

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a relação heterárquica entre o Direito internacional e o Direito brasileiro**

**The monitoring and enforcement of compliance with judgments of the Inter-American Court of Human Rights and the heterarchical relation between international Law and Brazilian Law**

Thiago Carvalho Borges

VOLUME 19 • N. 1 • 2022

INTERNATIONAL LAW AND CLIMATE LITIGATION

# Sumário

<b>CRÔNICAS.....</b>	<b>14</b>
<b>CRÓNICA REVISIÓN DE LAUDOS ARBITRALES DE INVERSIÓN 2020: 2º ENCUESTRO ANUAL (SANTIAGO DE CHILE, 07-08/06/2021).....</b>	<b>16</b>
Ivette Esis Villarroel e Andrés Delgado Casteleiro	
<b>AS MEDIDAS CAUTELARES DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA NA CASO ENTRE UCRÂNIA E FEDERAÇÃO RUSSA.....</b>	<b>32</b>
Lucas Carlos Lima	
<b>THE CHALLENGES FACED BY WOMEN LEGAL ACADEMICS (PANEL DISCUSSION).....</b>	<b>39</b>
Eshan Dauhoo	
<b>DOSSIÊ.....</b>	<b>41</b>
<b>EDITORIAL BJIL: INTERNATIONAL LAW AS FUEL FOR CLIMATE CHANGE LITIGATION .....</b>	<b>43</b>
Sandrine Maljean-Dubois	
<b>THE JURISDICTION OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN CASES OF TERRITORIAL DAMAGE CAUSED TO STATES BY CLIMATE CHANGE .....</b>	<b>46</b>
Cristiane Derani e Patricia Grazziotin Noschang	
<b>LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONSIDERAÇÃO DA VARIÁVEL CLIMÁTICA À LUZ DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE O CLIMA.....</b>	<b>61</b>
Danielle de Andrade Moreira, Carolina de Figueiredo Garrido e Maria Eduarda Segovia Barbosa Neves	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>80</b>
Gonzalo Aguilar Cavallo, Cristian Contreras Rojas e Jairo Enrique Lucero Pantoja	
<b>VIDAS EM MOVIMENTO: OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO ESPAÇOS DE JUSTIÇA PARA OS MIGRANTES CLIMÁTICOS.....</b>	<b>104</b>
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville e Diogo Andreola Serraglio	

<b>EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS: O CASO DO FUNDO CLIMA NO BRASIL E AS OBRIGAÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>126</b>
Gabrielle Albuquerque, Gabrielle Tabares Fagundez e Roger Fabre	
<b>PERSPECTIVAS DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA EM FACE DE EMPRESAS: O CASO MILIEUDEFENSIE ET AL. VS. ROYAL DUTCH SHELL.....</b>	<b>145</b>
Julia Stefanello Pires e Danielle Anne Pamplona	
<b>THE EFFORTS TO RESPOND TO CLIMATE CHANGE AND IMPLEMENTATION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS) FROM THE HARDEST-AFFECTED COUNTRIES: VIETNAM CASE ANALYSIS.....</b>	<b>164</b>
Yen Thi Hong Nguyen e Dung Phuong Nguyen	
<b>CONSTITUCIONALISMO CLIMÁTICO COMO FUNDAMENTO TRANSNACIONAL AOS LITÍGIOS CLIMÁTICOS .....</b>	<b>192</b>
Délton Winter de Carvalho	
<b>ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS .....</b>	<b>205</b>
<b>A AGENDA 2030: O COMPROMISSO DO BRASIL COM A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E O COMBATE AO TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS .....</b>	<b>207</b>
Gilmara Benevides C. S. Damasceno	
<b>BIOECONOMY AND THE NAGOYA PROTOCOL.....</b>	<b>223</b>
Danielle Mendes Thame Denny	
<b>THE INCLUSION OF THE DIGITAL SEQUENCE INFORMATION (DSI) IN THE SCOPE OF THE NAGOYA PROTOCOL AND ITS CONSEQUENCES.....</b>	<b>241</b>
Aírton Guilherme Berger Filho e Bruna Gomes Maia	
<b>POLITICAL ECONOMY OF SMART CITIES AND THE HUMAN RIGHTS: FROM CORPORATIVE TECHNOCRACY TO SENSIBILITY .....</b>	<b>258</b>
Norberto Milton Paiva Knebel, Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	
<b>OS IMPACTOS ECONÔMICOS POSITIVOS DA MIGRAÇÃO NA EUROPA: A OPORTUNIDADE QUE NÃO PODE SER PERDIDA .....</b>	<b>275</b>
Norberto Milton Paiva Knebel, Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	

<b>EL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS MIGRANTES, FUENTES INTERNACIONALES Y RECEPCIÓN EN CHILE.....</b>	<b>289</b>
--	------------

Glorimar Leon Silva e Juan Jorge Faundes Peñafiel

<b>O MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A RELAÇÃO HETERÁRQUICA ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>319</b>
--	------------

Thiago Carvalho Borges

<b>APPLICATION OF ARTICLE 5 OF THE ECHR TO THE DETENTION OF A PERSON WHO HAS COMMITTED A CRIMINAL OFFENSE.....</b>	<b>336</b>
--	------------

Vitalii A. Zavhorodnii, Oksana Orel, Galyna Muliar, Olga I. Kotlyar e Volodymyr Zarosylo

<b>O BANCO MUNDIAL FRENTE AO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR LATINO-AMERICANO: PANORAMA GERAL E PASSOS CONCRETOS .....</b>	<b>354</b>
---	------------

Armin Von Bogdandy e Ebert Franz

<b>SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS: LIÇÕES DO ANO JUDICIÁRIO DE 2019-2020 E UMA BREVE HOMENAGEM A RUTH BADER GINSBURGH .....</b>	<b>380</b>
---	------------

João Carlos Souto e Patrícia Perrone Campos Mello

<b>REVISÃO JUDICIAL ABUSIVA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADPFs ENTRE MARÇO DE 2020 E FEVEREIRO DE 2021.....</b>	<b>400</b>
--	------------

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

<b>O PRINCÍPIO DAS NACIONALIDADES NO BANCO DE PROVAS DA CIÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL BRASILEIRA: CONFRONTOS ACERCA DA TEORIA DE PASQUALE STANISLAO MANCINI NO NOVO CONTINENTE .....</b>	<b>421</b>
---	------------

Arno Dal Ri Junior

# O monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a relação heterárquica entre o Direito internacional e o Direito brasileiro\*

## The monitoring and enforcement of compliance with judgments of the Inter-American Court of Human Rights and the heterarchical relation between international Law and Brazilian Law

Thiago Carvalho Borges\*\*

### Resumo

O objetivo do presente artigo consiste em demonstrar como a criação da Unidade de Monitoramento de Fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF-CtIDH) pelo Conselho Nacional de Justiça constitui uma medida que promove uma relação heterárquica entre o direito interno e o direito internacional. Foi utilizada uma metodologia hipotético-dedutiva, por meio de revisão bibliográfica e documental. O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, explica-se a relação heterárquica entre o direito interno e o direito internacional como proposta para evitar os bloqueios de comunicação provocados pela hierarquia, promovendo o desenvolvimento da programação normativa do sistema do direito. Na segunda parte, analisa-se a UMF-CtIDH com base em seus fundamentos jurídicos e seus objetivos nas operações de integração entre o sistema de justiça brasileiro e a ordem internacional por meio dos documentos que lhe instituem e da bibliografia sobre o tema. Na terceira, demonstra-se que a UMF-CtIDH representa a adoção de uma consideração heterárquica da relação entre o direito internacional e o direito interno como um mecanismo de efetividade de decisões internacionais, o que tende a apresentar resultados mais adequados para as expectativas da sociedade em relação ao funcionamento sistema do direito do que aqueles alcançados por uma abordagem hierárquica. A relevância da abordagem está em evidenciar a necessidade de se conhecerem as normas e os precedentes dos tribunais internacionais para as operações da ordem jurídica e para compreender o sistema do direito.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos; Conselho Nacional de Justiça; heterarquia.

\* Recebido em 20/01/2022  
Aprovado em 22/03/2022

\*\* Doutor em Direito Internacional (USP) e Doutor em Jurisdição Constitucional e Novos Direitos (UFBA). Professor Adjunto da Faculdade Baiana de Direito e Gestão  
Email autor: thiagocarvalhoborges@gmail.com

## Abstract

The purpose of this article is to demonstrate how the creation of the Unit for Monitoring and Enforcement of Compliance with Judgments of the Inter-American Court of Human Rights by the National Council of Justice constitutes a measure that promotes a heterarchical relationship between domestic law and international law. This article uses a hypothetical-deductive approach, executed by the consultation of specialized bibliography and analysis of official documents. The paper is divided into three parts. In the first, the heterarchical relationship between domestic law and international law is explained, based on a bibliographic analysis of doctrines that propose to avoid communication blocks caused by hierarchy, enabling the development of normative programming of the legal system. In the second, the UMF-CtIDH is analyzed from its legal foundations and its objectives in the operations of integration between the Brazilian justice system and the international order through the documents that establish it and the bibliography on the subject. In the third part, it is shown that UMF-CtIDH's creation means the adoption of a heterarchical consideration of the relationship between international law and domestic law as a mechanism for the effectiveness of international decisions, which tends to present results that are more adequate to society's expectations regarding the functioning system of law than those achieved by a hierarchical approach. The relevance of the approach is to highlight the need to know the norms and international jurisprudence for the legal order operations and to understand of the system of law.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights; National Council of Justice; heterarchy.

