



O CONTROLE LEGISLATIVO DE CONVENCIONALIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2010-2020)

LEGISLATIVE CONTROL OF CONVENTIONALITY
IN THE CITY OF SÃO PAULO (2010 - 2020)

Danilo Garnica Simini

Doutor em Ciências Humanas e Sociais (UFABC). Doutorando em Direito Internacional (USP). Mestre em Direito (UNESP). Bacharel em Direito (PUC-CAMPINAS). Docente na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) e no Centro Universitário Barão de Mauá (CUBM). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais da UNAERP. E-mail: danilosimini@gmail.com.

Como citar: SIMINI, Danilo Garnica. O controle legislativo de convencionalidade no município de São Paulo (2010-2020). *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 151-169, ago. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n2.50856. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 19/06/2024

Aceito em: 09/04/2025

Resumo: O Estado brasileiro é signatário de diversos tratados de direitos humanos, fazendo com que as normas ali previstas sejam observadas por todas as autoridades públicas em todos os níveis de governo. Os integrantes dos três Poderes devem zelar pela observância das normas internacionais de direitos humanos em suas atividades, bem como devem verificar se as normas domésticas são compatíveis com as regras internacionais. Tal verificação é denominada controle de convencionalidade. O Poder Legislativo também deve realizar tal verificação porque pode impedir a responsabilização internacional do Estado em razão da aprovação de leis contrárias ao Direito Internacional. O presente artigo analisou o controle de convencionalidade exercido de forma preventiva pelo Poder Legislativo municipal de São Paulo entre os anos de 2010 e 2020 no que diz respeito à Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A fim de atingir o objetivo pretendido teceu considerações sobre o controle de convencionalidade no Brasil através de revisão bibliográfica e jurisprudencial, apresentou o processo legislativo na capital paulista com base na sua normativa e realizou levantamento dos projetos de lei municipais sobre direitos das pessoas com deficiência analisados pela Comissão de Constituição e Justiça. Concluiu-se que o Poder Legislativo do município de São Paulo realizou o controle preventivo legislativo de convencionalidade de forma ínfima.

Palavras-chave: controle de convencionalidade; Poder Legislativo; São Paulo; direitos das pessoas com deficiência.

Abstract: The Brazilian State is a signatory to several human rights treaties, which requires that the norms established therein be observed by all public authorities at every level of government. The members of the three Branches of Government must ensure compliance with international human rights standards in their activities, as well as verify whether domestic norms are compatible with international rules. This verification is referred to as the control of conventionality. The Legislative Branch must also perform such verification, as it may prevent the international accountability of the State for the enactment of laws contrary to International Law. This article analyzed the control of conventionality exercised preventively by the Municipal Legislative Branch of São Paulo between 2010 and 2020, with regard to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In order to achieve this objective, the study examined the control of conventionality in Brazil, presented the legislative process in the capital of São Paulo, and conducted a survey of municipal bills on the rights of persons with disabilities reviewed by the Committee on Constitution and Justice. This paper concludes that the Legislative Branch of the municipality of São Paulo carried out preventive legislative control of conventionality only to a minimal extent.

Keywords: conventionality control; Legislative power; São Paulo; rights of people with disabilities.

INTRODUÇÃO

A incorporação das normas internacionais ao ordenamento jurídico interno traz como consequência a obrigatoriedade de sua observância pelas autoridades domésticas. Nesse contexto, surge o chamado controle de convencionalidade. Toda a atividade pública desenvolvida internamente pelos países deve se pautar nos tratados de direitos humanos, e havendo falha nessa tarefa o país poderá ser responsabilizado internacionalmente perante os órgãos competentes. A teoria do controle de convencionalidade é desenvolvida principalmente pela atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e exige da autoridade doméstica a verificação da compatibilidade das normas internas com os preceitos internacionais, especialmente aqueles relacionados aos direitos humanos.

A não realização ou a realização precária do controle de convencionalidade pelas autoridades domésticas constitui um problema em muitos países. No caso do Brasil, a ausência do controle de convencionalidade chegou a ocasionar a responsabilização internacional do Estado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O controle de convencionalidade visa a maximizar a efetividade dos direitos humanos, e no caso de sua realização ou realização precária estes certamente não produzirão todos os efeitos jurídicos e sociais possíveis. Assim, mostra-se importante analisar no âmbito acadêmico a realização do controle de convencionalidade pelas autoridades brasileiras.

Não existem estudos específicos voltados à análise do controle de convencionalidade por parte do Poder Legislativo. Este Poder é de fundamental importância em termos de efetividade dos direitos humanos, pois as leis por ele produzidas devem ser compatíveis com os tratados e demais obrigações internacionais. As leis muitas vezes estão relacionadas com políticas públicas e estas devem respeitar os direitos humanos. Portanto, não havendo controle de convencionalidade por parte do Poder Legislativo existe o risco da criação de leis e implementação de políticas públicas contrárias aos tratados de direitos humanos.

No presente artigo optou-se por analisar o controle de convencionalidade exercido de forma preventiva pelo Poder Legislativo municipal. A escolha pelos municípios se dá em razão do seu importante papel na proteção dos direitos humanos e formulação e implementação de políticas públicas

Dentre os municípios brasileiros, a pesquisa escolheu a capital paulista. A cidade de São Paulo possui Lei Orgânica estabelecendo expressamente a defesa dos direitos humanos de acordo com as normas nacionais e internacionais. A escolha por São Paulo também se justifica em razão da extensa produção normativa municipal e com isso se mostra possível analisar um maior número de projetos de lei.

Outro recorte foi feito em relação ao tema dos projetos de lei. Os direitos e grupos protegidos pelas normas internacionais são amplos, tornando impossível analisar todos os projetos relacionados aos direitos humanos. Dessa forma, somente serão analisados os projetos relacionados aos direitos das pessoas com deficiência. A escolha se justifica pelo fato de o Brasil ter promulgado a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com *status* de emenda constitucional, e em razão de os municípios possuírem competência sobre a temática.

O presente artigo visa, pois, a analisar o controle preventivo legislativo de convencionalidade realizado pela Câmara Municipal de São Paulo através da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa entre os anos de 2010 e 2020, sendo o ano de 2010 o inicial da análise pelo fato de a referida Convenção da ONU ter sido promulgada no Brasil no ano de 2009, e o ano de 2020 o último ano da legislatura anterior. Assim, o recorte temporal possibilita uma análise mais ampla.

A fim de atingir tal objetivo o artigo irá tecer algumas considerações sobre a realização do controle de convencionalidade no Brasil através de revisão bibliográfica e indicação de julgados importantes. Posteriormente, apresentará o processo legislativo no município de São Paulo com base na normativa da capi-

tal paulista e por fim apresentará em termos quantitativos os projetos de lei com a realização do controle de convencionalidade por parte da Comissão de Constituição e Justiça através da análise dos pareceres do referido órgão.

1 A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO BRASIL

O século XX fez surgir o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além da emergência desse ramo do Direito, há uma outra consequência importante, qual seja, a incorporação de uma nova feição do Direito Constitucional Ocidental, com carga axiológica e aberto aos princípios (Piovesan, 2018). Nesse contexto se insere a Constituição Federal de 1988, mesmo promulgada anos após o término da 2^a Guerra Mundial.

