

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI BUENOS AIRES –  
ARGENTINA**

**DIREITO INTERNACIONAL I**

**FRANCIELLE BENINI AGNE TYBUSCH**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**ANTONIO CARLOS DA PONTE**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito Internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antonio Carlos da Ponte; Francielle Benini Agne Tybusch; Valter Moura do Carmo. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-799-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Internacional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA**

## **DIREITO INTERNACIONAL I**

---

### **Apresentação**

É com alegria que apresentamos este livro que reúne as contribuições de renomados especialistas no campo do Direito Internacional, destacando-se como um reflexo do comprometimento com a pesquisa de ponta e o debate acadêmico aprofundado.

Os capítulos que compõem esta obra surgiram a partir das apresentações realizadas no Grupo de Trabalho Direito Internacional I, durante o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI. O evento aconteceu na cidade de Buenos Aires, entre os dias 12 e 14 de outubro de 2023, sendo realizado nas instalações da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA). Cada autor empreendeu um profundo exame das questões jurídicas que permeiam nossa sociedade, desvendando as nuances que envolvem a interseção do direito material e processual, no âmbito internacional, e as implicações práticas que ecoam em nossa realidade.

Os temas abordados neste livro abrangem uma ampla gama de questões relevantes no cenário jurídico contemporâneo. Desde a discussão da revalidação simplificada de diplomas de médicos formados em instituições do Arco-Sul, até as reflexões sobre a paradiplomacia notarial e registral no contexto do Direito Internacional. Passando pela análise das questões envolvendo direitos humanos, tráfico de pessoas, integração educacional no Mercosul, pluralismo jurídico e a emergência de um novo fenômeno global na concorrência de normatividades. Os autores também exploram o desrespeito aos direitos humanos no sistema internacional, a inoperância do órgão de apelação da OMC, o sequestro internacional de crianças pelos pais, a necessidade de reconhecimento dos refugiados ambientais, o regime internacional das mudanças climáticas e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como a análise do pedido de parecer consultivo da ITLOS sob a ótica do direito marítimo em relação à CNUDM e ao regime internacional de mudanças climáticas.

Em específico, os capítulos que compreende a obra são os seguintes:

1. A garantia do Direito à saúde: uma análise da revalidação simplificada para o exercício da medicina em território nacional de médicos formados em instituições do Arco-Sul.

2. A paradiplomacia na atividade notarial e registral: a garantia dos direitos de cidadania e a extrajudicialização no Brasil a partir do Direito Internacional.
3. Análise sobre Direitos Humanos e sistemas de proteção: o tráfico de pessoas e a vulnerabilidade social.
4. Aspectos transnacionais e transnormativos do Tribunal do Júri e o Direito Comparado.
5. Avanços e desafios da integração educacional no MERCOSUL: uma análise do financiamento à luz da agenda 2030.
6. Concorrência de normatividades: a emergência de um novo fenômeno global.
7. Estudo amostral sobre o processo de integração entre Brasil e Argentina. Levantamento exploratório quantitativo sobre a percepção das identidades e interesses na integração regional.
8. Navegando na complexidade do pluralismo jurídico: a dinâmica entre legislação, normas técnicas e gerenciais.
9. Novas perspectivas do Constitucional Global: a Constituição da Terra.
10. O desrespeito aos Direitos Humanos no sistema internacional: existe algum atrelamento com a violência?
11. O sistema de solução de controvérsias da OMC: atual inoperância do órgão de apelação à luz de seu contexto histórico.
12. Por uma justiça universal em casos envolvendo o sequestro internacional de crianças pelos pais.
13. Refugiados ambientais: da necessidade do reconhecimento acerca de uma nova categoria de refugiados.
14. Regime internacional das mudanças climáticas, objetivos do desenvolvimento sustentável e necessidade de inclusão da ideia de vulnerabilidade.

15. Uma análise do pedido de parecer consultivo da ITLOS sobre a ótica do Direito Marítimo a CNUDM e o regime internacional de mudança climática.

Cada capítulo revela uma perspicaz exploração dos desafios jurídicos contemporâneos, promovendo uma compreensão mais profunda e uma análise crítica das complexidades do sistema legal global. Ao compartilhar essas contribuições, esperamos fomentar discussões, reflexões e aprofundamento do conhecimento, influenciando positivamente a evolução do direito e a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Boa leitura!

