA/“PARADIPLOMÁTICA” DA DPU SOB A ÓPTICA DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO**

Para viabilizar uma maior delimitação da análise, elegeu-se como recorte mais específico o memorando de entendimento firmado entre Brasil e Paraguai no âmbito de suas respectivas Defensorias. O nome oficial do documento é “Memorando de Entendimento entre a Defensoria Pública da União da República Federativa do Brasil e o Ministerio de la Defensa Pública da República do Paraguai”, que ocorreu em 22 de novembro de 2019, em Ciudad del Este, Paraguai.

##### **4.1 O que é um memorando de entendimento (MoU) e quem pode assiná-lo**

Vale observar que a utilização de MoU’s (*Memorandum of Understanding*) não é exclusiva de pessoa jurídica de direito público, pois empresas e organizações não governamentais, ou seja, sujeitos que não pertencem ao Direito Internacional Público, como pessoas jurídicas de direito privado, também podem utilizá-los. Entretanto, não é esse o foco da análise em seu aspecto “paradiplomático”. O foco da análise está no fato de a DPU ser, assim como o MRE, pessoa jurídica de direito público, diferenciando-se da iniciativa privada e se assemelhando ao MRE, na medida em que o

conteúdo de seus memorandos tratam de questões coletivas e de interesse da sociedade brasileira, sendo até mesmo interesses universais. Por isso, o foco da investigação não está no simples fato de a Defensoria assinar memorandos de entendimento, mas de fazê-lo sendo, assim como o MRE, pessoa jurídica de direito público e, novamente como o MRE, tratar de assuntos que também são passíveis de serem tratados pelo MRE, como aqueles que estão ligados ao interesse nacional, tendo previsão constitucional.

Assim, devido às similaridades, a investigação recairá na legitimidade jurídica da DPU ao assinar o memorando de entendimento. Há limitações? Quais?

#### **4.2 Memorando de entendimento como função típica do Itamaraty**

Firmar memorandos de entendimento faz parte das funções cotidianas do MRE, conforme é possível observar no Manual Oficial de Redação do Itamaraty, que apresenta a seguinte definição:

Memorando de entendimento designa ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional, bem como definir linhas de ação e áreas de cooperação. Em geral, a nomenclatura “memorando de entendimento” é usada para atos que prescindam de aprovação congressual e que possam entrar em vigor na data de sua assinatura.<sup>26</sup>

#### **4.3 Memorando de entendimento como função atípica e legítima da DPU**

Sobre o fato de a DPU assinar um memorando de entendimento e sua legitimidade jurídica para esse ato atípico, temos o seguinte contexto: o Paraguai é um Estado-membro do Mercosul e integrante da REDPO (Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul), ou seja, já há uma relação de cooperação legitimamente jurídica específica de defensores entre os dois países. Nesse contexto, o Subdefensor público-geral federal entrevistado, que participou do memorando sob análise, afirmou que

---

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Manual Oficial de Redação do Itamaraty**, 2016.

“[...] esse memorando de entendimento foi na verdade uma Carta de Intenções pra capacitação de Defensores em zona de fronteira. Então há temas correlatos.”

Nesse sentido, o entrevistado esclareceu que a DPU do Brasil atua, de acordo com sua missão constitucional, em cooperação com a Defensoria Pública do Paraguai. Alguns exemplos de temas de comum interesse são o crime de descaminho, tráfico de pessoas, de drogas, de armas, entre outros. Ambas as Defensorias têm o interesse de capacitar seus defensores para que possam atuar nesses eixos temáticos, o que permite um fluxo de trabalho e uma atuação mais eficaz na proteção de vítimas, por exemplo.

#### 4.4 Os limites da atuação internacional da DPU

Importante observar que há limitações na atuação “paradiplomática”. A DPU não tem legitimidade jurídica ilimitada para firmar memorandos de entendimento com nenhum órgão internacional, por exemplo. De acordo com o Subdefensor público-geral federal entrevistado:

*[...] a gente firma memorandos de entendimento, acordos de cooperação com instituições com funções afetas ou funções similares à nossa, então no Paraguai a gente tem a Defensoria Pública Paraguaia e tem a Defensoria Pública del Pueblo, que é uma instituição encarregada de promoção de direitos humanos no Paraguai. Então, nesse sentido, a gente pode atuar nesse campo, há uma delimitação temática.*

Os limites da legitimidade jurídica residem em questões relacionadas aos direitos humanos, não sendo juridicamente legítima a atuação “paradiplomática” que extrapole esses limites.