A Constituição Federal de 1988 marca a redemocratização brasileira após um longo período ditatorial. O texto apresenta um importante catálogo de direitos fundamentais e apresenta a dignidade humana como princípio básico e informador de todo o ordenamento jurídico, explica Piovesan (2018). Outro aspecto existente nessa Constituição é ressaltado pela referida autora. O texto constitucional apresenta inicialmente os direitos fundamentais para depois tratar da organização do Estado. Dessa forma, “de um Direito inspirado pela ótica do Estado, radicado nos deveres dos súditos, transita-se a um Direito inspirado pela ótica da cidadania, radicado nos direitos dos cidadãos” (Piovesan, 2018, p. 112).

O texto constitucional também apresenta os princípios das relações internacionais do Brasil no seu artigo 4º. Neste dispositivo, encontra-se o princípio da prevalência dos direitos humanos. Em razão dele o Estado brasileiro deve se engajar no processo de elaboração dos tratados de direitos humanos, integrando-os ao ordenamento jurídico interno, bem como se posicionar contrariamente aos países onde existam violações de direitos humanos. Em tal contexto, “esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos.” (Piovesan, 2018, p. 118). Ademais, “o respeito aos direitos humanos constitui hoje um padrão para aferir a legitimidade do Estado perante a comunidade internacional” (Tiburcio; Barroso, 2013, p. 21).

Após a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro passou a assinar, ratificar e promulgar diversos tratados de direitos humanos, aceitou a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e também passou a aceitar o recebimento de denúncias individuais em diversos Comitês de Direitos Humanos do Sistema ONU. Assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos passou a ser incorporado ao ordenamento jurídico interno, tornando as normas internacionais também fontes jurídicas de observância obrigatória para toda autoridade doméstica.

Dessa forma, impõe-se aos três Poderes da República, por meio de seus agentes, a realização do controle de convencionalidade (Simini; Blanes Sala, 2021). Em relação ao Poder Judiciário, há o controle de convencionalidade difuso e controle de convencionalidade concentrado, assim como ocorre com o controle de constitucionalidade. O controle de convencionalidade difuso deve ser feito por qualquer juiz ou Tribunal de forma incidental e produz efeitos *inter partes*. Por outro lado, o controle de convencionalidade concentrado é aquele realizado pelo Supremo Tribunal Federal com efeitos *erga omnes*. O controle de convencionalidade concentrado pode ser exercido através das ações próprias do controle de constitucionalidade, e os legitimados são aqueles indicados no artigo 109 da Constituição Federal (Mazzuoli, 2018a; Menezes, 2009).

O Supremo Tribunal Federal realizou o controle de convencionalidade em alguns casos importantes. No mês de dezembro de 2008, através do Recurso Extraordinário nº 466.343-1, analisou a convencionalidade da prisão do depositário infiel. Entendeu-se ser a referida modalidade de prisão civil incompatível com o artigo 7º da Convenção Americana de Direitos Humanos, pois esta impede a prisão por dívidas, exceto no caso de inadimplemento de obrigação alimentar. O Ministro Gilmar Mendes em seu voto explicou que a internalização dos tratados de direitos humanos tem efeito paralisante em relação à legislação infraconstitucional contrária, bem como estabeleceu o *status supraregal* dos tratados de direitos

humanos não incorporados ao ordenamento jurídico interno através do procedimento indicado no artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal.

O controle de convencionalidade também foi realizado pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar a exigência de diploma de curso de ensino superior para exercer a função de jornalista, através do Recurso Extraordinário 511.961/SP, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgado em junho de 2009. O relator destacou em seu voto que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva nº 5/85, entendeu ser incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos a exigência de diploma de ensino superior para se exercer a profissão de jornalista. Ademais, pontuou ser esse o posicionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, através da Relatoria de Liberdade de Expressão. Esse precedente se destaca pelo fato de o Supremo Tribunal Federal ter levado em consideração, no exercício do controle de convencionalidade, uma opinião consultiva e manifestações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não obstante as divergências acerca do seu caráter vinculante.

Pode-se apontar o julgamento da Lei de Anistia como um caso emblemático envolvendo o controle de convencionalidade no Supremo Tribunal Federal. No ano de 2008, o Conselho Federal da OAB ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) alegando que a Lei de Anistia brasileira (Lei 6.683/79) não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Silva e Volpini Júnior (2015) explicam ter o Conselho Federal da OAB solicitado ao STF uma interpretação conforme a Constituição, ou seja, o objetivo não era a retirada da norma, mas sua inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADPF 153 em abril de 2010, considerando a lei de anistia brasileira compatível com a Constituição Federal de 1988. Votaram pela improcedência os Ministros Eros Grau, Cármén Lúcia, Celso de Mello, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, sendo vencidos os Ministros Ayres Britto e Ricardo Lewandovsky. A decisão do Supremo Tribunal Federal recebeu diversas críticas da comunidade internacional e de órgãos como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Comitê de Tortura da ONU, conforme lembra Martins (2011).

Contudo, no ano de 1995, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu denúncia contra o Estado brasileiro formulada pelo *Centro por La Justicia y el Derecho Internacional* e *Human Rights Watch* referente às violações de direitos humanos ocorridas no âmbito da chamada Guerrilha do Araguaia. No mês de março de 2009, o caso foi encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos. No bojo da sua sentença, em 24 de novembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu ser a lei de anistia brasileira incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como afirmou carecer de efeitos jurídicos a referida norma interna e não poder ser um óbice à investigação e punição dos responsáveis pelas violações de direitos humanos naquele episódio.

Assim, quando o Supremo Tribunal Federal julgou a ADPF, mesmo inexistente naquele momento a sentença no caso Gomes Lund, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já havia reconhecido a responsabilidade internacional do Estado brasileiro. Ademais, em abril de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já havia julgado outros casos envolvendo leis de anistia na América, tais como Barrios Altos vs Peru (2001), Almonacid Arellano vs Chile (2006) e La Cantuta vs Peru (2006). Nesses precedentes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ora, mesmo se tratando de outros países, tais precedentes são importantes na jurisprudência internacional. As sentenças deveriam ter sido utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal, pois a teoria do controle de convencionalidade exige a observância não apenas dos tratados de direitos humanos, mas também da interpretação dada pelos órgãos internacionais. O controle de convencionalidade pelo

Supremo Tribunal Federal poderia ter evitado a responsabilização internacional do Estado brasileiro junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ramos (2016), ao tratar da decisão do STF, ressalta a importância da teoria do duplo controle ou crivo de direitos humanos. Determinada norma interna, para ser considerada válida, deve passar pelos controles de constitucionalidade e convencionalidade. O Supremo Tribunal Federal falhou na realização do controle de convencionalidade, pois quando ocorreu o julgamento a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já havia reconhecido a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em razão das violações de direitos humanos na época da Ditadura Militar, e inclusive havia feito recomendações ao país. O caso foi submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos justamente porque o Brasil não havia cumprido as recomendações feitas. Tais alegações e recomendações deveriam ter sido levadas em consideração pelo Supremo Tribunal Federal.

Outro precedente importante diz respeito à convencionalidade do crime de desacato analisada pelo Superior Tribunal de Justiça em maio de 2017 através do *Habeas Corpus* 379.269 - MS. O referido caso foi analisado pela Terceira Seção, após a Quinta Turma ter entendido ser o crime de desacato incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. O relator do caso na Terceira Seção, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, acabou sendo vencido através da divergência instaurada pelo voto do Ministro Antônio Saldanha Palheiro.