Profa Dra. Francielle Benini Agne Tybusch - professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - professor visitante do PPGD da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Prof. Dr. Antonio Carlos da Ponte - professor do PPGD da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

**A PARADIPLOMACIA NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL: A  
GARANTIA DOS DIREITOS DE CIDADANIA E A EXTRAJUDICIALIZAÇÃO NO  
BRASIL A PARTIR DO DIREITO INTERNACIONAL**

**PARADILOMACY IN NOTARY AND REGISTRY ACTIVITY: THE GUARANTEE  
OF CITIZENSHIP RIGHTS AND EXTRAJUDICIALIZATION IN BRAZIL FROM  
INTERNATIONAL LAW**

**William Paiva Marques Júnior  
Victor Felipe Fernandes De Lucena**

**Resumo**

Investigam-se as ações realizadas pela paradiplomacia do Brasil no âmbito extrajudicial, especialmente as relações dos Estados e dos Municípios na garantia dos direitos de cidadania, buscando estabelecer relações para além das fronteiras nacionais, sem prejuízo do exercício da diplomacia e da representação do federalismo brasileiro pela União Federal no contexto internacional. Nessa conjuntura, se estudam as atividades notariais e registrais transfronteiriças, especialmente as competências a dos agentes públicos consulares que podem exercer a atividade notarial e de Registro Civil das Pessoas Naturais nos Consulados brasileiros sediados em países estrangeiros, com observância das regras legais e procedimentais, inclusive com as normatizações da Resolução nº 155/2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Estudam-se os movimentos de cooperação internacional e de extrajudicialização como importante mecanismo de desburocratização e de desafogo do Poder Judiciário, já que pode ser executado por atores externos e internos, sendo regra a dispensa da autorização judicial, efetivando-se os direitos de cidadania. Para a formulação das conclusões apresentadas utiliza-se, como metodologia, a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratória.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia, Atividade notarial e registral, Direitos de cidadania, Extrajudicialização, Direito internacional

**Abstract/Resumen/Résumé**

Are investigated the actions carried out by Brazil's paradiplomacy in the extrajudicial scope, especially the relations of States and Municipalities in guaranteeing citizenship rights, seeking to establish relations beyond national borders, without prejudice to the exercise of diplomacy and the representation of Brazilian federalism by the Federal Union in the international context. In this context, cross-border notarial and registration activities are studied, especially the competences of consular public agents who can carry out notary and Civil Registry activities for Natural Persons in Brazilian Consulates based in foreign countries, in compliance with legal and procedural rules, including with the norms of Resolution nº 155/2012 of the National Council of Justice (CNJ). The international cooperation and extrajudicialization movements are studied as an important mechanism to

reduce bureaucracy and ease the Judiciary, since it can be executed by external and internal actors, with the rule being the waiver of judicial authorization, making citizenship rights effective. For the formulation of the conclusions presented, the methodology used is doctrinal and jurisprudential bibliographical research and the hypothetical-deductive and exploratory method.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Paradiplomacy, Notary and registration activity, Citizenship rights, Extrajudicialization, International law

## 1. INTRODUÇÃO

As relações internacionais sempre se fizeram presentes nas civilizações, principalmente a partir da formação dos Estados soberanos. A par da soberania dos entes internacionais, também deve ser observada a atuação dos entes subnacionais, especialmente na atuação dos seus interesses autônomos na consecução dos direitos de cidadania, sem prejuízo dos acordos e tratados internacionais.

No entrelaço das relações internacionais, não é incomum que os fatos importantes da vida civil, como o nascimento, casamento e óbito, possam ocorrer no exterior e lá serem registrados.

Quando assim acontecer, para a produção de efeitos no país de origem, necessária é a transcrição no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) do 1º Ofício ou Subdistrito da Sede da comarca onde for domiciliada a parte, ou do Distrito Federal em falta de domicílio conhecido.

Cabe destacar que o art. 32 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) se refere aos brasileiros, logo, somente pode ser feito o traslado se a pessoa registrada tiver a nacionalidade brasileira, ficando vedado ao estrangeiro que não nasceu no território brasileiro, a transcrição no Brasil do assento lavrado em seu país. A justificativa é a não possibilidade de conferir publicidade *erga omnes* a um registro lavrado no exterior.

Nesse cenário, a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº. 4.657/1942), estabelece a função paradiplomática aos cônsules brasileiros, vez que esses agentes consulares possuem competência legal e regulamentar para a prática dos atos de registro civil e do tabelionato de notas.

Referida interpretação está presente na regra do art. 18 da LINDB, a qual estabelece que em se tratando de brasileiros, são competentes as autoridades consulares brasileiras para lhes celebrar o casamento e os mais atos de Registro Civil e de tabelionato, inclusive o registro de nascimento e de óbito dos filhos de brasileiro ou brasileira nascido no país da sede do Consulado.

Assim, os registros de nascimento, óbito ou casamento serão aptos a produzir efeitos na República Federativa do Brasil se estiverem em conformidade com a lei do país em que ocorrerem.

Ainda, estabelece o art. 13 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro - LINDB, que a prova dos fatos ocorridos em país estrangeiro rege-se pela lei que nele vigorar, quanto ao ônus e aos meios de produzir-se, não admitindo os tribunais brasileiros provas que a lei brasileira desconheça.