Especificamente sobre a relação da DPU com o MRE (que, diferentemente da DPU, tem como uma de suas funções defender o Estado brasileiro e seus interesses), quando o Estado brasileiro pretende levar a experiência brasileira da Defensoria Pública a outros Estados, existe a Agência Brasileira de Cooperação, órgão do MRE. Nesse caso, é o Estado brasileiro que leva a sua experiência de assistência jurídica para outro país, e não a DPU firmando um acordo com outro país. Eis um exemplo de delimitação da atuação do órgão.

#### **4.5 Memorando de entendimento sob análise: convergência entre os órgãos brasileiro e paraguaio - DPU e MDP (Ministerio de la Defensa Pública de la Republica del Paraguay)**

Semelhante à DPU, a defensoria paraguaia é uma instituição judicial constituída para a defesa das pessoas de escassos recursos econômicos que, diferentemente da DPU no Brasil, integra o poder judicial. Mas, assim como a DPU, o MDP também tem autonomia funcional e financeira na administração de seus recursos, sendo reconhecido por sua contribuição para a proteção e o respeito aos direitos humanos no âmbito judicial.

A partir da evidente convergência de missões e funções de ambos os órgãos, bem como de suas respectivas legitimidades jurídicas de atuação de acordo com seus ordenamentos jurídicos internos, foi promovido diálogo sobre questões jurídicas próprias das regiões de fronteira. Segundo o próprio memorando:

Entre ambas as instituições existem sinergias de valores e objetivos que permitem abrir um espaço de cooperação mútua em diversas áreas, especialmente a formação e capacitação em questões jurídicas próprias das regiões de fronteira e seus colaboradores.

#### **4.6 Conclusão preliminar a partir do memorando sob análise**

A vigência do memorando em questão foi prevista para ser iniciada após a assinatura dos representantes devidamente autorizados pelas partes e após sua publicação nos meios oficiais em ambos os países, o que indica a legitimidade jurídica do ato. Há a previsão de que eventuais controvérsias serão dirimidas amigavelmente, privilegiando-se diálogo e negociações diretas entre os representantes das partes.

Os assuntos e objetivos tratados foram externalizados nos seguintes moldes:

Celebrar um Memorando de Entendimento com o objetivo de estabelecer mecanismos para facilitar a colaboração recíproca em questões jurídicas próprias das regiões de fronteira, manifestam que é sua vontade colaborar institucionalmente da forma mais ampla e respeitosa para o cumprimento e desenvolvimento do objetivo e atividades que se derivem do presente

Memorando, de acordo com suas possibilidades materiais, humanas e financeiras.<sup>27</sup>

Em relação ao objeto do memorando, é possível citar a facilitação da “implementação de uma estratégia de diálogo sobre questões jurídicas próprias das regiões de fronteira entre as duas instituições”, bem como a promoção da formação e capacitação acerca da temática entre seus defensores e seus colaboradores, para lograr a ampliação da assistência jurídica aos conacionais de ambos os países que estejam em situação de vulnerabilidade.

Por isso, a partir do memorando de entendimento sob análise, é possível concluir que se trata de um instrumento prático que corrobora a legitimidade jurídica da atuação “paradiplomática” da DPU analisada no presente trabalho: ele exemplifica e expressa a importante delimitação temática mencionada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a legitimidade jurídica de atuações “paradiplomáticas” da DPU, em especial um memorando de entendimento da Defensoria brasileira e de seu órgão homólogo no Paraguai.

Antes e paralelamente à análise especificamente jurídica, foi necessário apresentar o contexto geopolítico no qual o atual fenômeno da “paradiplomacia” se insere hodiernamente, apesar de não ser um fenômeno exclusivo dos tempos mais recentes, conforme verificado historicamente.