O voto vencedor apresentou, em linhas gerais, os seguintes argumentos: a) as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos não são vinculantes; b) inexistência de caso sobre a temática envolvendo o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos; c) a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu no “Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão” não ser este um direito absoluto; d) mesmo se houvesse decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil sobre a temática, tal fato, por si só, não seria capaz de suprimir eventual deliberação sobre a aplicação interna da sentença, em razão da soberania inerente ao Estado.

Como se vê, o voto vencedor ignora a importância das deliberações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, mesmo o Supremo Tribunal Federal tendo utilizado tais deliberações no julgamento relacionado ao diploma do jornalista. Outro ponto a merecer críticas diz respeito à utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A ausência de processos relacionados ao Brasil não impede a realização do controle de convencionalidade a partir de precedentes de outros países com a mesma temática. Por fim, encontra-se no voto vencedor uma percepção defasada da soberania do Estado. O Direito Internacional dos Direitos Humanos ocasionou a relativização da ideia de soberania e a própria Convenção Americana de Direitos Humanos é clara ao estabelecer a obrigatoriedade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Brasil, quando condenado, deve cumprir a sentença, não sendo cabível se falar em eventual deliberação interna acerca da sua aplicação ou não.

O controle de convencionalidade também deve ser realizado pelo Poder Legislativo (Araújo, 2015; Figueiredo, 2016; Glasenapp, 2015; Mazzuoli, 2018a; Menezes, 2009). O Poder Legislativo deve verificar a compatibilidade das normas domésticas com os tratados de direitos humanos, essencialmente de forma preventiva, através da atuação das Comissões de Constituição e Justiça, além de revogar leis contrárias às normas internacionais. O papel do Poder Legislativo no controle de convencionalidade se explica em razão de tratados como a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabelecerem aos Estados o dever de adotar medidas legislativas necessárias para realização dos direitos nelas previstos.

Por fim, o Poder Executivo exerce o controle de convencionalidade através dos mecanismos de sanção e veto, assim como ocorre no controle de constitucionalidade (Araújo, 2015; Figueiredo, 2016; Glasenapp, 2015; Mazzuoli, 2018a; Menezes, 2009). O Chefe do Executivo poderá vetar projeto de lei quando entender ser contrário ao interesse público (veto político) ou quando for ilegal ou constitucional (veto jurídico). No caso do veto jurídico, com a promulgação do tratado

de direitos humanos este passa a integrar o ordenamento jurídico interno, e por isso deve ser utilizado como parâmetro para eventual veto.

O controle propriamente dito (em caráter estrito), deve ser exercido pelo Poder Judiciário e, em geral, por quem realiza funções judiciais em cada Estado. E isto porque somente o Poder Judiciário está em condições de declarar a invalidade da norma jurídica inconvencional. Nada obstante, tanto o Poder Legislativo como o Poder Executivo e seus agentes estão sujeitos ao controle de convencionalidade (em sentido lato). Para isso devem estar atentos à jurisprudência internacional para evitar atos de execução ou a responsabilidade internacional do Estado que infrinja os tratados e convenções internacionais. É dizer, as autoridades do Executivo e os representantes do Poder Legislativo devem estar atentos às decisões proferidas pelo sistema regional de direitos humanos, aplicando e interpretando as leis do seu país de acordo com as linhas exegéticas do direito internacional dos direitos humanos de maneira que seja mais favorável (positiva) à sua teleologia (Figueiredo, 2016. p. 91).

O controle de convencionalidade, conforme explicado anteriormente, é ferramenta importante para evitar a responsabilização internacional do Estado. Nesse contexto, o Poder Legislativo, objeto de análise na presente tese, poderá levar à responsabilização internacional do Estado. A responsabilização internacional em razão da conduta do Poder Legislativo pode ocorrer em quatro situações: a) quando o Poder Legislativo edita leis contrárias a tratados internacionais já pactuados pelo país; b) quando o Poder Legislativo deixa de revogar lei contrária a tratado internacional; c) quando o Poder Legislativo revoga lei necessária à correta aplicação de tratado internacional; e d) quando o Poder Legislativo deixa de aprovar lei necessária à correta aplicação interna do tratado internacional pactuado pelo próprio país (Mazzuoli, 2018b).

Amaral Júnior também apresenta a mesma argumentação:

O Poder Legislativo engendra a responsabilidade do Estado quando aprovar lei contrária à obrigação internacional anteriormente assumida, quando for abrogada lei interna que impeça a produção de efeitos de tratado em vigor, ou quando o Congresso não adotar a norma pertinente para garantir o cumprimento do acordo internacional já celebrado (Amaral Júnior, 2015, p. 331).

Portanto, pode-se dizer que o Poder Legislativo possui obrigações positivas e negativas. A obrigação positiva consiste em aprovar lei necessária à aplicação de tratado internacional, bem como revogar as disposições internas contrárias aos tratados internacionais. A obrigação negativa consiste em não aprovar lei contrária a compromisso internacional e não revogar as leis necessárias à aplicação interna do compromisso internacional. A responsabilização internacional do Estado por atos do Poder Legislativo também poderá ocorrer quando houver violação de costumes internacionais e princípios gerais do direito internacional; a participação do Poder Executivo na elaboração de uma lei contrária aos compromissos internacionais também poderá levar à responsabilização (Mazzuoli, 2018b). Ademais, mesmo a lei constitucional não poderá eximir o Estado de suas obrigações internacionais (Accioly, Silva; Casella, 2019).

Os princípios aplicáveis aos atos do órgão executivo também são aos do órgão legislativo, ainda que este tenha funcionado como órgão constitucional. Assim, se o poder legislativo do estado adota lei ou disposição interna contrária aos seus deveres internacionais ou incompatível com tais deveres, ou deixa de adotar as disposições legislativas necessárias para a execução de algum dos ditos deveres, o estado responderá por isso. Daí a regra, que se pode dizer universalmente aceita, de que um Estado não pode declinar sua responsabilidade com a invocação de seu direito interno (Accioly; Silva; Casella, 2019, p. 356).

A discussão acerca da responsabilização internacional do Estado por atos do Poder Legislativo traz um importante questionamento: a responsabilização se dá com a simples edição da lei ou é necessária a sua aplicação através de atos administrativos e judiciais? A literatura apresenta algumas considerações a respeito (Amaral Júnior, 2015; Mazzuoli, 2018b; Ramos, 2004).

De acordo com Ramos (2004), em um primeiro momento a Corte Interamericana de Direitos Humanos diferenciava os atos do Poder Legislativo em lei de aplicação imediata e lei de aplicação mediata ou indireta. As leis de aplicação mediata ou indireta estão sujeitas a regulamentação posterior e, por isso, não haveria uma violação imediata, exigindo-se a existência de violações concretas por parte dessas leis. Por outro lado, em relação às leis de aplicação imediata, a mera aprovação pode levar à responsabilização internacional do Estado. Contudo,

do, após o caso *Suárez Rosero vs Equador*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos passou a entender existir a violação ao direito internacional mesmo sem a aplicação da norma interna, ou seja, “o Estado é, assim, responsável pelos atos do legislador, mesmo quando não realizada qualquer medida concreta de aplicação da citada norma. Basta a possibilidade de aplicação da lei” (Ramos, 2004, p. 173-174).

E, no caso de ausência de lei, a responsabilidade do Estado também é concretizada, tendo em vista o seu dever de assegurar os direitos humanos. Busca-se, com isso, o aumento da proteção ao indivíduo, já que a mera edição de lei (auto-aplicável ou não) demonstra uma violação da obrigação internacional de prevenção, não devendo ser esperada a concretização do dano ao particular (Ramos, 2004, p. 174).