Com efeito, a validade do registro de nascimento, casamento, regime de bens e óbito é regida pela lei do domicílio, contudo, o art. 17 da LINDB estabelece uma restrição à eficácia destes atos ao dispor que "as leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes".

Inobstante a isso, o entendimento é no sentido de que a eventual verificação dessa ofensa à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes não é de atribuição do registrador civil, a quem compete o traslado do assento, mas sim do juiz de direito, vez que, em regra, o Registrador não deve fazer juízo de valor, mas apenas se submeter à legalidade, de modo que a atuação de transladar assento de brasileiro lavrado no estrangeiro ou de recepcionar título elaborado em consulado brasileiro não está submetido à prévia autorização ou homologação judicial.

Com essas considerações introdutórias, tem-se a grande importância da função paradiplomática dos agentes consulares na atividade notarial e registral, de modo que a atuação internacional desses servidores públicos garantem o acesso aos direitos de cidadania por meio da extrajudicialização, permitindo maior segurança jurídica e celeridade nos trâmites burocráticos dos documentos internacionais, sem descuidar da publicidade, da autenticidade e da eficácia dos atos notariais e registrais praticados.

Portanto, utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, bem como da legislação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

## 2. A PARADIPLOMACIA E A DIPLOMACIA DO BRASIL NO ÂMBITO INTERNACIONAL

No plano do Direito Internacional, a paradiplomacia e a diplomacia necessariamente perpassam em uma cultura global de cooperação, a qual, embora tenha se iniciado no século XIX, dinamizou-se após a Segunda Grande Guerra, com o estabelecimento do sistema das Nações Unidas do ano de 1945 (MARQUES JUNIOR, 2021).

Em um cenário de cooperação internacional, a diplomacia tradicionalmente se refere a uma prerrogativa exclusiva dos governos centrais, a exemplo da União Federal no contexto brasileiro, a qual detêm a prerrogativa institucional de conduzir as relações exteriores em nome da República Federativa do Brasil, ou seja, representando todos os entes federativos nas relações internacionais.

A paradiplomacia, por sua vez, surge da crescente autonomia e influência das entidades subnacionais no cenário internacional, passando a representar seus próprios interesses sem a necessidade da intermediação do ente central.

Nesse sentido, a paradiplomacia é um fenômeno que foi inicialmente pesquisado nos países da América do Norte e Europa (KUZNETSOV, 2015). No primeiro caso, estava ligado ao novo federalismo que marcou os estados americanos e canadenses em processo de internacionalização, e levou a uma corrente mais arraigada ao estudo de mecanismos institucionais e arranjos federativos para lidar com esta nova complexidade nas relações exteriores.

Nos países da Europa, a paradiplomacia está relacionada ao processo de integração europeia levou a uma maior valorização de regiões e cidades, que passam a buscar uma representação autônoma nas instâncias supranacionais, sem o intermédio das chancelarias nacionais.

No Brasil, referida pauta somente chega nos anos 1990, na análise de política externa brasileira, neste caso dentro dos debates de descentralização da política externa e questionamentos ao modelo de insulamento burocrático que caracterizou o processo decisório nas relações exteriores brasileira sob o Itamaraty, conforme os autores Mónica Salomón (2011), Tullo Vigevani (2006) e Manoela Miklos (2010).

É certo que a paradiplomacia surge no Brasil em meio aos problemas estruturais do próprio sistema federativo, conforme aponta Álvaro Branco (2011, p. 35), visto que há uma concentração de recursos na União, levando os Estados e Municípios a uma “guerra fiscal” para buscar receitas.

Por sua vez, o que Ironildes Bueno (2010) chama de “ativismo internacional dos governadores” passa a tornar-se uma prática institucionalizada no Brasil a partir dos anos 1980, primeiro no Rio de Janeiro (1983) e no Rio Grande do Sul (1987), sendo posteriormente estendida a outros estados.

A paradiplomacia, entretanto, passou a ser inicialmente vista enquanto um desafio ao modelo de insulamento burocrático que moldava a política externa no período, principalmente sobre um ponto de vista federativo, visto que competia à União todas as atividades externas até então.

Conforme Carmen Nunes, isso é manifestado na ocasião de criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul (1987), que trouxe forte preocupação institucional do Ministério das Relações Exteriores, marcando um momento de inflexão quanto à agenda internacional (NUNES, 2005).

Assim, a preocupação e o receio do Itamaraty quanto ao risco de contradições nas relações externas do país marcaram os primeiros anos de paradiplomacia brasileira, de modo que esse posicionamento transitou para um padrão de aceitação e valorização da ação externa de Estados e Municípios, quando da criação da Assessoria de Relações Federativas (1997) e dos escritórios de representação regional do MRE, que deram legitimidade política a uma prática subnacional até então questionada pelo Estado brasileiro como um todo.