## 1 Introdução

A adoção de mecanismos de efetivação das normas internacionais constitui um histórico desafio para a ordem jurídica interna dos Estados. As tendências à estruturação hierárquica do sistema jurídico normalmente produzem bloqueios comunicativos que impedem a aprendizagem e a evolução. A observação heterárquica das relações entre o direito internacional e o direito interno dos Estados possibilita uma abertura cognitiva capaz de assimilar melhor as demandas da sociedade em

relação às expectativas de comportamento proporcionadas pelas normas jurídicas.

A estruturação hierárquica do sistema do direito pressupõe que há sempre uma ordem jurídica superior às demais. Essa hierarquização, normalmente, se dá por uma autoimposição de uma ordem jurídica em relação às outras, submetendo-as às suas normas fundamentais. Assim, na relação entre o direito interno e o direito internacional, a estruturação hierárquica pode considerar que a ordem interna constitucional se sobrepõe à ordem internacional ou, de outro ponto de vista, que a ordem internacional está acima da ordem interna dos Estados.

A observação heterárquica, por sua vez, propõe recusar as autoimposições de uma ordem jurídica que determina sua supremacia sobre as demais, admitindo que todas as ordens jurídicas do sistema do direito devem ser consideradas como parte do sistema do direito em uma relação de coordenação, e não de subordinação. Assim, nas situações que envolvem mais de uma ordem jurídica, é preciso considerar todos os pontos de vista em questão, permitindo uma tomada de decisão resultante da interação comunicativa entre as diferentes programações normativas. Esse tipo de observação é possível a partir de estruturas operacionais que promovem uma abertura cognitiva capaz de resultar em um aprendizado evolutivo do sistema do direito pela assimilação das demandas da sociedade.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou, em 2020, a Unidade de Monitoramento de Fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF-CtIDH), um órgão voltado para o diálogo com o sistema interamericano de proteção de direitos humanos no plano externo regional. Trata-se de uma estrutura no plano operativo do direito brasileiro que considera as decisões tomadas pela corte internacional como parte do sistema do direito e, assim, procura lhe conferir a máxima eficácia. O presente artigo se propõe a analisar se a adoção desse mecanismo de efetivação das sentenças proferidas pela corte interamericana representa um avanço em direção à consideração heterárquica do direito internacional pela ordem jurídica interna.

A UMF-CtIDH possui uma margem de apreciação em relação à avaliação das obrigações do Brasil, decorrentes das decisões tomadas pela corte interamericana, permitindo que o sistema de justiça nacional possa adotar padrões internacionais com o objetivo de prevenir

violações de direitos humanos. Essa evolução da programação normativa interna é proporcionada pela integração comunicativa com a ordem internacional, sem comprometer a autonomia da ordem jurídica doméstica.

A presente pesquisa parte da premissa de que o sistema do direito deve ser considerado como um sistema composto por uma estrutura institucional e uma programação normativa voltados para o estabelecimento de expectativas de comportamento social condizentes com as demandas da sociedade comunicadas por meio do sistema político. Logo, o sistema do direito se reproduz na sociedade como expectativas de expectativas de comportamento, impulsionadas pela dinâmica da aplicação do binômio lícito/ilícito. Assim, as normas jurídicas estabelecem o que é, e o que não é, conforme ao direito e, desse modo, gera na sociedade uma expectativa de que as pessoas se comportem licitamente, sob pena de as estruturas do sistema do direito atuarem corretivamente.

Desse ponto de vista, o direito é considerado como um sistema de múltiplas ordens normativas, que emanam de diferentes autoridades e segundo distintos procedimentos que são determinados contextualmente, de acordo com as contingências de tempo e espaço. Cada ordem jurídica determina, em sua programação, seus próprios critérios de validade de suas normas. O símbolo da validade servirá para viabilizar a comunicação transitiva entre as ordens jurídicas, na medida em que elas podem se reconhecer mutuamente como direito a partir dessa validade simbólica das normas existentes.

Nesse sentido, toda ordem normativa que estabelece uma distinção entre lícito e ilícito, por meio de normas determinadas por uma autoridade, com base em um procedimento predefinido, é uma ordem jurídica e integra o sistema do direito. Toda ordem jurídica deve ser considerada como parte do sistema do direito pelas demais ordens jurídicas que o integram. As estruturas existentes no sistema do direito resolverão, por meio de decisões, as eventuais lacunas e os conflitos comunicativos que possam existir em razão da existência dessa multiplicidade de ordens jurídicas. Em caso de decisões conflitantes entre diferentes centros de decisão, a prevalência será estabelecida fora do sistema do direito, seguindo a lógica do sistema político, orientada pelo binômio poder/não poder, que reflete a mobilização do uso da força para fazer valer das decisões tomadas com fundamento no direito.

A adoção de estruturas operacionais de comunicação entre as diferentes ordens jurídicas potencializa a integração e o aprendizado entre elas, permitindo que as decisões do centro do sistema sejam tomadas com uma amplificação dos sentidos de cada programação normativa em questão. Com isso, pretende-se demonstrar como a criação dessas estruturas afasta uma perspectiva hierárquica de sobreposição de uma ordem jurídica sobre a outra, uma vez que proporciona uma observação heterárquica com aptidão para considerar os fundamentos de cada uma delas. A hipótese da qual se parte é que a UMF-CtIDH constitui uma estrutura dessa natureza.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, explica-se, com base em uma revisão bibliográfica, a relação heterárquica entre o direito interno e o direito internacional. Na segunda, os fundamentos jurídicos e os objetivos da UMF-CtIDH são analisados de acordo com os documentos que a instituem e da doutrina. A seguir, demonstra-se como a consideração heterárquica da relação entre o direito internacional e o direito interno, adotada por um mecanismo de efetividade de decisões internacionais, como a UMF-CtIDH, tende a apresentar resultados mais adequados para as expectativas da sociedade em relação ao funcionamento sistema do direito. Por fim, são apresentadas algumas conclusões.

## 2 A heterarquia no sistema do direito

A compreensão heterárquica do sistema do direito pressupõe o reconhecimento de uma estrutura sistêmica que admite uma pluralidade de autoridades e de procedimentos que constituem diferentes ordens jurídicas. A transitividade entre as diversas ordens jurídicas é permitida pelo símbolo da validade, que é definido em conformidade com os critérios estabelecidos em cada ordem em questão. A juridicidade de cada ordem é verificada conforme as condições de possibilidades socialmente aceitas para a autoridade em questão definir, pelos procedimentos existentes, a distinção entre o que é lícito e o que é ilícito, no sentido de conformidade, ou não, com o direito. Assim, toda estrutura normativa que define o que é lícito ou ilícito, segundo a sua programação, é uma ordem jurídica e se relaciona, portanto, com as demais ordens jurídicas do sistema do direito.

As estruturas das ordens jurídicas são hierárquicas, seja na distribuição de competências das autoridades en-

volvidas, seja na organização das normas que integram a sua programação. A hierarquia garante uma estabilidade no funcionamento das estruturas, pois determina uma antecipação de premissas baseadas em valores que fundamentam toda a ordem jurídica, garantido soluções *a priori* para questões sociais resolvidas pelo direito. Ocorre que a existência de múltiplas ordens no sistema do direito pode levar a colisões entre as soluções apresentadas em cada uma delas, exigido, nessas situações, que novas decisões sejam tomadas para estabilizar o sistema.

O reconhecimento da heterarquia, dentro do direito, não exclui a existência de hierarquias, mas convive com elas. A heterarquia é admitida para resolver os paradoxos criados pela tentativa constante de as diferentes ordens jurídicas estabelecerem uma autoimposição de sua programação às demais ordens jurídicas, o que resultaria em uma atomização do sistema do direito. A heterarquia proporciona uma integração cultural, sem causar a perda de autonomia, viabilizando uma fusão de inteligência descentralizada em um sistema coordenado horizontalmente. A integração cultural é essencial para evitar uma disputa de forças que reduza o direito a um instrumento da política.