Mazzuoli (2018b), por sua vez, também leciona que a aprovação de uma lei contrária a compromissos internacionais já pode gerar a responsabilização internacional do Estado, não sendo necessária a existência de danos concretos, pois com a entrada em vigor da lei todos são potencialmente atingidos por ela. Ademais, ele faz menção à Opinião Consultiva nº 14 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo esta ressaltado ser a criação de uma lei contrária à Convenção Americana de Direitos Humanos uma violação à própria Convenção, capaz de gerar a responsabilização internacional do Estado em questão.

Como se vê, o controle de convencionalidade pelo Poder Legislativo, objeto de análise do presente trabalho, deve ser realizado, a fim de evitar a responsabilização internacional do Estado, pois a edição de uma lei contrária aos tratados de direitos humanos, por exemplo, pode configurar ato ilícito internacional, um dos elementos constitutivos do instituto da responsabilidade internacional do Estado.

2 O PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A atividade legislativa no município de São Paulo está disciplinada através da Lei Orgânica (São Paulo, 1990) e do Regimento Interno da Câmara Municipal (São Paulo, 1991). O Título III da Lei Orgânica trata da organização dos Poderes, disciplinando o Poder Legislativo no Capítulo I (artigos 12 ao 55). O Poder Legislativo no município de São Paulo é exercido por 55 vereadores, eleitos dentre os cidadãos maiores de 18 anos e no pleno exercício dos direitos políticos, conforme preceitua o artigo 12 da Lei Orgânica de São Paulo (São Paulo, 1990).

A Câmara Municipal de São Paulo poderá, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias indicadas no artigo 13 da Lei Orgânica, tais como: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e estadual no que couber; c) legislar sobre tributos municipais; d) legislar sobre Conselhos e Comissões; e e) criar, estruturar e atribuir funções às Secretarias e aos órgãos da administração pública. O artigo 14 da Lei Orgânica também trata das competências da Câmara Municipal, porém sem a necessidade de sanção do Prefeito, destacando-se: a) a eleição da Mesa Diretora; b) a elaboração do seu Regimento Interno; c) dar posse ao Prefeito e Vice; d) autorizar ausência do Prefeito por mais de 15 dias consecutivos; e) criar Comissões Parlamentares de Inquérito; f) autorização para convocação de plebiscito e referendo; e g) criar, organizar e disciplinar o funcionamento dos seus Conselhos e Comissões (São Paulo, 1990).

A Câmara Municipal de São Paulo, conforme artigo 29 da Lei Orgânica, deverá se reunir anualmente de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º agosto a 15 de dezembro. Em regra, as sessões do Legislativo municipal serão públicas, salvo deliberação em contrário adotada através de 2/3 dos votos dos seus membros em razão de motivo relevante. Durante o recesso, a Câmara Municipal poderá ser convocada extraordinariamente pelo Prefeito ou através da maioria absoluta de seus membros, devendo deliberar no período apenas em relação ao motivo da convocação, nos termos do 31 da Lei Orgânica. O artigo 132 do Regimento Interno da Câmara Municipal, por sua vez, indica como sessões as ordinárias, extraordinárias, virtuais, solenes e permanentes.

O processo legislativo no município de São Paulo, de acordo com o artigo 34 da Lei Orgânica, compreende a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis, decretos legislativos e resoluções, devendo as deliberações da Câmara Munici-

pal e de suas Comissões ocorrerem através do voto aberto. Em regra, compete a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos a iniciativa das leis. Em relação ao Prefeito, este poderá solicitar a tramitação em regime de urgência dos projetos de sua iniciativa.

O projeto de emenda à Lei Orgânica poderá ser apresentado por 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal, pelo Prefeito ou pelos cidadãos mediante iniciativa popular assinada por pelo menos 5% dos eleitores do município de São Paulo. A proposta deverá ser discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, nas duas votações, o voto favorável de 2/3 dos membros, respeitando-se um intervalo de 48 horas entre um turno de votação e outro, nos termos dos artigos 36 da Lei Orgânica e 233 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. De acordo com o artigo 234 do Regimento Interno, “projeto de lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito” (São Paulo, 1991); será privativa do Prefeito a iniciativa de projetos de lei indicados no artigo 37, parágrafo 2º, e no artigo 137, incisos I, II e III, ambos do Regimento Interno.

Os projetos apresentados serão encaminhados às Comissões Permanentes da Câmara de Vereadores. De acordo com os artigos 38 do Regimento Interno e 32 da Lei Orgânica, as Comissões podem ser permanentes ou temporárias. As permanentes são aquelas de caráter técnico-legislativo, cuja finalidade é analisar os assuntos a elas submetidos, bem como exercer as demais atribuições indicadas pela Lei Orgânica e Regimento Interno da Câmara Municipal. As comissões temporárias, por sua vez, têm prazo definido, e são extintas quando alcançado o seu objetivo ou expirado o seu prazo de duração. Nas Comissões, deverá ser assegurada, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos integrantes da Câmara de Vereadores.

As competências das comissões permanentes estão indicadas no artigo 46 do Regimento Interno da Municipal de São Paulo:

Art.46-Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - estudar proposições e outras matérias submetidas ao seu exame: a) dando-lhes parecer, oferecendo-lhes substitutivos ou emendas; b) apresentando relatório conclusivo sobre as averiguações e inquéritos. II - promover estudos, pesquisas e investigações sobre assuntos de interesse público; III - tomar a iniciativa de elaboração de proposições ligadas ao estudo de tais assuntos ou decorrentes de indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais; IV - redigir o vencido em primeira discussão ou em discussão única e oferecer redação final aos projetos, de acordo com o seu mérito, bem como, quando for o caso, propor a reabertura da discussão nos termos regimentais; V - realizar audiências públicas; VI - convocar os Secretários Municipais, os responsáveis pela administração direta ou indireta e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município, para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; VII - receber petições, reclamações, representações ou queixas de associações e entidades comunitárias ou de qualquer pessoa contra atos e omissões de autoridades municipais ou entidades públicas; VIII - solicitar ao Prefeito informações sobre assuntos inerentes à administração, dentro da competência da Comissão; IX - fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos ‘in loco’, os atos da administração direta e indireta, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificar a regularidade, a eficiência e a eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais, recorrendo ao auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que necessário; X - discutir e votar projetos de lei que exigir maioria simples, dispensada a competência do Plenário, salvo com recurso de 1/10 (um décimo) dos membros da Casa; XI - acompanhar, junto ao Executivo, os atos de regulamentação, velando por sua completa adequação; XII - acompanhar, junto ao Executivo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução; XIII - solicitar informações ou depoimentos de autoridades ou cidadãos; XIV - apreciar programas de obras, planos regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer; XV - requisitar dos responsáveis a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários; XVI - solicitar ao Presidente do Tribunal de Contas informações sobre assuntos inerentes à atuação administrativa desse órgão (São Paulo, 1991).

Os membros das Comissões deverão eleger seu Presidente e Vice-Presidente, com competências indicadas nos artigos 50 e 52 do Regimento Interno da Câmara Municipal. Os atos e deliberações do Presidente e do Vice poderão ser impugnados através de recurso ao plenário da Comissão. Ademais, havendo ausência simultânea de ambos, caberá ao membro mais idoso presidir a sessão.