A partir de então, cria-se uma política de Estado para monitoramento e incentivo da paradiplomacia Estadual e Municipal, dentro das linhas gerais da política externa nacional, por meio de diferentes meios e arranjos institucionais, buscando maior controle sobre a ação externa subnacional, evitando choques de interesse com a política externa nacional praticada pelo MRE e por vezes incentivando em ações conjuntas nas diretrizes da agenda externa do país.

Portanto, verifica-se que com o aumento da descentralização e da autonomia regional em muitos países, as entidades subnacionais aspiram a buscar ativamente contatos e acordos

com estrangeiros, como governos estrangeiros, organizações internacionais e outros entes subnacionais.

Nessa ordem de ideias, a paradiplomacia pode envolver uma ampla gama de atividades, como negociação de acordos comerciais, cooperação em áreas como educação, cultura, turismo e meio ambiente, participação em fóruns internacionais, promoção de investimentos estrangeiros diretos e estabelecimento de representações ou escritórios de comércio no exterior.

Essas ações permitem que as entidades subnacionais aprofundem seus laços com outras instituições internacionais, aumentem sua visibilidade e influência global e busquem seus interesses próprios no cenário internacional.

A paradiplomacia pode trazer benefícios para as entidades subnacionais, como o fortalecimento da economia local, a promoção do turismo, o intercâmbio cultural e educacional, o acesso a recursos externos e a participação em redes internacionais de cooperação.

Por outro lado, também pode gerar tensões e desafios em relação à coordenação com o governo central e à preservação da unidade nacional, já que é possível haver eventual conflito de interesses no exercício das competências pelo ente subnacional e pelo ente central de representação nacional.

Nesse cenário, é importante ressaltar que a prática da paradiplomacia varia de acordo com as legislações e as estruturas políticas de cada país. Algumas nações concedem maior autonomia e liberdade de ação para suas entidades subnacionais, enquanto outras estabelecem restrições mais rígidas.

Diante das mudanças e das novas demandas internacionais, impulsionadas principalmente pela globalização, o Brasil também se caracteriza como um dos países que apresenta práticas paradiplomáticas cada vez mais desenvolvidas, havendo uma significativa atuação internacional dos entes subnacionais.

Com efeito, o interesse de governadores e de prefeitos pelo exercício de uma vinculação e atuação internacional pode ser identificado em situações pontuais da história brasileira, de modo que, na visão de Brigagão (2005), pode-se identificar este interesse já durante o Império, nas questões migratórias, e na República Velha, com a obtenção de financiamento e investimentos diretos pelos Estados.

Atualmente, no Brasil, a paradiplomacia surge em meio aos problemas estruturais do próprio sistema federativo, conforme aponta Álvaro Branco (2011), vez que há uma concentração de competências e recursos no ente central da União Federal, em detrimento dos demais entes federativos.

Contudo, cabe reconhecer que o processo de redemocratização após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um dos fatores cruciais para o desenvolvimento efetivo das ações externas dos entes não centrais brasileiros, onde os Estados federados e os municípios beneficiaram-se de medidas constitucionais possibilitadas pela CF/88.

Entende Branco (2011, p. 86) que:

A Constituição da República de 1988 não institucionalizou, definitivamente, a paradiplomacia no ordenamento jurídico pátrio. Toda a competência internacional é atribuída à União. No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os Municípios e os Estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas (BRANCO, 2008, p. 86).

Com isso, mesmo que os entes subnacionais brasileiros tenham recebido mecanismos que permitam sua vinculação internacional, há outros desafios a serem enfrentados, como a impossibilidade dos entes subnacionais em celebrar tratados, o que ainda limita, de certa maneira, esta ação internacional (ISER, 2013, p. 43).

A paradiplomacia é uma fonte fundamental de inovação em matéria de política externa, na medida em que integra e antecipa algumas alterações no conceito e lógica da política externa dos Estados, resultantes do novo paradigma da sociedade/economia do conhecimento. Começando pela abolição de fronteiras entre os níveis domésticos e externos, verifica-se uma clara sequência ininterrupta, na qual a atividade externa é apenas um prolongamento da atividade da rede interna que envolve os mesmos atores. Esta situação requer, igualmente, uma abordagem mais abrangente e uma maior coerência e coordenação entre políticas internas e externa, assim como um grau maior de transparência e participação dos cidadãos (NEVES, 2010, p. 28)

Diante do exposto, conforme Branco (2011), o Governo central brasileiro age como formulador dos interesses nacionais globais no cenário internacional, formulando e implementando a política externa do país, porém cede o respaldo necessário para as atividades paradiplomáticas dos entes subnacionais, buscando, na realidade, novas alternativas de

promoção do desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável, tanto em nível nacional, quanto regional ou local (ISER, 2013, p. 44).