A autoimposição de uma ordem sobre as demais reduz a capacidade de aprendizagem, que as diferentes ordens em questão apresentam suas soluções com base em diferentes pontos de vista acerca de uma mesma situação jurídica. A compreensão da possibilidade de existirem diferentes ângulos que devem ser considerados no momento de uma tomada de decisão é uma das premissas da heterarquia. Para decidir uma situação que é atinente a diferentes ordens jurídicas, é necessário considerar os fundamentos de cada uma delas, pois eles podem refletir diferentes pontos de vista, o que não será possível na hipótese de uma das ordens em questão se considerar superior hierarquicamente à outra. A observação heterárquica das ordens jurídicas evita esse bloqueio comunicativo, uma vez que pressupõe uma abertura cognitiva nos centros de tomada de decisão do sistema do direito.

Nesse cenário, a gestão de conflitos reconhece discordâncias relativas a valores e a decisão precisa ser tomada com garantia da possibilidade de um diálogo no qual as partes discordantes tenham a chance de justificar sua posição e convencer o oponente. Inevitavelmente, a decisão final será tomada por uma autoridade responsável por resolver o conflito, que irá atuar como

um juiz imparcial<sup>1</sup>. Pode-se perceber, então, a circularidade dos processos quando as considerações iniciais se dão com base nas estruturas hierárquicas de cada ordem jurídica, passando para as relações heterárquicas entre elas e retornando, após a tomada de decisão, à lógica da estrutura hierárquica prevalecente.

Quando uma ordem jurídica se pressupõe superior às demais, as possibilidades de diálogo diminuem e as possibilidades de decisões conflitantes aumentam. A heterarquia reflete uma ideia de que todos os centros de decisão do sistema do direito são capazes de agir coordenadamente de acordo com considerações juridicamente válidas e aceitas reciprocamente como sendo de direito. Nesse contexto, os entrelaçamentos entre as diferentes ordens jurídicas permitirão a construção da racionalidade transversal<sup>2</sup>, que terá um papel essencial para a acomodação das expectativas de comportamento de maneira heterárquica, evitando uma perspectiva hierárquica bloqueie a comunicação.

O direito produzido a partir das autoridades estatais pode ser destinado para a disciplina das relações sociais da comunidade humana, submetida à soberania do Estado, mas também se direciona à disciplina das relações internacionais, seja na perspectiva da coexistência dos Estados, seja no âmbito da cooperação internacional. Essas diversas ordens jurídicas estatais se relacionam, heterarquicamente. E a sobreposição hierárquica, nesse sentido, atua como forma de fechamento do sistema para evitar paradoxos. O fechamento com base na hierarquia entre as normas será possível na relação entre as ordens jurídicas estatais, como no caso do direito internacional privado, e quando as ordens estatais expressamente estabelecerem a superioridade de uma norma internacional em sua programação. Com isso, a autoimposição de uma ordem estatal sobre o direito internacional, ou vice-versa, é descartada por gerar paradoxos insuperáveis e por não observar a integralidade da programação do sistema do direito, impedindo

<sup>1</sup> REIHLEN, Markus. *The logic of heterarchies: making organization competitive for knowledge-based competition*. Disponível em: <http://www.econstor.eu/obitstream/10419/59784/1/71823040X.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019. p. 14. No plano jurídico, André-Jean Arnaud afirma que “*negotiated legal order is gradually replacing the traditional, imposed legal order familiar to our societies*” (ARNAUD, André-Jean. “From Limited Realism to Plural Law. Normative Approach *versus* Cultural Perspective” em *Ratio Juris*. Vol. 11, n. 3, 1998, pp. 246–258, p. 257).

<sup>2</sup> NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, *passim*.



entrelaçamentos comunicativos. Além disso, a sobreposição de uma ordem jurídica em relação às demais gera um paradoxo no fechamento, já que as autoridades e os procedimentos de constituição das diferentes ordens jurídicas não coincidem<sup>3</sup>.

A relação heterárquica transfere o problema para o nível operativo em que o símbolo da validade é utilizado no reconhecimento recíproco das ordens jurídicas. Uma vez que a validade é definida pelos critérios da própria ordem jurídica, na qual a norma emana, ela funciona na transição de um estado do direito para outro (do interno para o internacional ou vice-versa), sendo mantida a diferença entre os estados de direito. Nesse momento são necessários tanto os acoplamentos estruturais, que são estáveis e concentrados e criam uma relação simultânea de independência e dependência entre os subsistemas, quanto as pontes de transição, como modelos de entrelaçamentos que não são permanentes nem estáticos e que funcionam como acoplamentos operativos.

Esses modelos de acoplamento operativo devem se (re)construir no plano das novas operações que são dinamizadas pela ocorrência de casos inesperados que revelam as inconsistências intersistêmicas. As estruturas reflexivas das ordens em conflito precisam lidar com a complexidade e se rearticular para possibilitar soluções adequadas. Isso passa por considerar a relação com outras ordens jurídicas como cooperação, e não como concorrência, evitando bloquear ou destruir os fundamentos uma da outra<sup>4</sup>. A unidade do sistema é assegurada pela operatividade da autotransformação, com o entrelaçamento proporcionado pelas pontes de transição funcionando como um procedimento adequado de identificação da estrutura e de reescrita da programação.

Na interação entre os Estados partes na Convenção Americana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é comum que existam ruídos entre as decisões tomadas pela corte internacional em relação à aplicação do tratado e a programação normativa interna dos Estados conforme compreendida pelos órgãos do centro da ordem jurídica doméstica. O monitoramento do cumprimento das sentenças pela Corte Interamericana não será suficiente se não for de-

vidamente acompanhado por estruturas semelhantes no âmbito interno dos Estados, que deem um tratamento heterárquico à relação entre as ordens jurídicas interna e internacional<sup>5</sup>. Nesse sentido deve ser analisada a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada no Brasil pelo Conselho Nacional de Justiça, como um acoplamento estrutural que potencializa a comunicação heterárquica entre o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro.

### 3 Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões, e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF-CtIDH)<sup>6</sup>. O órgão tem o objetivo de aprimorar o efetivo cumprimento da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, pelo Estado brasileiro, notadamente nos casos em que houve manifestação da Corte Interamericana. Sua competência se baseia na função do CNJ de fiscalizar e normatizar o Poder Judiciário e os atos praticados por seus órgãos, conforme disposto no artigo 103-B, §4º, I a III, da Constituição. Além disso, a instauração de um sistema

<sup>3</sup> VIRALLY, Michel. Sur un Pont aux ânes: Les rapports entre droit international et droits internes. In: VIRALLY, Michel (ed.) *Le Droit International en devenir: essais écrits au fil des ans*. Genebra: Graduate Institute Publications, 1990. p. 116.

<sup>4</sup> NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 129.

<sup>5</sup> No caso do Brasil, podem-se enumerar diversas obrigações previstas em sentenças da Corte Interamericana ainda pendentes de cumprimento, como aponta Nevitton Vieira Souza: “a) continuar a desenvolver programas de formação e capacitação dos profissionais de saúde ligados à atenção à saúde mental, tendo por base os parâmetros internacionais na matéria; b) investigar e julgar no plano interno, em prazo razoável, os responsáveis pelos atos violadores dos direitos das vítimas; c) adotar medidas necessárias para tipificar o crime de desaparecimento forçado; d) adotar medidas para afastar a prescrição do crime de redução à situação análoga à de escravo; e) adotar medidas necessárias para que o Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da violência policial; f) garantir, de forma imediata e efetiva, o direito à propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território; g) adotar medidas para se reconhecer, sem exceção, a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, segundo os parâmetros internacionais”. SOUZA, Nevitton Vieira. Jurisdição internacional e as dificuldades de execução de sentenças internacionais no Brasil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 351, 2018.

<sup>6</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021*. Brasília, 2021.

de monitoramento e fiscalização do cumprimento de decisões do sistema interamericano encontra suporte constitucional na adoção da prevalência dos direitos humanos como um princípio regente das relações internacionais da República Federativa do Brasil, consoante o artigo 4º, II, da Carta Política.

Trata-se de um órgão criado em decorrência da necessidade de a ordem jurídica interna absorver os sentidos das decisões tomadas pelo centro da ordem jurídica internacional, com a finalidade de tornar efetivos os mecanismos internacionais a partir da atuação do Poder Judiciário nacional. A UMF-CtIDH funciona como um meio de amplificar a comunicação entre a ordem jurídica interna e o sistema regional de proteção dos direitos humanos, colocando-se como um direcionador das ações no âmbito interno no cumprimento das sentenças e medidas provisórias da Corte Interamericana e, ao mesmo tempo, como um informante qualificado das medidas em curso para satisfazer as expectativas de comportamento criadas pelas decisões tomadas no centro da ordem jurídica internacional. Destaca-se, entre as suas atribuições, a de solicitar informações e monitorar a tramitação de processos e procedimentos em curso no Brasil que sejam relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violação de direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana (artigo 2º, IV, da Resolução CNJ n. 364/2021).

O funcionamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, por meio da Comissão e da Corte Interamericana, tem natureza convencional, coadjuvante e complementar daquela que oferece o direito interno dos Estados partes. Assim, as sentenças da Corte, além de proporcionar uma reparação para as vítimas de violação de direitos humanos, têm também o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da programação normativa da ordem jurídica interna em conformidade com a interpretação dada pelo tribunal internacional ao Pacto de San José da Costa Rica, seguindo os padrões internacionais. Nesse sentido, parte das decisões envolve o cumprimento de obrigações de fazer e não fazer, que visam, principalmente, prevenir a reiteração das violações e a melhoria das estruturas dos Estados na garantia dos direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos. Os Estados se comprometem a cumprir integralmente as sentenças da Corte e, ainda que tenham uma margem de apreciação nos meios de execução, o tratado prevê um mecanismo

de monitoramento pelo tribunal do cumprimento de suas decisões<sup>7</sup>.

Cançado Trindade aponta que os Estados, de um modo geral, cumprem, satisfatoriamente, as determinações de reparação das vítimas, especialmente na forma de indenizações, no entanto as obrigações de fazer e não fazer, como a de investigar os fatos e a de sancionar os responsáveis pelas violações, por exemplo, muitas vezes são inobservadas<sup>8</sup>. Esta tem sido uma preocupação manifestada pela Corte em seus relatórios de monitoramento do cumprimento das sentenças, considerando que a reparação das vítimas não representa garantias de não repetição das violações de direitos humanos nos Estados. A resistência dos Estados em cumprir as obrigações de fazer e não fazer muitas vezes se fundamentam em argumentos hierárquicos de supremacia da ordem jurídica interna que reduzem a eficácia das decisões da Corte e do sistema interamericano como um todo.

Os Estados devem manter um diálogo com a Corte, informando as medidas que adotam em cumprimento das sentenças. Periodicamente, a Corte elabora relatórios de cumprimento nos quais emite um parecer a respeito do caráter satisfativo, ou não, das medidas adotadas pelos Estados. Caso a Corte entenda que o Estado descumpriu suas obrigações estabelecidas na sentença, a situação pode ser incluída no relatório anual enviado à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. Por essa razão, a criação de um órgão nacional de monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte representa uma abertura comunicativa fundamental da ordem jurídica interna, em particular do Sistema de Justiça brasileiro, para as expectativas de comportamento do Estado manifestadas na sociedade internacional.

Um aspecto a observar, em relação às atribuições da UMF-CtIDH, é que o CNJ pretende acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos por sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas da Corte Interamericana envolvendo o Estado brasileiro, conforme disposto no artigo 2º, VII, da Resolução CNJ n. 364/2021. Trata-se de indicação de uma orientação para os órgãos do Poder Judiciário nacional sobre a interpretação da Convenção Americana-

<sup>7</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 346.

<sup>8</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. 2 ed. Belo Horizonte: DelRey, 2015. p. 515.

na de Direitos Humanos conforme as manifestações da Corte Interamericana, visando a uma aplicação uniforme na norma internacional. Com efeito, considerando as funções constitucionais do CNJ, pode-se concluir que há um reconhecimento, pela ordem jurídica interna, de que cabe ao centro da ordem jurídica internacional, no caso, a Corte Interamericana, a definição de “parâmetros de direitos fundamentais” com base na sua interpretação dos direitos previstos no tratado internacional.

Em consonância com essa linha de pensamento, deve-se observar, ainda, o diálogo heterárquico assumido na Resolução CNJ n. 364/2021 no seu preâmbulo, ao afirmar a força vinculante dos tratados internacionais, bem como a impossibilidade de normas internas justificarem o inadimplemento de compromissos internacionais, em observância dos artigos 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Nessa mesma direção, o CNJ assume que o governo nacional deve tomar imediatamente as providências pertinentes, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das demais unidades da federação possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento de suas obrigações internacionais, como previsto no artigo 28 da Convenção Americana.

A criação da UMF-CtIDH foi uma resposta concreta do CNJ à manifestação dos petionários no caso *Damião Ximenes Lopes*, em que a Corte Interamericana condenou o Brasil. O caso diz respeito à morte de *Damião Ximenes Lopes* na “Casa de Repouso Guararapes”, um hospital psiquiátrico, após sofrer maus-tratos e tortura. O Brasil foi condenado por violação dos artigos 4.1 e 5.1 e 5.2 (direitos à vida e à integridade pessoal) da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, estabelecida no artigo 1.1 do tratado<sup>9</sup>. Os petionários endereçaram à Corte uma petição em outubro de 2020<sup>10</sup>, acusando o Brasil de descumprir alguns pontos resolutivos da sentença, notadamente o Ponto Resolutivo n. 8<sup>11</sup>. O Rela-

tório de Inspeção Nacional em Hospitais Psiquiátricos do Brasil<sup>12</sup>, divulgado em 2019, havia denunciado o retrocesso na política de saúde mental, na contramão dos termos da decisão tomada pelo tribunal internacional.

Em 28 de janeiro de 2021, a Corte Interamericana divulgou uma Resolução sobre a supervisão do cumprimento de sentença no caso *Damião Ximenes Lopes*, em que estabeleceu o descumprimento do Ponto Resolutivo 6: o Estado deve garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos desse caso surta seus devidos efeitos. Isto ocorreu porque o processo judicial contra os supostos responsáveis pela morte de *Damião Ximenes Lopes* acabou prescrito em segunda instância no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, após o recurso dos réus ser acolhido, levando à desclassificação do tipo de “maus tratos com resultado de morte” para “maus tratados” na modalidade simples. Com isso, a Corte considerou que o Estado brasileiro agiu com negligência, não somente em relação ao processo judicial, mas em toda a fase de investigação dos fatos ocorridos com a vítima, incluindo o resultado da autópsia, que indicou “causa indeterminada” para a morte. Com a prescrição da ação penal, a Corte entendeu como definitivo o descumprimento dessa parte da sentença, uma vez que o Estado brasileiro falhou em dar uma resposta acerca dos responsáveis pela morte de *Damião Ximenes*.

Por outro lado, a Corte Interamericana manteve em aberto a supervisão de cumprimento da parte da sentença relativa ao desenvolvimento de um programa de formação e capacitação para todas as pessoas vinculadas com a atenção da saúde mental. Em audiência com a Corte, realizada em 23 de abril de 2021, o UMF-CtIDH defendeu que o dever de promover a capacitação dos profissionais que lidam com as questões de saúde mental, como garantia de não repetição, engloba os atores do Sistema de Justiça que lidam com a temática, e que as iniciativas de formação desses agentes devem estar ali-

<sup>9</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença. Série C. N. 149, 4 de julho de 2006. San José, 2006.

<sup>10</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Caso Damião Ximenes Lopes*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de janeiro de 2021. San José, 2021.

<sup>11</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença. Série C. N. 149, 4 de julho de 2006. San José, 2006. “Ponto Resolutivo 8: O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares

de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença”.

<sup>12</sup> BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. *Relatório de inspeções: 2018*. Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia e Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. Brasília, 2019. Disponível em: [http://crp16.org.br/wp-content/uploads/2019/12/549.3\\_ly\\_RelatorioInspecaoHospPsiq-ContraCapa-Final\\_v2Web.pdf](http://crp16.org.br/wp-content/uploads/2019/12/549.3_ly_RelatorioInspecaoHospPsiq-ContraCapa-Final_v2Web.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

nhadas aos parâmetros internacionais sobre saúde mental, a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

Nesse sentido, a Escola de Magistratura Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, concretizando a diretriz do CNJ, criou Grupo de Trabalho responsável pela inserção da temática dos princípios que devem reger o trato das pessoas com deficiência mental e do atendimento de saúde mental, conforme os padrões e normas internacionais sobre a matéria, no conteúdo programático das ações para a formação e aperfeiçoamento de magistrados, em cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no Caso Ximenes Lopes vs. Brasil<sup>13</sup>.

Em outra ocasião, na audiência pública realizada no dia 20 de agosto de 2021, acerca da supervisão de cumprimento da sentença no caso Cosme Rosa Genoveva e outros v. Brasil, conhecido também como caso Favela Nova Brasília, proferida em 2017, o CNJ apresentou algumas ações da UMF-CtIDH, como a sugestão de que o Ministério Público do Rio de Janeiro e o Ministério Público Federal apresentem relatórios anuais estatísticos investigações feitas em casos de violência policial para atender aos pontos resolutivos décimo quinto a vigésimo da sentença.

O CNJ apontou que já editou a Recomendação n. 49/2014, sobre a necessidade de observância, pelos magistrados brasileiros, das normas do Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas, em casos de crimes de tortura, como forma de garantir uma investigação imparcial e independente. Além disso, o Conselho emitiu as Resoluções n. 253/2018 e 386/2021, que seguem a orientação técnica que explicita os direitos da vítima de participar de todas as etapas de apuração de responsabilidade dos autores de crimes relacionados a direitos humanos, incluídas a etapa investigatória e a fase de conhecimento.