As Comissões Permanentes, assevera o artigo 57 do Regimento Interno, deverão se reunir de forma ordinária uma vez por semana e de forma extraordinária, sempre quando for necessário, mediante convocação da Presidência da Comissão ou

a requerimento formulado pela maioria de seus membros. Se a Câmara Municipal estiver de recesso, as Comissões poderão ser reunir em caráter extraordinário para tratar de assunto relevante e inadiável não podendo se reunir durante as sessões ordinárias.

As reuniões das Comissões serão públicas, salvo deliberação em sentido contrário adotada pela maioria de seus membros. No caso de reuniões secretas, somente poderão participar seus membros e pessoas por eles convidadas. As reuniões das Comissões também poderão contar com a presença de técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas, a fim de apresentar esclarecimentos sobre o assunto em discussão. As reuniões serão documentadas, através de atas contendo um sumário sintetizando o discutido e a assinatura dos membros presentes. As Comissões poderão solicitar ao Executivo todas as informações necessárias.

De acordo com o artigo 74 do Regimento Interno, denomina-se parecer o pronunciamento oficial da Comissão sobre qualquer matéria por ela analisada. O parecer deverá ser escrito e conter três partes: a) exposição da matéria em exame; b) conclusão do relator, tanto quanto possível sintética, com sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria e, quando for o caso, oferecendo-lhe substitutivo ou emenda; e c) decisão da Comissão, com a assinatura dos membros que votaram a favor ou contra. Os membros da Comissão poderão opinar sobre a manifestação do relator, e o relatório somente será convertido em parecer com a aprovação da maioria dos membros da Comissão. Havendo a distribuição do projeto para mais de uma Comissão, será ouvida inicialmente a Comissão de Constituição e Justiça e por último a Comissão de Finanças e Orçamento (São Paulo, 1991).

As deliberações das Comissões serão tomadas pela maioria dos votos. Para emitir parecer sobre qualquer matéria a Comissão terá o prazo de 15 dias, podendo ser prorrogado por mais oito dias pelo Presidente da Comissão, mediante requerimento devidamente fundamentado, conforme artigos 62 e 63 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. O prazo começa a ser contado a partir do primeiro dia útil subsequente à entrada do projeto na respectiva Comissão, devendo o Presidente, dentro do prazo máximo de três dias úteis, designar o respectivo relator e este terá o prazo de oito dias para se manifestar por escrito a partir da data da distribuição.

As Comissões Permanentes poderão discutir e votar projetos de lei com quórum de maioria simples, dispensada a votação em Plenário, salvo com recurso de 1/10 dos membros da Câmara de Vereadores. Os pareceres das Comissões serão publicados juntamente com o da última Comissão a ter se manifestado, abrindo-se o prazo de cinco sessões ordinárias para apresentação do recurso, conforme preceitua o artigo 82 do Regimento Interno da Municipal. Havendo aprovação da proposição pela própria Comissão, esta será encaminhada à sanção do Prefeito, nos termos do artigo 84 do Regimento Interno.

Não se tratando de projeto passível de ser discutido e votado pelas Comissões, ele será instruído com os pareceres e será considerado em condições de pauta. O vereador terá até 30 minutos para se manifestar sobre o projeto na primeira fase de discussão, e encerrada a discussão será feita a votação. No caso de substitutivos ao projeto, estes serão votados anteriormente ao projeto original e no caso de rejeição será votado o projeto original. Havendo aprovação do projeto original ou do substitutivo, serão votadas as emendas e com a aprovação será o processo enviado à Comissão de mérito para a redação. Após, será realizada a segunda discussão nos mesmos moldes da primeira. Se houver emendas, será o projeto encaminhado à Comissão para a redação e se houver aprovação sem emendas será desde logo enviado à sanção do Prefeito ou promulgação do Presidente da Câmara, nos termos dos artigos 257 e 258 do Regimento Interno.

O projeto deverá ser encaminhado à sanção do Prefeito no prazo de 10 dias úteis contados da sua aprovação, e decorridos 15 dias úteis do recebimento, sem a oposição do veto por parte do Prefeito, haverá sanção tácita. O Prefeito poderá vetar o projeto total ou parcialmente no prazo de 15 dias úteis, e o veto poderá

ser político quando o projeto for contrário ao interesse público ou jurídico quando for inconstitucional. As razões do voto deverão ser comunicadas à Câmara Municipal no prazo de 48 horas, conforme artigo 361 do Regimento Interno.

A Câmara de Vereadores, por sua vez, deverá deliberar sobre o voto no prazo de 30 dias, contados do recebimento das suas razões. As razões do voto serão analisadas pelas Comissões, se for o caso, devendo emitir pareceres em até 10 dias. O voto poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal; no caso de rejeição, o Prefeito será comunicado em cinco dias úteis para realizar a promulgação do projeto no prazo máximo de 48 horas, nos termos do artigo 368 do Regimento Interno.

3 A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2020

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa é composta por nove membros, e nos termos do artigo 47 do Regimento Interno da Câmara Municipal apresenta as seguintes competências específicas: a) opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer; b) dar encaminhamento às sugestões de proposições encaminhadas por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações e organizações não governamentais (ONGs); c) fiscalizar e acompanhar o cumprimento das leis aprovadas no Município; d) promover estudos e debates sobre temas jurídicos, éticos, sociais, de interesse da comunidade; e e) desincumbir-se de outras atribuições que lhe confere esse Regimento (São Paulo, 1991).

De acordo com o artigo 79 do Regimento Interno, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de alguma proposição ocasiona o seu arquivamento, cabendo recurso ao Plenário da Câmara Municipal pelo autor do projeto, no prazo de 30 dias. Havendo a manutenção do parecer pelo Plenário, o projeto será arquivado, e no caso de rejeição do parecer a proposição será encaminhada a análise das demais Comissões.

No presente trabalho, foi feito o levantamento através do mecanismo de busca SPLEGIS, da Câmara Municipal de São Paulo, de todos os projetos de lei apresentados entre os anos de 2010 e 2020. O termo inicial do levantamento se explica em razão da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ter sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro no ano de 2009. Ademais, foram excluídos da análise os projetos de lei não analisados pela Comissão de Constituição e Justiça, seja porque o autor retirou de tramitação ou porque não houve a análise pela Comissão até o levantamento dos dados. No mecanismo de busca, foi colocado, no campo “assunto” do projeto de lei, a expressão “pessoa com deficiência”.

No período analisado, passaram pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de São Paulo um total de 175 projetos relacionados a pessoa com deficiência. Do total, foi realizado o controle de convencionalidade em 20 projetos, ou seja, em 11,42%. Dentre os 20 projetos com controle de convencionalidade, a Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto em 19 (95%) e pela ilegalidade em apenas um (5%). Dentre os 155 projetos sem a realização do controle de convencionalidade, houve manifestação pela legalidade em 139 (89,67%) e pela ilegalidade em seis deles (10,33%).

A Comissão de Constituição e Justiça realizou o controle de convencionalidade pela primeira vez no Projeto nº 824/2013, de autoria do vereador Toninho Vespoli (PSOL). O referido projeto obriga os órgãos públicos e privados, no âmbito do município de São Paulo, a usarem o termo pessoa com deficiência para se referir a pessoas com qualquer tipo de deficiência. Na justifica do projeto, o vereador assevera que a mudança do termo ocorre em razão da promulgação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A Comissão de Constituição e Justiça analisou o projeto através do Parecer nº 376/2014, tendo como relatora a vereadora Sandra Tadeu (DEM). O parecer, ao se manifestar pela legalidade do projeto, indica não haver à época uniformidade quanto ao termo

correto para se referir às pessoas com deficiência, pois a Convenção da ONU não teria imposto a obrigatoriedade da expressão pessoa com deficiência. De qualquer forma, assevera o parecer, o Poder Público, a fim de conscientizar a população quanto ao termo utilizado pela Convenção da ONU, deveria realizar campanhas.