Neste contexto, os estados e municípios podem desenvolver iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural e econômico, convergindo sempre com as diretrizes impostas pelo governo central, sem invadir o âmbito das questões da alta política, atribuição única do Governo Central. É nesse contexto que vem se desenvolvendo a paradiplomacia brasileira.

Decerto a paradiplomacia encontra no Direito Internacional encontra substrato na solidariedade. Para Frédéric Sudre (2012, p. 12), esse caráter objetivo do sistema convencional transcende os interesses estatais e estabelece a solidariedade comum, que se caracteriza tanto pelo gozo quanto pelo exercício dos direitos.

Mesmo que com certo desconforto da parte do Governo central e do Itamaraty, diante das primeiras manifestações de vinculação internacional dos entes subnacionais brasileiros, é importante ressaltar que, na mesma década de 1980, houve a aceitação da paradiplomacia pelo governo central.

Carmen Jussara Nunes entende que:

apesar da aceitação da paradiplomacia, os entes federados brasileiros têm pouca participação nos processos de formulação da política externa brasileira. Mesmo no âmbito da política comercial, uma das mais ativas frentes de política externa brasileira e de grande importância para os estados exportadores, não há participação desses atores nos principais foros de discussão e de decisão. As negociações comerciais internacionais são conduzidas pelo Itamaraty, e os Ministérios competentes (NUNES, 2005, p. 45)

Ainda segundo Nunes (2005), no governo de Fernando Henrique Cardoso, onde a paradiplomacia começa a ter seu reconhecimento mais explícito, ocorreu um novo passo nesta direção.

Em 1997 foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), diretamente vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Este órgão tinha como principal missão intermediar as Relações entre o Itamaraty e os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais, além do estabelecimento de novos Escritórios de Representação do ministério.

Em face da evolução do tema, se entende que os entes subnacionais devem possuir maiores reconhecimentos de atuação no cenário internacional, especialmente para buscar uma maior desenvolvimento de suas estruturas e maior envolvimento na tomada de decisões que lhe afetem diretamente ou indiretamente, destacando-se, com isso, sua autonomia na proteção dos direitos das pessoas que vivem nas localidades que o ente central, muitas vezes, não conhece a realidade de forma mais acurada.

Como exemplo recente de paradiplomacia, tem-se a imunização da população brasileira no contexto da crise causada pela Covid-19. Considerando que não houve coordenação entre os entes federativos para efetivar a vacinação ante as omissões e incontinências do então Presidente da República, o qual assumiu ostensivamente posicionamento contrário à vacinação, os governadores dos Estados foram induzidos pelas circunstâncias a agir por conta própria. A iniciativa de maior impacto neste sentido foi adotada pelo Governo do Estado de São Paulo: por meio do Instituto Butantan, o governo paulista firmou convênio junto ao laboratório chinês Sinovac para a participação na terceira fase de testes da vacina desenvolvida pela empresa; a partir disso, o Instituto paulista teve acesso à tecnologia desenvolvida para distribuição no Sistema Único de Saúde, ou seja, trata-se de exemplo contundente da adoção da paradiplomacia no Brasil para a formação de políticas públicas em matéria sanitária.

### **3. AS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAS TRANSFRONTEIRIÇAS**

Como exemplo de atividades realizadas no âmbito internacional e que possuem reflexos no âmbito regional e local, se tem as atividades notariais e registras praticadas pelos diplomatas brasileiros, os quais possuem competências legais para a prática de atos notariais e registras transfronteiriços.

Para o entendimento da matéria, inicialmente se faz necessário o conhecimento da competência material genérica dos notários, a qual abrange a formalização jurídica da vontade das partes, a intervenção nos atos e negócios jurídicos a que as partes queiram ou devam dar forma legal, e, ainda, a autenticação de fatos, conforme regra legal presente no art. 6º da Lei nº 8.935/94.

Nesse sentido, tem-se que a função de certificar e autenticar fatos dos notários é advinda da própria fé pública que lhe é delegada pelo Estado, quando do exaurimento do concurso público, na forma do artigo 236 da CF/88.

Especificamente aos tabeliões de notas, segundo o art. 7º da Lei nº 8.935/94, compete a eles com exclusividade, a lavratura de escrituras públicas, procurações públicas, testamentos públicos e de atas notarias, bem como a aprovação de testamentos cerrados, o reconhecimento de firma e a autenticação de cópias.

Embora o Estatuto dos Notários e Registradores contemple uma competência exclusiva dos tabeliões de notas, há no ordenamento jurídico uma única exceção a esta regra, qual seja, a dos agentes públicos consulares que podem exercer a atividade notarial e de Registro Civil das Pessoas Naturais nos Consulados brasileiros sediados em países estrangeiros.