Todas essas medidas que o CNJ adota revelam uma abertura cognitiva da ordem interna brasileira ao diálogo com a ordem internacional. Interessa perceber, nas ações do Conselho, a observância do funcionamento sistêmico da ordem internacional, com base na integração das normas do sistema regional com as normas do sistema universal na interação com a ordem jurídica interna. A perspectiva de abertura comunicativa do

poder judiciário brasileiro com o funcionamento dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos não compromete o fechamento do sistema jurídico interno, pois o diálogo não é proposto em um viés hierárquico.

Com efeito, o fechamento operativo do sistema deve ser garantido partindo do suposto de que as medidas destinadas ao cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Estado devem ser adotadas tendo em consideração a constituição e as leis vigentes no país. Isto quer dizer que a distribuição de competência entre as autoridades estatais não deve ser suprimida, nem os procedimentos inobservados. Nesse sentido, o procedimento de supervisão de cumprimento de sentenças pela Corte Interamericana assimilou o descumprimento pelo Brasil do ponto resolutivo n. 06 da sentença do caso Damião Ximenes Lopes em razão da aplicação, pelo centro da ordem jurídica interna, do instituto da prescrição<sup>14</sup>.

A existência de normas internas, entretanto, não deve servir como justificativa para que qualquer agente público deixe de observar os direitos previstos em tratados internacionais. Pelo contrário, a orientação do CNJ é no sentido de que o Poder Judiciário e seus órgãos devem procurar se adaptar aos parâmetros estabelecidos na jurisprudência da Corte Interamericana em matéria de direitos humanos, reconhecendo, assim, a aplicação do Princípio da Atribuição, além da interpretação conforme e da aplicação uniforme do direito internacional, como já foi mencionado acima. Essa adaptação deve se dar no plano dos sentidos, alcançando tanto as decisões, mas também as normas reguladoras do funcionamento do Poder Judiciário, proporcionando respostas adequadas às expectativas de comportamento delineadas nas

<sup>14</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Caso Damião Ximenes Lopes*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de janeiro de 2021. San José, 2021.

Resolução 1. “Declarar que el Estado ha incumplido con su obligación de garantizar, en un plazo razonable, que el proceso interno tendiente a investigar y sancionar a los responsables de los hechos de este caso surta sus debidos efectos, dando aplicabilidad directa en el derecho interno a la normativa de protección de la Convención Americana”, y declarar concluida la supervisión de este punto (punto resolutivo sexto de la Sentencia). O Ponto Resolutivo 6 da Sentença dispõe que: “6. O Estado deve garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos, nos termos dos parágrafos 245 a 248 da presente Sentença” (IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença. Série C. N. 149, 4 de julho de 2006. San José, 2006).

<sup>13</sup> ESCOLA SUPERIOR DE MAGISTRATURA FEDERAL. *Portaria ESMAF N.º 002, de 27 de maio de 2021*. Brasília, 2021.

decisões tomadas no centro da ordem jurídica internacional.

## 4 Heterarquia, aprendizagem e desenvolvimento do sistema do direito

A observação heterárquica do direito pressupõe que a unicidade do sistema jurídico não se baseia em uma norma fundamental, mas na sua capacidade de evoluir pela comunicação na abertura cognitiva e se reescrever com o fechamento operacional<sup>15</sup>. Como o sistema é multicêntrico<sup>16-17</sup>, a resolução do conflito entre ordens pode não se dar pela estrutura hermética de uma das ordens jurídicas, mas pela racionalidade transversal que opera nas pontes de transição criadas pelo reconhecimento recíproco entre as ordens jurídicas como integrantes do sistema do direito<sup>18</sup>. Do ponto de vista lógico-formal, ao reconhecer o caráter multicêntrico do sistema jurídico, é inevitável admitir a possibilidade de conflitos de normas e decisões. Isto se dá em razão do que Tullio Treves chamou de “Princípio da Relatividade dos valores jurídicos”, segundo o qual as várias qualificações jurídicas, como permissão, proibição, lícito e ilí-

cito, são relativas à ordem jurídica do ponto de vista que o observador se põe<sup>19</sup>.

O conflito será percebido quando, diante de uma situação fática concreta, tanto a ordem jurídica interna quanto a ordem jurídica internacional estabelecerem expectativas de comportamento, porém a aplicação da norma da ordem jurídica interna leva à solução concreta A, com uma eficácia A, mas a observância da norma jurídica internacional leva à solução concreta B, que produz uma eficácia equivalente a não A. Para Treves, “a regra e a conseguinte qualificação jurídica própria de um ordenamento não são mais que simples dados de fato, do ponto de vista do outro ordenamento”<sup>20</sup>.

Assim, a aplicação de uma norma de direito interno que implique a ineficácia de uma norma internacional é observada do plano externo apenas como um comportamento desconforme às expectativas normativas existentes na ordem jurídica internacional. O fato de esse comportamento ser lícito e, portanto, conforme ao direito interno, não impede que ele seja considerado ilícito pelo centro de decisão da ordem jurídica internacional. É nesse sentido que o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados afirma que um Estado não pode invocar seu direito interno para justificar o inadimplemento de uma obrigação internacional.

Uma observação hierarquizada do sistema do direito irá sempre produzir bloqueios comunicativos entre as diferentes ordens jurídicas quando os conflitos normativos se apresentarem. Seja porque a autoimposição de uma ordem sobre a outra impede o fluxo dos sentidos da ordem inferior para a superior, seja porque a solução, em caso de igualdade, se dará sempre pela lógica binária do “tudo ou nada”.

O paradigma hierárquico atualmente assumido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela essa complexidade. O precedente vigente da igualdade hierárquica entre os tratados internacionais e as leis ordinárias, estabelecido em 1977, no julgamento do RE

<sup>15</sup> LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Tradução Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2006.; LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016. *passim*.

<sup>16</sup> NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 122. Palma afirma que “a unidade do sistema jurídico (a aplicação do código lícito/ilícito) mantém-se ainda que haja a presença de uma pluralidade de ordenamentos” (PALMA, Maurício. *Heterarquias Hierárquicas: Semântica e Paradoxos de Atuais Arranjos Jurídicos Globais*. In: CALABRIA, Carina; PALMA, Maurício (org.). *Fugas e variações sobre o transconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 145). Ver, também, RAMOS, André de Carvalho. *Pluralidade das ordens jurídicas: a relação do Direito brasileiro com o Direito internacional*. Curitiba: Juruá, 2012.; DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2004.; BURKE-WHITE, William W. *International Legal Pluralism*. *Michigan Journal of International Law*, [S.l.], v. 25, p. 963-979, 2004.

<sup>17</sup> VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noesis, 2010. p. 143-144.

<sup>18</sup> Ian Brownlie, a respeito do entrelaçamento entre as ordens jurídicas interna e internacional afirma que “it is possible to state the position with clarity and to understand that each system reserves to itself the authority to determine for the time being the extent and terms of interpenetration of laws and related issues of the separation of powers” (CRAWFORD, James (ed.). *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 50).

<sup>19</sup> De acordo com Treves, “un medesimo fatto o atto può essere diversamente qualificato, a seconda che esso venga in considerazione dal punto de vista del diritto internazionale o da quello del diritto interno” (TREVES, Tullio. *Diritto Internazionale: problemi fondamentali*. Milão: Giuffrè, 2005. p. 654).

<sup>20</sup> Tradução livre, no original: “le regole e le conseguenti qualificazioni giuridiche proprie di un ordinamento non sono che dei semplici dati di fatto, dal punto di vista di un altro ordinamento” (TREVES, Tullio. *Diritto Internazionale: problemi fondamentali*. Milão: Giuffrè, 2005. p. 655).

80.004-SE<sup>21</sup>, opera segundo a regra *lex posterior revogat legi priori*, implicando um bloqueio de comunicação com os fundamentos da norma anterior. Já o precedente mais recente, firmado em 2009 no RE 466.343-SP<sup>22</sup>, criou a noção de “supralegalidade” dos tratados sobre direitos humanos, que também hierarquiza a relação entre o direito interno e o direito internacional, colocando as leis ordinárias abaixo desses tratados, mas submetendo essas normas da ordem internacional a um exame de constitucionalidade. Todo esse arranjo discursivo obstrui a comunicação e desconsidera a diversidade de pontos de vistas existente em programações normativas estabelecidas por diferentes autoridades e seguindo procedimentos distintos.

A relação heterárquica entre a ordem jurídica interna e a internacional, por outro lado, propõe que o centro de cada uma das ordens jurídicas é capaz de observar a programação da outra como parte do sistema do direito, considerado em sua complexidade multicêntrica, não sendo, por isso, a norma jurídica interna considerada apenas como um fato para o direito internacional, ou vice-versa. Como foi visto, o símbolo da validade garante a transição entre as normas de uma ordem jurídica para a outra como parte da programação do sistema do direito. Por conseguinte, a solução para o problema não pode ser obtida por meio da aplicação das regras da lógica formal. A lógica formal, que utiliza a estrutura binária, somente pode ser utilizada em relação ao conflito normativo entre normas de uma mesma ordem jurídica, com fundamento nas regras contidas em sua estrutura para a exclusão de antinomias, como os critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.