Depois de observar as transformações do Estado, começando pela divisão dos Poderes, passando pelas mudanças da diplomacia tradicional, chegou-se à (nova) “paradiplomacia”, que inclui a quebra da rigidez e exclusividade de funções típicas de órgãos essencialmente diplomáticos e a ampliação da aderência à *soft law*.

Além de ser uma tendência global, a legitimação da “paradiplomacia” da DPU apresentou fundamentação jurídica não apenas internamente, incluindo a Constituição Federal e dispositivos infraconstitucionais, como

---

<sup>27</sup> DPU; MDP. Memorando de Entendimento entre a Defensoria Pública da União da República Federativa do Brasil e o Ministerio de la Defensa Pública da República do Paraguai, 22 nov. 2019.

também internacional, incluindo sua corroboração ao cumprimento do 16º ODS da ONU. Fortalecendo a legitimidade jurídica, foram mencionados também os Princípios de Paris e a possibilidade de a DPU ser uma INDH.

Além de confirmar a legitimidade jurídica, a análise enfatizou um importante aspecto: as limitações que a atuação “paradiplomática” tem e deve ter. Isso é especialmente importante, pois evita que a “paradiplomacia” se transforme em “protodiplomacia”, exacerbe suas funções constitucionais e desequilibre o ordenamento político e jurídico como um todo.

Cornago diferencia “paradiplomacia” de “protodiplomacia” da seguinte forma:

Enquanto paradiplomacia precisa, com o intuito de ser sustentável, cultivar um clima de cooperação e de lealdade constitucional entre diferentes níveis de governo num determinado Estado, a protodiplomacia tende a exacerbar, mesmo numa forma deliberada, tensões políticas entre governos centrais e seus protagonistas subnacionais (tradução nossa).<sup>28</sup>

De forma geral, a “paradiplomacia” ajuda a atender aos anseios da sociedade civil, muitas vezes não alcançados pela diplomacia tradicional, inclusive por motivos operacionais e de complexificação das demandas cada vez mais imediatas. Trata-se de uma saudável cooperação. Sua transformação em “protodiplomacia” ocorre, por exemplo, quando se passa a atender a desejos políticos de maior autonomia e independência: nesse caso, não se trata mais de cooperação, mas de uma conflituosa concorrência, deixando de ser um fenômeno saudável.

É por isso que o mais importante é que se mantenha o ponto de equilíbrio atual, pois a atuação “paradiplomática” é até mesmo uma demanda de um mundo cada vez mais globalizado, sendo inimaginável cumprir com a defesa dos direitos humanos mantendo-se eventual isolamento internacional da DPU. E, ao mesmo tempo, é importante que a delimitação continue existindo, evitando-se eventuais situações extremas, como movimentos separatistas ou secessionistas conflitantes com a soberania nacional.

---

<sup>28</sup> CORNAGO, N. *Paradiplomacy and Protodiplomacy*, 2018.



Quando essa transformação ocorre, é porque a “paradiplomacia” se transformou em “protodiplomacia”. E se por um lado demonstrou-se a possibilidade de defender a legitimidade da “paradiplomacia”, por outro não é possível apresentar as mesmas defesas para a “protodiplomacia”, pelo contrário. Pois a Diplomacia e o Direito têm como suas respectivas essências a paz e o equilíbrio, que resultam na construção e prosperidade social, e não o conflito e o desequilíbrio, que resultam na destruição e no retrocesso.

Por fim, o objetivo maior que permeou a integralidade do presente trabalho foi justamente investigar e defender fenômenos juridicamente legitimados com consequências sociais positivas, incluindo a defesa e efetivação de direitos dos mais vulneráveis, fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Brasília, 1994.