Assim, como exemplo de títulos que ingressam no Registro de Imóveis, previsto na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), tem-se as escrituras públicas lavradas em consulados brasileiros pelos agentes consulares, conforme se reproduz: “Art. 221 - Somente são admitidos registro: I - escrituras públicas, **inclusive as lavradas em consulados brasileiros;**” (Destacou-se).

Com isso, entende-se que os agentes consulares possuem essa importante competência de fornecer os serviços consulares aos cidadãos de seu país em um país estrangeiro, de modo que além das principais funções de proteção e assistência aos cidadãos, é certo que os agentes consulares ajudam a proteger os direitos e interesses dos cidadãos de seu país no exterior através da lavratura de atos notariais e registrais e, por intermédio dessa atividade, realizar a emissão de documentos de interesse particular das partes, para além daqueles documentos tradicionais de viagem, como passaportes e serviços de visto.

Por expressa disposição legal, os agentes consulares podem praticar os referidos atos notariais e registrais em circunstâncias determinadas, sem prejuízo dos eventuais acordos e tratados internacionais de reconhecimento da legalidade dos atos praticados em um país estrangeiro e reconhecido por outro.

Importante correlacionar e dialogar a temática com a Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração) e o seu Decreto regulamentador nº 9.199/2017, os quais estabelecem a atuação do registro consular transfronteiriço, conforme se reproduz:

Art. 63, Lei nº 13.445/2017. O filho de pai ou de mãe brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular poderá, a qualquer tempo, promover ação de opção de nacionalidade.

Parágrafo único. O órgão de registro deve informar periodicamente à autoridade competente os dados relativos à opção de nacionalidade, conforme regulamento.

Em sintonia com o regramento legal, estabelece o Decreto regulamentador nº 9.199/2017:

Art. 213. A opção pela nacionalidade é o ato pelo qual o brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular confirma, perante a autoridade judiciária competente, a sua intenção de manter a nacionalidade brasileira.

§ 1º A opção de nacionalidade não importará a renúncia de outras nacionalidades.

§ 2º A opção de nacionalidade é ato personalíssimo e deverá ocorrer por meio de procedimento específico, de jurisdição voluntária, perante a Justiça Federal, a qualquer tempo, após atingida a maioridade civil.

§ 3º A União sempre será ouvida no processo de opção de nacionalidade por meio de citação dirigida à Advocacia-Geral da União, observado o disposto no art. 721 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

Art. 214. O filho de pai ou de mãe brasileira nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular poderá, a qualquer tempo, desde que esteja residindo no País, promover ação de opção de nacionalidade.

Art. 215. O filho de pai ou mãe brasileira nascido no exterior e cujo registro estrangeiro de nascimento tenha sido transcrito diretamente em cartório competente no País terá a confirmação da nacionalidade vinculada à opção pela nacionalidade brasileira e pela residência no território nacional.

§ 1º Depois de atingida a maioridade e até que se faça a opção pela nacionalidade brasileira, a condição de brasileiro nato ficará suspensa para todos os efeitos.

§ 2º Feita a opção pela nacionalidade brasileira, os efeitos da condição de brasileiro nato retroagem à data de nascimento do interessado.

Art. 216. A comprovação da opção pela nacionalidade brasileira ocorrerá por meio do registro da sentença no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais, observado o disposto no art. 29, caput, inciso VII, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Parágrafo único. O órgão de registro deverá informar, periodicamente, os dados relativos à opção pela nacionalidade brasileira à Polícia Federal.

Art. 217. O registro consular de nascimento deverá ser trasladado em Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais para gerar efeitos plenos no território nacional, observado o disposto no art. 32 da Lei nº 6.015, de 1973.

Assim, nos casos previstos na legislação, os agentes consulares têm o poder de autenticar documentos, reconhecer firmas e administrar juramentos. Eles podem certificar a autenticação de cópias de documentos, como passaportes ou diplomas, e fornecer selos ou carimbos consulares para validação, de modo que esses atos terão o reconhecimento legal em seu país de origem, a exemplo dos registros civis estrangeiros de nascimento, casamento e óbito de brasileiros naturalizados, conforme enunciado nº 1 da I Jornada de Direito Notarial e Registral, *verbis*:

ENUNCIADO 1 – É possível trasladar os registros civis estrangeiros de nascimento, casamento e óbito de brasileiros naturalizados no Livro E do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais competente mediante a apresentação do certificado de naturalização e dos demais documentos exigidos na Resolução CNJ n. 155/2012.

A justificativa do referido enunciado é de que o traslado de assento civil de brasileiro realizado no estrangeiro, no Ofício de Registro Civil pátrio, tem a finalidade de conferir publicidade e eficácia interna a ato jurídico existente e válido praticado por autoridade consular brasileira, na forma da Portaria n. 457/2010, do Ministério das Relações Exteriores, ou por autoridade estrangeira competente, na forma de sua lei, como enuncia o art. 32, §1º, da Lei Federal nº 6.015/1973 (EL DEBS, 2023, p. 224).