Na relação heterárquica entre as ordens jurídicas, a solução não será alcançada pela aplicação de regras da lógica, já que inexistente uma relação estrutural entre elas<sup>23</sup>. No entanto, as programações das estruturas normativas são reconhecidas pelas ordens jurídicas envolvidas como pertencentes ao sistema do direito, porque válidas, embora as operações com base nas normas de cada ordem jurídica produzam soluções antagônicas. Por isso, somente uma delas pode produzir seus efeitos, isto é, uma delas terá a operação obstada. A diferença

substancial, no caso da observação da relação heterárquica, é que a decisão de prevalência não é estabelecida *a priori* no direito positivo, abrindo a possibilidade para um diálogo construtivo entre as programações, já que todas elas comunicam expectativas de comportamento na sociedade.

O conflito entre a ordem jurídica interna e a internacional deve ser considerado quando não houver previsão de solução pelo direito positivo. Não havendo previsão, obviamente a solução não poderá ser obtida pela lógica formal binária. Também deve ser considerado o conflito quando houver uma regra do direito positivo de uma ordem jurídica que impõe uma superioridade hierárquica sobre a outra ordem jurídica que se relaciona com a primeira heterarquicamente<sup>24</sup>. Como foi dito acima, a autoimposição de supremacia de uma ordem jurídica sobre as demais bloqueia os canais de comunicação<sup>25</sup>, o que impede respostas mais adequadas. Contudo, se uma das ordens jurídicas, internacional ou interna, implicada na situação fática, estabelece, em suas normas, uma regra de prevalência da outra ordem jurídica sobre suas normas (como no caso do artigo 98 do Código Tributário Nacional), conflito não há e isso deve ser considerado no momento da tomada de decisão no centro da ordem jurídica interna e no da internacional<sup>26</sup>.

Não há um postulado juridicamente apriorístico de supremacia do direito internacional sobre o direito interno<sup>27</sup>. Embora a regra do artigo 27 se constitua como

<sup>24</sup> Mirkine-Guetzévich já afirmava que “*L'exécution des règles du droit international est plus importante que le fondement du droit. Dans l'exécution, il n'y a pas de problème de la primauté; il n'y a qu'un seul problème que nous avons exposé dans notre cours: le problème de l'unité*” (MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Droit International et Droit Constitutionnel. Recueil des Cours*, The Hague, p. 310-463, 1931.p. 461).

<sup>25</sup> Saulo José Casali Bahia, a propósito do monismo, sustenta que não é possível alegar o princípio da unidade do direito público, “já que a unidade se revela em distintos âmbitos de validade, ou seja, ao privilegiar a norma interna ou internacional, tanto o aplicador interno quanto o externo conferem unidade no campo de atuação próprio” (BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 76).

<sup>26</sup> NOLLKAEMPER, André. The effects of treaties in domestic law. In: TAMS, Christian J.; TZANAKOPOULOS, Antonios; ZIMMERMANN, Andreas; RICHFORD, Athene E. *Research Handbook on the Law of Treaties*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2014. p. 125.

<sup>27</sup> Em sentido contrário, grande parte da doutrina chamada “monista”, que coloca o direito internacional no topo do sistema do direito, como, dentre outros, Celso D. Albuquerque de Mello, que afirma que “o importante é a predominância do DI [direito internacional]; que ocorre na prática internacional, como se pode demonstrar com duas hipóteses: a) uma lei contrária ao DI dá ao Estado prejudicado

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 80.004/SE. Rel. Min. Xavier Albuquerque, j. 01.06.77, DJ 29.12.77. Brasília, 1977..

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 466.343/SP. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.12.2008 e DJe 05.06.2009. Brasília, 2009.

<sup>23</sup> VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noesis, 2010. *passim*.

um dos dispositivos conectados com o objeto e as finalidades da CVDT/69<sup>28</sup>, ela não estabelece uma superioridade hierárquica do direito internacional sobre o direito interno. De acordo com Villiger, o artigo 27 expressa o princípio de que, no âmbito internacional, o direito internacional tem supremacia<sup>29</sup>. Considerando a relação heterárquica entre a ordem jurídica interna e a internacional, seria desnecessário afirmar essa supremacia, pois as normas de direito interno, embora sejam reconhecidas como direito, não são aplicáveis no âmbito internacional<sup>30</sup>.

A Corte Permanente de Justiça Internacional se manifestou no sentido de que não cabe à jurisdição internacional se manifestar sobre a interpretação do direito doméstico. No entanto, compete ao tribunal internacional apreciar se a aplicação das normas de direito interno pelo Estado constitui, ou não, uma conduta do Estado em conformidade com as obrigações assumidas em tratados ou decorrentes de costumes internacionais<sup>31</sup>. A

---

o direito de iniciar um 'processo' de responsabilidade internacional; b) uma norma internacional contrária à lei interna não dá ao Estado direito análogo ao da hipótese anterior" (MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2. p. 124.). Ver, também, Xavier, para quem o artigo 27 da CVDT/69 consagra, "de forma enfática, a supremacia hierárquica dos tratados internacionais sobre o Direito interno" (XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 95).

<sup>28</sup> Em 1997, a Guatemala formulou uma reserva ao artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, pretendendo limitar os efeitos do artigo às normas infraconstitucionais da Guatemala, mas se eximindo da obrigação de observar a regra quando a norma interna em questão fosse a Constituição guatemalteca. Áustria, Dinamarca, Suécia e o Reino Unido apresentaram objeção à reserva formulada pela Guatemala, por considerarem-na incompatível com o objeto e finalidade da Convenção, com base no artigo 19, *c*.

<sup>29</sup> VILLIGER, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 375.

<sup>30</sup> A Corte Internacional de Justiça no caso *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, afirmou que o direito internacional prevalece sobre o direito doméstico (ICJ Report 1988, p. 12, 34).

<sup>31</sup> A Corte Permanente de Justiça Internacional observou, no caso *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, que "the Court is certainly not called to interpret the Polish Law as such, but there is nothing to prevent the Courts' giving judgment on the question whether or not, in applying that law, Poland is acting in conformity with its obligations towards Germany under the Geneva Convention" (PCIJ. *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*. Rep., 1925, series A, n. 7, p. 19). Conferir, também, o caso julgado pela Corte Internacional de Justiça em CIJ. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United*

supremacia do direito internacional no centro de decisão da ordem internacional existe, portanto, no sentido de que a licitude de uma conduta de um Estado conforme o seu direito interno não corresponde, necessariamente, ao cumprimento das expectativas de comportamento na sociedade internacional. Isso não quer dizer que a norma de direito interno não seja considerada como uma norma jurídica<sup>32</sup>, nem que essa norma seria, de algum modo, inválida à luz do direito internacional. A observação heterárquica transfere a análise da situação concreta para o plano da eficácia, admitindo que os Estados possuem uma autonomia nos meios e forma de cumprimento das obrigações internacionais.

Não é possível afirmar que o artigo 27, nem o artigo 26 (*pacta sunt servanda*)<sup>33</sup>, da CVDT/69 estabelecem um método de cumprimento das obrigações internacionais previstas em tratado, pois eles deixam uma margem de liberdade para cada Estado adotar a medida mais adequada ao seu panorama jurídico interno<sup>34</sup>. Nesse sentido, é possível verificar, na aplicação da doutrina da margem de apreciação<sup>35</sup>, o reconhecimento da relação heterárquica entre o direito interno e o direito internacional. Entretanto, determinados tratados, principalmente sobre direitos humanos, limitam a liberdade de implementação ao estabelecerem o dever de incorporação à ordem jurídica interna dos direitos previstos na norma internacional, como no artigo 2(2) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos<sup>36</sup> e no artigo 2

---

Kingdom). ICJ Report, 1992.

<sup>32</sup> A regra prevista no artigo 46 da CVTD/69 é expressa em reconhecer o direito interno como norma jurídica, além de admitir que há normas internas de importância fundamental que podem macular a manifestação de vontade de um Estado em se obrigar na ordem internacional.

<sup>33</sup> Para Villiger, o princípio expresso no artigo 27 teria relevância prática para dar apoio ao princípio da *pacta sunt servanda*, pois, sem ele, a obrigatoriedade dos tratados estaria prejudicada (VILLIGER, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 375).

<sup>34</sup> NOLLKAEMPER, André. The effects of treaties in domestic law. In: TAMS, Christian J.; TZANAKOPOULOS, Antonios; ZIMMERMANN, Andreas; RICHFORD, Athene E. *Research Handbook on the Law of Treaties*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2014. p. 125, "the State is in control of the domestic effect of the treaty".