BRASIL. **Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023**. Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Apresentação**. 14 jul. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/acao-a-informacao/institucional/apresentacao>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Manual Oficial de Redação do Itamaraty**. Brasília, 2016. Disponível em: [https://diplopedia.itamaraty.gov.br/uploads/19-Manual\\_de\\_Reda%C3%A7%C3%A3o\\_Oficial\\_e\\_Diplom%C3%A1tica\\_do\\_Itamaraty.pdf](https://diplopedia.itamaraty.gov.br/uploads/19-Manual_de_Reda%C3%A7%C3%A3o_Oficial_e_Diplom%C3%A1tica_do_Itamaraty.pdf). Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A Carreira de Diplomata**. 2 mai. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/carreira-diplomatica-a-carreira-de-diplomata>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Biblioteca. **Ministério das Relações Exteriores**. s/d. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/ministerios/copy15\\_of-ciencia-e-tecnologia](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/ministerios/copy15_of-ciencia-e-tecnologia). Acesso em: 15 set. 2022.

BICHARA, Carlos David Carneiro (Texto). Instituição Nacional de Direitos Humanos. Relatório do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal. Organização das Nações Unidas, Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/relatorio-orpu-instituicao-nacional-de-direitos-humanos>.

CORNAGO, Noe. Paradiplomacy and Protodiplomacy. In: MARTEL, Gordon (ed.). **Encyclopedia of Diplomacy**. Oxford: Blackwell-Wiley, University of the Basque Country International Institute for the Sociology of Law, 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/33801667/Paradiplomacy\\_and\\_Protodiplomacy](https://www.academia.edu/33801667/Paradiplomacy_and_Protodiplomacy). Acesso em: 28 set. 2022.

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Quem somos**. s/d. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/quem-somos/>. Acesso em: 15 set. 2022

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **BLODEPM - Bloco de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL**. s/d. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/cooperacao-internacional/bladepm>. Acesso em 16 set 2022

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Coordenação de Cooperação e Relações Internacionais** - CCRI. Quem somos e o que fazemos. s/d. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/coordenacao-de-cooperacao-e-relacoes-internacionais-ccri/>. Acesso em: 16 set. 2022.

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Acordos de cooperação**. s/d. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/cooperacao-internacional>. Acesso em: 16 set. 2022.

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Resolução nº 127, de 6 de abril de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/internet\\_docs/biblioteca/clippinglegislacao/RES\\_127\\_2016.pdf](https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/RES_127_2016.pdf).

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Boletim das Instituições Públicas de Assistência Jurídica dos Países de Língua Portuguesa**, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/internacional/publicacoes/boletim-ripaj>. Acesso em: 16 set. 2022.

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; MDP - MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA. **Memorando de Entendimento entre a Defensoria Pública da União da República Federativa do Brasil e o Ministerio de la Defensa Pública da República do Paraguai**. Ciudad del Este, 22 nov. 2019. Disponível em: [http://redpo.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/Memorando\\_de\\_Entendimento\\_\\_\\_port.pdf](http://redpo.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/Memorando_de_Entendimento___port.pdf). Acesso em: jun. 2022.

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Instituição Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/12/portfolio\\_dpu\\_indh\\_port.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/12/portfolio_dpu_indh_port.pdf)

KLAVINS, Didzis. Understanding the Essence of Modern Diplomacy. In: **The ICD Annual Academic Conference on Cultural Diplomacy 2011: Cultural Diplomacy and International Relations; New Actors; New Initiatives; New Targets**. Berlin, dec. 2011. Disponível em: <https://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-12-cdac/Understanding-the-Essence-of-Modern-Diplomacy-Didzis-Klavins.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

LANGHORNE, Richard. On Diplomacy. **Political Studies Review**, Rutgers University, v. 6, n. 1, p. 54-62, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1478-9299.2007.00145.x>. Acesso em: 28 set. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. Coleção Esquematizado. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MAZZUOLI, Valério de O. **Curso de Direito Internacional Público**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat de. **De l'esprit des lois**. Paris : Éditions Gallimard, 1995.

MOURA, Raquel Giovanini de. Princípios de Paris: Defensoria Pública da União como instituição nacional de direitos humanos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5392, 6 abr. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65221>. Acesso em: 18 out. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil** / Paz, Justiça e Instituições Eficazes. s/d. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 14 out. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales** (Principios de París). Instrumentos de derechos humanos, Instrumento universal. Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento E.; CASELLA, Paulo B.; BITTENCOURT, Olavo de O. **Direito Internacional Diplomático**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.