Do exposto, tem-se que as atividades notariais e registrais transfronteiriças referem-se as ações e procedimentos relacionados a atos notariais e registrais que ocorrem entre países diferentes, sendo realizados essencialmente pelos agentes consulares de um país para produzir efeitos no seu país de origem, havendo um caráter paradiplomático nessa atividade que envolve o Direito Internacional.

Essas atividades extrajudiciais transfronteiriças envolvem, portanto, a realização de atos notariais, como autenticação de documentos, reconhecimento de firmas e administração de juramentos, bem como registros de eventos importantes para a vida do cidadão, como nascimentos, casamentos e óbitos, que ocorrem em um país estrangeiro, com o envolvimento de cidadãos de outro país.

As atividades notariais e registrais transfronteiriças podem ocorrer quando um cidadão precisa autenticar um documento em um país estrangeiro para fins legais em seu próprio país, a exemplo de um contrato ou um distrato em um consulado estrangeiro para uso em seu país de origem.

As atividades registrais transfronteiriças envolvem o registro de eventos como nascimentos, casamentos ou óbitos que ocorrem em um país estrangeiro, mas que são relevantes ou residentes os cidadãos de outro país. Por exemplo, o registro de um casamento entre cidadãos de nacionalidades diferentes que ocorreram em um país estrangeiro.

Portanto, tratando-se de brasileiros, são competentes as autoridades consulares brasileiras para lhes celebrar o casamento e os mais atos de registro civil e de tabelionato, inclusive o registro de nascimento e de óbito dos filhos de brasileiro ou brasileira nascido no país da sede do Consulado.

Na forma do art. 18, § 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as autoridades consulares brasileiras também poderão celebrar a separação consensual e o divórcio consensual de brasileiros, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto aos prazos, devendo constar da respectiva escritura pública as disposições relativas à descrição e à partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia

e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento.

Nesse sentido, o art. 18, § 2º da LINDB aduz, ainda, que é indispensável a assistência de advogado, devidamente constituído, que se dará mediante a subscrição de petição, juntamente com ambas as partes, ou com apenas uma delas, caso a outra constitua advogado próprio, não se fazendo necessário que a assinatura do advogado conste da respectiva escritura pública.

Do exposto, verifica-se que essas atividades notariais e registrais transfronteiriças podem ser complexas, pois envolvem a interação entre sistemas jurídicos e regulatórios de diferentes países, de modo que a autoridade consular possui a habilidade e o conhecimento necessários para a realização do ato a ser praticado e a preservação dos efeitos no país a que se destina.

É importante, portanto, seguir os procedimentos e requisitos legais adequados em ambos os países envolvidos para garantir a validade e o reconhecimento dos atos realizados, sendo fundamental, para a validade do ato, que seja praticado pelo agente consular competente, o qual possui a autorização legal e a técnica necessária para que o ato produza seus regulares e eficazes efeitos jurídicos que se esperam.

#### **4. AS GARANTIAS DOS DIREITOS DE CIDADANIA POR INTERMÉDIO DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO**

Conforme a pesquisa realizada no presente estudo, o artigo 32 da Lei nº 6.015/1973 estabeleceu que os assentos de nascimento, óbito e de casamento de brasileiros em país estrangeiro serão considerados autênticos, nos termos da lei do lugar em que forem feitos, legalizadas as certidões pelos cônsules ou quando por estes tomados, nos termos do regulamento consular.

Sendo observada a regra legal, o procedimento realizado pelo agente consular em relação ao assento de nascimento atende ao disposto no Art. 12, I, c da CF/88, ou seja, será brasileiro nato os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

Ainda, dispõe o artigo 32, §1º da Lei nº 6.015/1973 que os assentos de que trata este artigo serão, porém, transladados nos cartórios de 1º Ofício do domicílio do registrado ou no 1º

Ofício do Distrito Federal, em falta de domicílio conhecido, quando tiverem de produzir efeito no País, ou, antes, por meio de segunda via que os cônsules serão obrigados a remeter por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, o qual possui a competência legal para essa finalidade jurídica.

A regra legal é complementada pelo o artigo 32, §2º da Lei nº 6.015/1973, a qual dispõe que:

§ 2º O filho de brasileiro ou brasileira, nascido no estrangeiro, e cujos pais não estejam ali a serviço do Brasil, **desde que registrado em consulado brasileiro** ou não registrado, venha a residir no território nacional antes de atingir a maioridade, poderá requerer, no juízo de seu domicílio, se registre, no livro "E" do 1º Ofício do Registro Civil, o termo de nascimento. (Destacou-se).