Posteriormente, a Comissão de Constituição e Justiça realizou o controle de convencionalidade no Projeto nº 564/2014, de autoria do vereador Senival Moura (PT). Através do projeto, instituiu-se o “Serviço de Atendimento Especial”, destinado ao transporte gratuito de pessoas com dificuldades em termos de acessibilidade e mobilidade. O projeto foi analisado pela Comissão por meio do Parecer nº 345/2015, tendo como relator o vereador Arselino Tattó (PT). Além de analisar a legislação interna aplicável à matéria, a Comissão também pontuou a imposição ao Brasil, em decorrência do artigo 4º da Convenção da ONU, de uma série de medidas visando à proteção da pessoa com deficiência, tais como a adoção de medidas legislativas, administrativas ou de qualquer natureza. Manifestou-se pela legalidade da proposição.

O Projeto nº 126/2015, de autoria do vereador Toninho Paiva (PL), dispõe sobre a instalação de caixas eletrônicos em altura compatível para cadeirantes e pessoas com nanismo. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1368/2015, tendo como relator David Soares (DEM). O parecer ressaltou a incorporação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com *status* de emenda constitucional, o dever dos Estados em adotar as medidas necessárias para a realização dos direitos nela previstos, bem como o fato da acessibilidade ser um dos princípios do tratado (artigo 3º, “f”) e também existirem no artigo 9º obrigações relacionadas à acessibilidade.

Houve também realização do controle de convencionalidade no Projeto nº 53/2017, de autoria do vereador Camilo Cristófaro (PSB), cujo objetivo era obrigar os condomínios residenciais de São Paulo a dispor de cadeiras de rodas. O Parecer nº 326/2017 indicou a legalidade do projeto, tendo como relator o vereador Reis (PT). O referido documento ressalta ser a medida compatível com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, pois esta impõe aos Estados a adoção de medidas apropriadas para assegurar a acessibilidade das pessoas com deficiência, eliminando-se obstáculos e barreiras à acessibilidade em edifícios e residências (artigo 9º da Convenção). Ademais, o parecer lembra a incorporação da Convenção da ONU ao ordenamento brasileiro na forma do artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal, fato a demonstrar a higidez e a compatibilidade do projeto com a Carta Magna.

O Projeto nº 103/2017, de autoria dos vereadores Ricardo Teixeira (DEM) e Toninho Vespoli (PSOL), tratava da obrigatoriedade de construção de rampas de acesso do passeio à soleira de entrada dos pontos comerciais, industriais e de serviços. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade através do Parecer nº 879/2017, tendo como relator o vereador Caio Miranda Carneiro (PSB). Novamente, ressaltou-se a incorporação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com *status* de emenda constitucional e a obrigação dos Estados em adotar medidas legislativas, administrativas ou de qualquer natureza necessárias para a realização dos direitos nela previstos. Também destacou ser a acessibilidade um dos princípios do tratado, e a existência de obrigações relacionadas à acessibilidade indicadas no artigo 9º.

O Projeto nº 411/2017, de autoria do vereador Reis (PT), obrigava a instalação de caixa eletrônico com sinalização tátil e áudio para atendimento de deficientes visuais nas agências e postos de atendimento bancário localizados no município de São Paulo. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1487/2017, tendo como relator o vereador Caio Miranda Carneiro (PSB). Mais uma vez, a Comissão destacou a imposição aos Estados, por parte da Convenção da ONU, da adoção de medidas necessárias para a realização dos direitos nela indicados. Também apontou o princípio da acessibilidade e a existência de obrigações dela decorrentes.

A Comissão de Constituição e Justiça realizou novamente o controle de convencionalidade ao se manifestar pela legalidade do Projeto nº 567/2017, de autoria do vereador Paulo Frange (PTB), cujo objetivo era o uso da bengala verde como meio adequado para identificar pessoas acometidas de baixa visão e como instrumento de orientação e mobilidade. Por meio do Parecer nº 732/2018, com a relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM), a Comissão ressaltou que o Brasil, ao ratificar a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, obrigou-se a assegurar o pleno exercício dos direitos nela previstos, devendo adotar medidas legislativas necessárias para esse exercício.

O Projeto nº 708/2017, de autoria do vereador Dalton Silvano (DEM), tratava da obrigatoriedade de supermercados e hipermercados, instalados no município de São Paulo, com construção acima de 700m², possuírem 2% do total de carrinhos de compras adaptados para crianças com deficiência. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 544/2018, tendo como relator o vereador Cláudio Fonseca (PPS). Foi asseverada a compatibilidade do projeto com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, pois esta prevê, conforme artigo 9, item 1, a adoção de medidas por parte do Poder Público para assegurar a acessibilidade às pessoas com deficiência, incluindo a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade em edifícios e residências.

O controle de convencionalidade também foi realizado no Projeto nº 726/2017, de autoria dos vereadores Ota (PSB) e Jair Tutto (PT), cujo objetivo era tornar obrigatória, em todos os supermercados e congêneres, a adaptação de 5% dos carrinhos de compras às crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do pedido através do Parecer nº 892/2018, com a relatoria do vereador Reis (PT). Novamente, a Comissão ressaltou a imposição aos Estados, em razão da Convenção da ONU, da adoção de medidas para assegurar a acessibilidade das pessoas com deficiência e também destacou mais uma vez a incorporação do tratado com *status* de emenda constitucional.

O Projeto nº 773/2017, de autoria do vereador Rinaldi Digilio (PSL), concede às pessoas com o transtorno de espectro autista o direito de utilizar as vagas reservadas para as pessoas com deficiência. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 899/2018, tendo como relator o vereador Cláudio Fonseca (PPS). O parecer ressalta ser o Brasil obrigado, em razão da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a assegurar e promover o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência, devendo adotar as medidas legislativas necessárias para o seu exercício.

Outro projeto com realização do controle de convencionalidade é o de nº 781/2017, de autoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM), cujo objetivo foi alterar o número de caixas preferenciais nos estabelecimentos comerciais de São Paulo. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 219/2018, com a relatoria do vereador André Santos (PRB). O parecer destaca a incorporação da Convenção da ONU ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional, e também o fato de o tratado impor aos Estados a adoção de medidas legislativas, administrativas ou de qualquer natureza necessárias para a realização dos direitos das pessoas com deficiência. Ademais, assevera ser a acessibilidade um dos princípios da Convenção da ONU, bem como a existência de obrigações relacionadas à acessibilidade indicadas no artigo 9º.