<sup>35</sup> SHANY, Yuval. Toward a general margin of appreciation doctrine in International Law? *The European Journal of International Law*, [S.l.], v. 16, n.5, p. 907-940, 2006.

<sup>36</sup> Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Artigo 2(2). Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração

da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>37</sup>, por exemplo.

A doutrina da “margem de apreciação” é prevista na Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>38</sup> e amplamente reconhecida nos precedentes da Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>39</sup> desde os anos 1970 e é reconhecida em outros tribunais internacionais, embora sofra severas críticas por parte da doutrina, principalmente em relação à sua aplicação em matéria de direitos humanos<sup>40</sup>. Por essa doutrina, o Estado teria uma prerrogativa de escolher os meios e formas de aplicar disposições convencionais com conceitos indeterminados ou para colmatar lacunas encontradas nos textos<sup>41</sup>.

Erik Jayme já havia sugerido o diálogo das fontes, ao pressupor “uma certa coerência” ao sistema jurídico. Assim, o juiz, diante de fontes com soluções antagônicas, deveria coordená-las em uma decisão<sup>42</sup>. Shany sustenta que os Estados deveriam ter uma margem de apreciação nos casos em que a aplicação do direito dependesse, principalmente, da análise dos fatos, por considerar que as autoridades nacionais têm vantagem

seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto.

<sup>37</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos. Artigo 2. Dever de Adotar Disposições de Direito Interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

<sup>38</sup> Convenção Europeia de Direitos Humanos, Preâmbulo, último parágrafo: “afirmando que as Altas Partes Contratantes, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, têm a responsabilidade primária de assegurar os direitos e as liberdades definidos nesta Convenção e nos seus Protocolos e, ao fazê-lo, gozam de uma margem de apreciação, sujeita à supervisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem estabelecido pela presente Convenção”.

<sup>39</sup> Destaque para o caso CtEDH. *Tyler v The United Kingdom*, App n. 5856/72, 25 April 1978, em que a Corte Europeia decidiu que a margem de apreciação “permite uma interpretação evolutiva da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que deve ser compreendida como um ‘instrumento vivo’, adaptável às condições da contemporaneidade de sua aplicação”.

<sup>40</sup> DELMAS-MARTY, Mireille; IZORCHE, Marie-Laure. Marge nationale d’appréciation et internationalisation du droit. *Réflexions sur la validité formelle d’un droit commun pluraliste*. *Revue internationale de droit comparé*, [S.l.], v. 52, n. 4, p. 753-780, 2000.

<sup>41</sup> SCHÄFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo Aidikaitis; GOMES, Jesus Tupã Silveira. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 328, 2018.

<sup>42</sup> JAYME, Erik. *Direito internacional privado e cultura pós-moderna*, 1996. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43487/27366>. Acesso em: 21 mar. 2022.

sobre as cortes internacionais nas atividades de revelação e acesso a eles. Entretanto, o autor entende que as cortes internacionais estão em melhores condições de interpretação das normas, o que reduziria a aplicação da doutrina nas questões puramente de direito<sup>43</sup>.

A doutrina da margem de apreciação admite que o caráter multicêntrico do sistema do direito resulta em variações de expectativas de comportamento na sociedade, em conformidade com valores sociais, morais, religiosos e culturais dos diferentes povos<sup>44</sup>. Isso exige a concessão de algum crédito aos órgãos de decisão nacionais<sup>45</sup> na apreciação das condições de cumprimento das obrigações internacionais em face das condições objetivas refletidas na ordem jurídica interna. A interação comunicativa entre as programações normativas interna e internacional é necessária para se construir, por meio do diálogo entre as diferentes expectativas de comportamento, soluções adequadas para as demandas da sociedade.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos admite a existência de uma margem de apreciação pelos Estados no cumprimento das obrigações da Convenção Americana na Opinião Consultiva OC-24/17<sup>46</sup>. No Caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”<sup>47</sup>, a Corte reconheceu a aplicação de uma margem nacional de apreciação

<sup>43</sup> SHANY, Yuval. Toward a general margin of appreciation doctrine in International Law? *The European Journal of International Law*, [S.l.], v. 16, n.5, p. 913, 2006.

<sup>44</sup> A Comissão de Direitos Humanos da ONU já decidiu que “public morals differ widely. There is no universally applicable moral standard. Consequently, in this respect, a certain margin of discretion must be accorded to the responsible national authorities” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Hertzberg v Finland*, *Cmn n. 61/1979*. 1982).

<sup>45</sup> MCGOLDRICK, Dominic. A defence of the margin of appreciation and an argument for its application by the Human Rights Committee. *International and Comparative Law Quarterly*, [S.l.], v. 65, p 21–60, 2016.

<sup>46</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Opinião Consultiva OC-24/17, de 24 de novembro de 2017*. San José, 2017. p. 116. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serica\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serica_24_esp.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022. Na opinião consultiva, a Corte afirma que “asimismo, cabe destacar que los asuntos respecto de los que la Corte ejerce sus competencias, pueden comprender también aspectos que integran la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado, también conocida como dominio reservado y, en otras latitudes, como margen de apreciación de los Estados. La citada jurisdicción se encuentra contemplada en la Carta de las Naciones Unidas<sup>11</sup>, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>12</sup> y aunque de manera más indirecta, también en la Convención<sup>13</sup>”.

<sup>47</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. San José, 2004.



ção em recursos processuais. Já no caso Caso “Barreto Leiva vs. Venezuela”<sup>48</sup>, a Corte ponderou que a margem de apreciação não pode estabelecer restrições ou requisitos que infrinjam a própria essência do direito a recorrer da decisão. Percebe-se, portanto, que a doutrina da margem de apreciação encontra ressonância no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, com ressalvas.

A jurisdição internacional, como a da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem o papel de apreciar em que medida a conduta dos Estados produzida a partir da programação da ordem jurídica interna corresponde às obrigações assumidas na Convenção Americana de Direitos Humanos. Como os Estados assumem, inclusive, a obrigação de modificar suas normas internas para incorporar os direitos enumerados no tratado, a Corte tem uma legitimidade mais abrangente para apreciação da aplicação do direito doméstico dos Estados partes, podendo emitir juízos sobre a adequação das medidas normativas adotadas internamente. Por essa razão, as sentenças da Corte Interamericana precisam ser consideradas pelas estruturas operacionais da ordem jurídica interna dos Estados partes para, eventualmente, promover modificações na programação e no funcionamento dessas estruturas, de maneira a compatibilizá-las com as expectativas produzidas no plano regional.

A UMF-CtIDH, criada pelo CNJ, é uma estrutura operacional da ordem jurídica interna voltada para assimilar os sentidos das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme a interpretação que este centro de decisão confere ao Pacto de San José da Costa Rica. Não se trata, portanto, de considerar que a ordem internacional está acima da ordem jurídica interna, mas de promover uma reflexão, dentro da margem de apreciação deixada à ordem jurídica interna, sobre as inconsistências da programação normativa brasileira diante das expectativas criadas na ordem jurídica internacional pela participação no tratado. Ao reconhecer as inconsistências e procurar corrigi-las por meio de medidas compatíveis com os padrões estabelecidos na decisão da corte internacional, o CNJ indica que o sistema de justiça brasileiro mantém uma abertura ao diálogo e à aprendizagem, que tendem a produzir resultados melhores no seu funcionamento.

<sup>48</sup> IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Sentença de 17 de novembro de 2009. San José, 2009.

Esse posicionamento do CNJ foi confirmado na Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”<sup>49</sup>. No ato, o Conselho considera que “cabe aos juízes extrair o melhor dos ordenamentos buscando o caminho para o equilíbrio normativo impactado pela internacionalização cada vez mais crescente e a necessidade de se estabelecer um diálogo entre os juízes”. Trata-se do reconhecimento de que a multiplicidade de ordens deve ser considerada nas decisões do centro da ordem jurídica interna, evitando-se o bloqueio da hierarquização dessas programações normativas.

É importante ressaltar que os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, como o sistema interamericano, não são criados com o objetivo de punir os Estados pelo descumprimento dos seus compromissos internacionais. O principal propósito desses sistemas é contribuir para que o padrão de respeito aos direitos humanos se mantenha elevado nos Estados partes e, nesse sentido, o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer tem uma relevância equivalente ao pagamento de indenizações às vítimas. Não basta reparar, é preciso garantir que as violações de direitos humanos não se repitam, ou que, pelo menos, os Estados demonstrem que estão agindo no sentido de evitar que isso aconteça.

A UMF-CtIDH cumpre o papel de intensificar os esforços do Estado brasileiro para a construção de um sistema de justiça mais condizente com os compromissos internacionais. Isso passa por conhecer e implementar os padrões internacionais de funcionamento das estruturas judiciárias e dos seus órgãos de apoio, por meio de investimentos em capacitação de agentes, criação de novas estruturas, modificação do funcionamento de outras, adoção de normas legais e infralegais e outras medidas que se façam necessárias para esse fim. As ações adotadas pelo UMF-CtIDH apontam para uma consideração heterárquica da ordem jurídica internacional, o que pode representar um passo consistente na direção dessa orientação em outras esferas do sistema de justiça brasileiro.