Em estrita sintonia com as disposições legais, a Resolução nº 155/2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), alterada pela Resolução nº 419/2021 do CNJ, dispõe no art. 1º o que segue:

Art. 1º. O traslado de assentos de nascimento, casamento e óbito de brasileiros em país estrangeiro, tomados por **autoridade consular brasileira**, nos termos do regulamento consular, ou por autoridade estrangeira competente, a que se refere o caput do art. 32 da Lei nº 6.015/1973, será efetuado no Livro "E" do 1º Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais da Comarca do domicílio do interessado ou do 1º Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais do Distrito Federal, **sem a necessidade de autorização judicial**. (Destacou-se).

Com o estudo das disposições legais e normativas, verifica-se que a atividade notarial e registral pelos agentes consulares possui grande importância para as garantias dos direitos de cidadania através da extrajudicialização, notadamente quando se trata de facilitar certos procedimentos e serviços consulares de forma mais ágil e eficiente, dispensando-se a autorização judicial (EL DEBS, 2023, p. 220).

Do exposto, verifica-se que o acesso aos serviços consulares por intermédio da extrajudicialização permite que os cidadãos acessem não apenas serviços alfandegários, como emissão de documentos de viagem, mas também de registro civil e de autenticação de documentos, vez que os referidos agentes consulares gozam de fé pública, atributo conferido por lei que confere presunção de veracidade e de legitimidade dos atos praticados perante o consulado brasileiro, de modo a simplificar e agilizar os processos administrativos para os cidadãos brasileiros em país estrangeiro.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade paradiplomática dos Estados e Municípios possui grande relevância no contexto internacional, já que aproxima as pessoas dos direitos de cidadania e contribui para um melhor desenvolvimento em âmbito regional e local, fundando-se na ideia de solidariedade que permeia o construto do Direito Internacional.

Nessa escala evolutiva, verifica-se que existe uma tendência no ordenamento jurídico brasileiro de desjudicializar os procedimentos que não precisam ser enfrentados, necessariamente, pelo Poder Judiciário, uma vez que não existe lide, de modo que as atividades dos agentes consulares, especialmente os atos notariais e registrais autorizados pela legislação de regência, dispensam autorização judicial para produzir efeitos no país de destino da parte interessada, sendo casos em que não há uma pretensão resistida.

Sendo patente a dispensa de autorização ou homologação judicial para produzir efeitos, verifica-se que essas atividades notariais e registrais transfronteiriças garantem os direitos de cidadania, a exemplo de assentos de nascimento, casamento e óbito, além dos atos notariais de contratos, distratos e outros, através da extrajudicialização internacional, sendo esta a razão precípua pela qual é possível delegar aos agentes consulares a função notarial e registral transfronteiriça.

Ademais, nos “considerandos” da Resolução nº 155/2012 do CNJ, dispoendo sobre o traslado de certidões de RCPN emitidas no exterior, atestou-se que conforme os dados do Ministério das Relações Exteriores, mais de 3 milhões de brasileiros residentes no exterior utilizam os consulados para o exercício dos seus direitos, o que demonstra a importância da paradiplomacia na garantia dos direitos de cidadania aos brasileiros que residem no exterior.

Conclui-se, ainda, que o movimento de cooperação internacional e de extrajudicialização é importante mecanismo de desburocratização e de desafogo do Poder Judiciário, já que pode ser executado por atores externos e internos, sem a necessidade de autorização judicial, como regra.

A fé pública garantida por lei aos diplomatas e cônsules, na qualidade de agentes consulares, garante a autenticidade dos documentos lavrados, especialmente a presunção de veracidade e de legitimidade, dispensando o procedimento de legalização, de modo que os títulos lavrados possuem autorização legal para ingresso nos Registros Públicos brasileiros, garantindo o pleno acesso aos direitos de cidadania no diálogo com os institutos de Direito Internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. *Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2011.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UnB. Instituto de Relações Internacionais, 2010. 330p.

EL DEBS, Martha. Legislação Notarial e de Registros Públicos Comentada. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

ISER, Guilherme de Cruzeiro. *Os Entes Subnacionais nas Relações Internacionais: O Fenômeno da Paradiplomacia*. 2013. 63 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/81385/000904668.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

KUZNETSOV, Alexander. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. *Routledge New Diplomacy Studies*. Routledge: 2015. 185p.

MARQUES JUNIOR, William Paiva. *Cooperação internacional no reconhecimento do constitucionalismo global em tempos de pandemia sanitária*. *Revista Brasileira de Direito Internacional*. V.7, n. 1, 2021.

MIKLOS, Manoela S. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.

NEVES, Miguel Santos (2010) *Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do «Soft Power»*. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Lisboa, Portugal. 2010.

NUNES, Carmem J. S. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S (org.) *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. 1º ed. Editora FGV: São Paulo, 2011.

SUDRE, Frédéric. *La Convention européenne des droits de l’homme*. Neuvième édition. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: *Primeiro Relatório Científico da Pesquisa “Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV- FAPESP, 2006.