O Projeto nº 784/2017, de autoria do vereador Dalton Silvano (DEM), estabelecia o prazo de 12 meses para a realização de estudos sobre a demanda de atendimento especializado voltado às pessoas com deficiências em supermercados e estabelecimentos similares. Os dados deveriam ser encaminhados às autoridades municipais competentes, especialmente àquelas relacionadas à defesa do consumidor para a adoção das medidas cabíveis. O projeto também impunha aos estabelecimentos a obrigação de permitir formas de interação eficientes, tais como LIBRAS e braille. A Comissão de Constituição e Justiça, através do Parecer nº 1407/2018, manifestou-se pela ilegalidade do projeto, com a relato-

ria do vereador João Jorge (PSDB). O parecer entendeu não serem razoáveis as obrigações impostas por meio do projeto. Asseverou-se a existência da ideia de adaptações razoáveis na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e no Estatuto da Pessoa com Deficiência, ou seja, aquelas desprovidas de ônus desproporcional ou indevido. Trata-se do único projeto submetido ao controle de convencionalidade tendo como consequência o reconhecimento da incompatibilidade da proposição com o tratado.

O controle de convencionalidade também foi realizado no Projeto nº 178/2018, de autoria do vereador Jair Tutto (PT), referente à instalação de placas em braille no interior de táxis contendo o seu número para facilitar a sua identificação por passageiros com deficiência visual. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1422/2018, com a relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM). O parecer ressaltou que a incorporação da Convenção da ONU com *status* de emenda constitucional confere natureza constitucional aos direitos das pessoas com deficiência. Ademais, apontou o comprometimento dos Estados, em razão da ratificação da Convenção, a adotar medidas para garantir às pessoas com deficiência o acesso ao transporte, à informação e à comunicação, nos termos do artigo 9º, n. 1 do tratado. Assim, asseverou o parecer, a identificação em braille no interior dos táxis pode conferir às pessoas com deficiência o acesso à informação e à comunicação, conforme obrigação assumida pelo Brasil.

O Projeto nº 263/2018, de autoria do vereador George Hato (MDB), dispõe sobre a obrigatoriedade de as locadoras de veículos automotores disponibilizarem automóveis adaptados para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, e também foi submetido ao controle de convencionalidade através do Parecer nº 2075/2018. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto com relatoria do vereador Caio Miranda Carneiro (PSB), e destacou o dever do Brasil de assegurar e promover o pleno exercício dos direitos indicados na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, devendo adotar as medidas legislativas necessárias.

Também foi submetido ao controle de convencionalidade o Projeto nº 412/2018, de autoria do vereador Toninho Vespoli (PSOL), cujo objetivo era conceder às pessoas com deficiência intelectual o direito de utilizar as vagas reservadas aos deficientes. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1000/2019 com a relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM). Novamente, a Comissão apontou o *status* de emenda constitucional da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o fato de o tratado obrigar os Estados a adotarem as medidas necessárias para a realização dos direitos das pessoas com deficiência, a acessibilidade como um dos princípios da Convenção e a existência de obrigações relacionadas à acessibilidade.

O Projeto nº 498/2018, de autoria do vereador Toninho Vespoli (PSOL), tratava do uso da bengala branca e vermelha como meio adequado para identificar pessoas com surdocegueira, e foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça através do Parecer nº 1948/2019 com relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM). O parecer asseverou ter o Brasil se comprometido, em razão da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a assegurar o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação, devendo adotar as medidas legislativas necessárias. A Comissão se manifestou pela legalidade do projeto.

A Comissão de Constituição e Justiça também realizou o controle de convencionalidade ao se manifestar pela legalidade do Projeto nº 578/2018 através do Parecer nº 1068/2019 com a relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM). O referido projeto altera as regras de adaptação das edificações às pessoas com deficiência e foi apresentado pelo vereador André Santos (REPUBLICANOS). O parecer afirmou ser o projeto compatível com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tendo destacado o seu *status* de emenda constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. Destacou ter a Convenção da ONU imposto aos Estados a adoção de medidas legislativas, administrativas ou de qualquer natureza necessárias para a realização dos direitos nela indicados, e

apontou a existência do princípio da acessibilidade e as obrigações impostas pelo tratado aos países relacionadas à acessibilidade.

Também foi submetido ao controle de convencionalidade o Projeto nº 79/2019, de autoria do vereador Aurélio Nomura (PSDB), cujo objetivo era conceder horário especial ao servidor com deficiência e ao servidor com cônjuge, filho ou dependente com deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1807/2019 com a relatoria do vereador Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS). O referido parecer indicou a substituição do termo portador de deficiência por pessoa com deficiência, conforme terminologia utilizada pela Convenção da ONU.

O Projeto nº 154/2019, de autoria do vereador Ricardo Teixeira (DEM), trataba sobre a obrigatoriedade de carrinhos elétricos ou similares nos supermercados para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida no município de São Paulo. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade do projeto através do Parecer nº 1126/2019 com a relatoria do vereador Reis (PT). O parecer destacou o artigo 9º da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, cuja redação prevê a adoção de medidas por parte dos Estados para assegurar a acessibilidade às pessoas com deficiência, incluindo a eliminação de barreiras e obstáculos.

Por fim, também foi submetido ao controle de convencionalidade o Projeto nº 527/2019, de autoria do vereador Eduardo Tuma (PSDB), cujo propósito é a instalação de leitor de bilhete único em altura compatível para alcance das pessoas com nanismo e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou pela legalidade da proposição através do Parecer nº 22/2020 com a relatoria da vereadora Sandra Tadeu (DEM). Destacou-se, novamente, o *status* de emenda constitucional da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o fato de o Brasil ter se comprometido a garantir, em razão do referido tratado, o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência, inclusive devendo adotar as medidas legislativas necessárias.

Algumas observações podem ser feitas acerca dos projetos analisados. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de São Paulo realizou o controle de convencionalidade pela primeira vez apenas no ano de 2014, não obstante a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ter sido promulgada no ano de 2009. O primeiro controle de convencionalidade foi realizado após a apresentação de outros 60 projetos de lei referentes aos direitos das pessoas com deficiência. O fato de o controle de convencionalidade ser realizado pela Comissão de Constituição e Justiça somente no ano de 2014 talvez possa ser explicado pelas discussões e promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência. As discussões do referido Estatuto mobilizaram a sociedade civil à época, conferindo enorme visibilidade à temática.

Outros pontos merecem destaque. O controle de convencionalidade, quando realizado, utilizou como parâmetro somente a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Em nenhum parecer foi citada a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, promulgada pelo Brasil no ano de 2001. Também não foi citado em momento algum o precedente Damião Ximenes Lopes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e os Comentários Gerais do Comitê da ONU dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Ademais, os pareceres muitas vezes realizaram o controle de convencionalidade rapidamente, e muitos deles apresentam as mesmas argumentações.

Por outro lado, a Comissão de Constituição e Justiça em muitos pareceres ressaltou o *status* constitucional da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Trata-se de um aspecto positivo, e aponta o conhecimento dos vereadores relatores acerca dos tratados como parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro. O *status* constitucional da Convenção da ONU talvez explique a sua exclusiva utilização no controle de convencionalidade, em detrimento

da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

De qualquer forma, não obstante a realização do controle de convencionalidade ao longo dos anos a partir de 2014, o número ainda é baixo, se comparado com o total de projetos sobre direitos das pessoas com deficiência apresentado no período analisado. Conforme explicado anteriormente, apenas 11% dos projetos analisados pela Comissão de Constituição e Justiça foram submetidos ao controle preventivo de convencionalidade. A postura do Poder Legislativo, ao não analisar um determinado projeto de lei à luz dos tratados de direitos humanos, pode ocasionar a aprovação de normas contrárias às obrigações indicadas na normativa internacional. Assim, conforme abordado anteriormente, estar-se-ia diante de uma conduta a configurar um ato ilícito internacional, apta a ensejar a responsabilização internacional do Estado brasileiro.