<sup>49</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022*. Brasília, 2022.

## 5 Considerações finais

A UMF-CtIDH foi criada pelo CNJ com base em fundamentos constitucionais, no que tange ao papel do Conselho no monitoramento do funcionamento do sistema de justiça e, especialmente, em observância à prevalência dos direitos humanos como um princípio que rege as relações internacionais do Brasil. Esse mecanismo de efetivação de decisões proferidas pela corte interamericana representa uma manifestação da própria soberania do Estado, no sentido de atribuir maior eficácia à ordem jurídica internacional, que foi criada com a participação do país. Assim, proporcionar condições para que as obrigações internacionais sejam devidamente cumpridas não representa uma violação da soberania nacional. O cumprimento de tais obrigações reflete, em verdade, o sentido participativo da soberania do Estado, como membro da sociedade internacional que, como tal, detém direitos e deveres na ordem jurídica externa.

Além disso, ao assumir que as sentenças da corte interamericana devem ser cumpridas pelo Brasil, o Estado não coloca a ordem internacional hierarquicamente acima da ordem jurídica interna. A UMF-CtIDH tem o papel de estabelecer um canal aberto para a comunicação do sistema de justiça nacional para as obrigações assumidas internacionalmente pelo Estado no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Com esse mecanismo, o CNJ admite que o centro da ordem internacional tem legitimidade para decidir sobre a conformidade da atuação do Estado brasileiro frente às expectativas de comportamento criadas na sociedade internacional. Isso não significa que exista uma relação de sobreposição das decisões da corte interamericana sobre a jurisdição nacional, mas sim que essas decisões refletem parte do funcionamento das estruturas do sistema do direito, ao qual a ordem jurídica interna encontra-se integrada.

Nesse sentido, ao buscar ampliar a eficácia das sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a ordem jurídica brasileira cria um mecanismo de interlocução com os padrões internacionais de proteção dos direitos humanos, proporcionando condições para o desenvolvimento de sua programação. O resultado dessa interação comunicativa somente é possível ao assumir uma consideração heterárquica da relação entre o direito internacional e a ordem jurídica interna. Uma consideração hierarquizada do sistema do

direito poderia impedir o diálogo ao considerar a ordem interna como superior à ordem internacional.

A heterarquia evita os bloqueios de uma compreensão hierarquizada da relação entre as ordens jurídicas nacional e internacional e viabiliza o fluxo dos sentidos, admitindo que as decisões possam ser tomadas considerando diferentes pontos de vista sobre uma mesma situação jurídica. Essa amplificação dos sentidos possibilita o aprendizado e a tomada de decisões mais adequadas para atender à complexidade das demandas da sociedade por estabilização das expectativas de comportamento.

A adoção de mecanismos de efetivação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como a UMF-CtIDH, não compromete a autonomia da ordem jurídica interna, na medida em que o CNJ poderá recomendar a adoção de medidas adequadas para garantir, ao mesmo tempo, o cumprimento das obrigações internacionais e os fundamentos constitucionais do sistema de justiça nacional. Ao observar, heterarquicamente, os comandos da ordem jurídica internacional, a atualização da programação da ordem jurídica interna revela-se como uma decisão soberana no sentido de atender àqueles comandos como um Estado cooperativo nas relações internacionais. Espera-se que essa dinâmica comunicativa seja capaz de promover um incremento na assimilação, pelo Estado brasileiro, das expectativas de comportamento existentes na sociedade internacional, especialmente em observância do Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos nas relações internacionais, conforme previsto na Constituição.

## Referências

- ARHEGAS, João Gabriel; GUSSOLI, Felipe Klein; VALLE, Vivian Cristina Lima López. O Caso Gomes Lund (“Guerrilha Do Araguaia”) dez anos depois: desafios para o cumprimento integral pelo Estado brasileiro. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 18, n. 3, p. 371-388, 2021.
- ARNAUD André-Jean. From Limited Realism to Plural Law. Normative Approach *versus* Cultural Perspective. *Ratio Juris*, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 246-258, 1998.
- BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

- BURKE-WHITE, William W. International Legal Pluralism. *Michigan Journal of International Law*, [S.L.], v. 25, p. 963-979, 2004.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Hertzberg v Finland*, *Cmn n. 61/1979*. 1982.
- BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. *Relatório de inspeções*: 2018. Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia e Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. Brasília, 2019. Disponível em: [http://crp16.org.br/wp-content/uploads/2019/12/549.3\\_ly\\_RelatorioInspecaoHospPsiq-ContraCapa-Final\\_v2Web.pdf](http://crp16.org.br/wp-content/uploads/2019/12/549.3_ly_RelatorioInspecaoHospPsiq-ContraCapa-Final_v2Web.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021*. Brasília, 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022*. Brasília, 2022.
- FRANÇA. Corte Europeia de Direitos Humanos. *Tyler v The United Kingdom*, *App n. 5856/72, 25 April 1978*. Estrasburgo, 1978.
- IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. San José, 2004.
- IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença. Série C. N. 149, 4 de julho de 2006. San José, 2006.
- IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Sentença de 17 de novembro de 2009. San José, 2009.
- IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Opinião Consultiva OC-24/17, de 24 de novembro de 2017*. San José, 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.
- IACHR. Inter-American Court of Human Rights. Judgment. *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Caso Damião Ximenes Lopes*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de janeiro de 2021. San José, 2021.
- ICJ. International Court of Justice. *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*. Advisory Opinion. *ICJ Report*, 1988.
- ICJ. *International Court of Justice. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*. *ICJ Report*, 1992.
- CIJ. Court of International Justice. *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*. *PCIJ Report*, Haia, n.7, 1925.
- CRAWFORD, James (ed.). *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- DELMAS-MARTY, Mireille; IZORCHE, Marie-Laure. Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste. *Revue internationale de droit comparé*, [S.L.], v. 52, n. 4, p. 753-780, 2000.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2004.
- ESCOLA SUPERIOR DE MAGISTRATURA FEDERAL. *Portaria ESM/AF N.º 002, de 27 de maio de 2021*. Brasília, 2021.
- JAYME, Erik. *Direito internacional privado e cultura pós-moderna*, 1996. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43487/27366>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Tradução Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2006.
- LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- MCGOLDRICK, Dominic. A defence of the margin of appreciation and an argument for its application by the Human Rights Committee. *International and Comparative Law Quarterly*, [S.L.], v. 65, p. 21-60, 2016.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Droit International et Droit Constitutionnel. *Recueil des Cours*, The Hague, pp. 310-463, 1931.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- NOLLKAEMPER, André. The effects of treaties in domestic law. In: TAMS, Christian J.; TZANAKOPOULOS, Antonios; ZIMMERMANN, Andreas; RICHFORD, Athene E. *Research Handbook on the Law of*

- Treaties*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2014. p. 125.
- PALMA, Maurício. Heterarquias Hierárquicas: Semântica e Paradoxos de Atuais Arranjos Jurídicos Globais. In: CALABRIA, Carina; PALMA, Maurício (org.). *Fugas e variações sobre o transconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- RAMOS, André de Carvalho. *Pluralidade das ordens jurídicas: a relação do Direito brasileiro com o Direito internacional*. Curitiba: Juruá, 2012.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- REIHLEN, Markus. *The logic of heterarchies: making organization competitive for knowledge-based competition*. Disponível em: <https://www.econstor.eu/obitstream/10419/59784/1/71823040X.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.
- SCHÄFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo Aidikaitis; GOMES, Jesus Tupã Silveira. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 2, 2018, p. 324-337.
- SHANY, Yuval. Toward a general margin of appreciation doctrine in International Law? *The European Journal of International Law*, [S.l.], v. 16, n.5, p. 907-940, 2006.
- SOUZA, Nevitton Vieira. Jurisdição internacional e as dificuldades de execução de sentenças internacionais no Brasil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 343-356, 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 80.004/SE*. Rel. Min. Xavier Albuquerque, j. 01.06.77, DJ 29.12.77. Brasília, 1977.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 466.343/SP*. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.12.2008 e DJe 05.06.2009. Brasília, 2009.
- TREVES, Tullio. *Diritto Internazionale: problemi fondamentali*. Milão: Giuffrè, 2005.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do Direito Internacional*. 2.ed. Belo Horizonte: DelRey, 2015.
- VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noesis, 2010.
- VILLIGER, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- VIRALLY, Michel. Sur un Pont aux ânes: Les rapports entre droit international et droits internes. In: VIRALLY, Michel (ed.) *Le Droit International en devenir: essais écrits au fil des ans*. Genebra: Graduate Institute Publications, 1990.
- XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.