A postura do Legislativo de São Paulo, ao não realizar o controle de convencionalidade em muitos projetos de lei, acaba também por desrespeitar a própria Lei Orgânica da capital paulista, pois esta prevê expressamente a defesa, por toda a municipalidade, dos direitos humanos indicados nas normas nacionais e internacionais. Ou seja, a principal lei da cidade é clara ao estabelecer a obrigatoriedade da observância das normas internacionais de direitos humanos na atividade pública municipal.

Deve haver maior conscientização do Poder Legislativo acerca de seu papel fundamental nas políticas públicas de direitos humanos e na realização do controle de convencionalidade. O Poder Legislativo também é responsável pela concretização dos direitos indicados nos tratados e convenções. No caso dos direitos das pessoas com deficiência, os tratados analisados apontam expressamente a importância da adoção de medidas legislativas para a concretização dos direitos nela indicados. As normas internacionais de direitos humanos vinculam o Estado como um todo, inclusive o próprio Poder Legislativo.

A conscientização também deverá demonstrar o caráter de fonte jurídica dos tratados de direitos humanos. A partir da sua promulgação, os tratados passam a integrar o ordenamento jurídico interno, seja com *status* de emenda constitucional ou supralegal. O Direito Internacional também é Direito, e por isso deve ser levado em consideração na produção legislativa brasileira em todos os níveis de governo. Assim, com o envolvimento de todos os Poderes, haverá uma efetiva proteção dos direitos humanos em geral e, particularmente, das pessoas com deficiência, evitando-se também a responsabilização internacional do Estado.

CONCLUSÃO

O Brasil, em razão da Constituição Federal de 1988, insere-se nesse contexto de engajamento às normas internacionais, tendo ratificado nos últimos anos diversos tratados e se submetido ao monitoramento de órgãos e tribunais internacionais. O texto constitucional mostra claramente a importância do diálogo com as normas internacionais ao tratar da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais e ao admitir que os direitos indicados por ele não excluem os existentes em tratados. Assim, toda autoridade brasileira deve zelar pela observância das normas internacionais. Todos os Poderes da República devem realizar o controle de convencionalidade.

A realização do controle de convencionalidade pode ser observada em alguns julgados no Brasil, especialmente nos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Porém, mesmo nestes tribunais, verifica-se uma interpretação equivocada do Direito Internacional dos Direitos Humanos e um apego a uma ideia de soberania defasada. Norma internacional é norma jurídica e sentença de tribunal internacional é sentença judicial; por isso, devem ser aplicadas e observadas na atividade jurisdicional doméstica.

Os Poderes Executivo e Legislativo também devem realizar o controle de convencionalidade. Em relação ao Poder Legislativo, objeto de análise, os tratados de direitos humanos impõem aos Estados o dever de adotar medidas legislativas necessárias à concretização dos direitos neles indicados. Ou seja, o Poder Legislativo deve criar normas compatíveis com os tratados de direitos e revogar eventuais leis contrárias. Trata-se de fundamental tarefa, a exigir do Poder Legislativo o controle preventivo de convencionalidade através da atuação das Comissões de Constituição e Justiça, nos moldes do controle de constitucionalidade.

Dentre os tratados impositivos de adoção de medidas legislativas, encontra-se a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A proteção jurídica internacional dos direitos das pessoas com deficiência impõe aos Estados uma série de iniciativas através do conteúdo de tratados, recomendações do Comitê da ONU e recomendações feitas por Estados durante a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos. A proteção jurídica internacional dos direitos das pessoas com deficiência, portanto, também exige o diálogo entre as ordens jurídicas nacional e internacional através do controle de convencionalidade.

A implementação dos direitos humanos exige uma atuação especial dos municípios. No Brasil, os municípios detêm um papel fundamental na proteção dos direitos humanos em razão do seu tratamento constitucional, e para os fins do artigo foi escolhida a cidade de São Paulo para análise do controle preventivo legislativo de convencionalidade em razão da existência de normas e órgãos municipais, com referência expressa à importância das normas internacionais na formulação e implementação de políticas públicas municipais.

O controle preventivo legislativo de convencionalidade realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal foi analisado através do levantamento dos pareces exarados entre os anos de 2010 e 2020. Ao menos até 2020, constatou-se a realização do controle de convencionalidade em apenas 11,42% dos pareceres. Por isso, concluiu-se ter havido a realização do controle de convencionalidade de forma ínfima. O pequeno índice deixa questões em aberto relacionadas aos motivos da sua não realização, ou seja, se a não realização se explicaria em razão do desconhecimento da norma internacional ou o desconhecimento da obrigatoriedade da sua aplicação enquanto norma jurídica integrante do ordenamento jurídico brasileiro.

A realidade analisada se insere nas críticas feitas pela literatura acerca do controle de convencionalidade. Não basta exigir a verificação da compatibilidade das normas nacionais com as normas internacionais. Mostra-se importante, antes de mais nada, a capacitação e a conscientização dos agentes locais. A autoridade doméstica precisa compreender a importância das normas internacionais de direitos humanos no contexto de máxima proteção dos indivíduos. Os trata-

dos de direitos humanos não visam a substituir o ordenamento jurídico interno, mas a complementá-los.

Essa tarefa de conscientização e capacitação é ainda mais relevante nas cidades, local privilegiado em termos de formulação e implementação de políticas públicas de direitos humanos. Transformar as cidades brasileiras em *human rights cities* não constitui tarefa fácil em um contexto marcado por desigualdades e violência, mas não é impossível. O Direito Internacional constitui uma ferramenta fundamental nessa missão em prol da observância dos direitos humanos no âmbito das cidades. A proteção dos direitos humanos é uma responsabilidade compartilhada entre todos os órgãos e autoridades públicas municipais, a começar pelo Poder Legislativo, por meio da criação de leis voltadas à implementação de políticas públicas. Este é o desafio imposto pelo controle de convencionalidade.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de direito internacional público.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAÚJO, Louise de. **Os direitos humanos como parâmetro de aplicação do controle de convencionalidade das leis:** precedentes do Sistema Interamericano e o caso Brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle de constitucionalidade e de convencionalidade no Brasil.** São Paulo: Malheiros, 2016.

GLASENAPP, Ricardo Bernd. **Controle de convencionalidade por omissão:** a responsabilidade do Presidente da República na efetividade dos instrumentos internacionais de direitos humanos. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MARTINS, Tahinah Albuquerque. **Controle de convencionalidade:** a influência das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil e a declaração de nulidade da Lei de Anistia. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018a.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018b.

MENEZES, André Felipe Barbosa de. **Controle de convencionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.** 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos.** 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos:** seus elementos, a reparação devida e as sanções possíveis. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SÃO PAULO (município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo:** atualizada até a Emenda 40/17. São Paulo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2019/10/Apostila_Artigos-da-Lei-Organica-do-Municipio-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

SÃO PAULO (município). **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:** atualizado até a Resolução nº 21 de 27 de junho de 2025. São Paulo: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2025/06/RC291C.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SILVA, Carla Ribeiro; VOLPINI JÚNIOR, Bruno Wanderley. A responsabilidade internacional do Brasil em face do controle de convencionalidade em sede de direitos humanos: conflito de interpretação entre a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos e o Supremo Tribunal Federal quanto a Lei de Anistia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 611-629, 2015.

SIMINI, Danilo Garnica; SALA, José Blanes. O controle de convencionalidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2. p.363-382, 2021.

TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.