



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Lei 13.031/2024
Publicado no DTEN em 17/11/2025 Registro: 2025.0001188733*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2147772-59.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, ANA CATARINA STRAUCH, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÉA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 5 de novembro de 2025.

**JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO N° 31.204/2025

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2147772-59.2025.8.26.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Prefeito do Município de Sorocaba e

Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SÍMBOLOS PÁTRIOS.

I. Caso em exame: Lei nº 13.031/2024, editada pelo Município de Sorocaba, que “institui o sistema de políticas públicas em respeito aos símbolos da pátria”.

II. Questões em discussão: (i) invasão de competência legislativa; (ii) ofensa à liberdade de pensamento e expressão.

III. Razões de decidir: (i) competência privativa da União para legislar sobre a matéria, ante a titularidade absoluta da República em relação aos símbolos nacionais; (ii) indevida repressão ao exercício independente do pensamento, contrariando as salvaguardas postas na Carta. Inteligência dos artigos 5º, inciso IX, 13 e 220, caput e § 2º, da Constituição Federal. Exame da doutrina e da jurisprudência.

IV. Dispositivo: Procedência.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei nº 13.031, de 27 de junho de 2024, que “*institui o sistema de políticas públicas em respeito aos símbolos da pátria*”, de iniciativa da edilidade do Município de Sorocaba.

Sustenta o autor, em síntese, incompatibilidade do ato normativo com os artigos 5º, inciso IX, 13, §1º, e 220, § 2º, da Constituição Federal e 144 da Constituição Estadual, ante a: a) ofensa à liberdade de manifestação de pensamento e de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

expressão; b) invasão da esfera de competência legislativa privativa da União. Requer, afinal, o acolhimento da pretensão.

Ausente pedido de concessão de cautela, sobrevieram as informações do Presidente da Câmara Municipal e o parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 205-210).

O Prefeito e a D. Procuradoria Geral do Estado, embora instados, não se manifestaram (fls. 125-130; 136-142; 131; 133; 200).

É o relatório.

Cumpre assinalar, desde logo, que a Suprema Corte consolidou o entendimento de que é possível aos Tribunais Estaduais realizar o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais e estaduais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que sejam elas de reprodução obrigatória pela Carta do Estado. Eis a tese fixada no julgamento do RE nº 650.898/RS, em 1º.8.2017, sob o regime de repercussão geral (Tema 484):

Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No Estado de São Paulo, o legislador constituinte prescreveu que “os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição” (artigo 144), do que resulta a submissão dos Municípios aos princípios instituídos na Lei Maior, viabilizando, consequentemente, a apreciação da presente demanda por este Sodalício.

Posta essa premissa, transcreve-se, para melhor compreensão, a lei impugnada:

Artigo 1º. Em todo o território do município de Sorocaba será proibido o vilipêndio contra a bandeira nacional e demais símbolos nacionais.

Parágrafo único. Considera-se vilipêndio o desrespeito e ataques proferidos à bandeira nacional e demais símbolos nacionais como o pisoteamento e destruição destes em atos individuais ou coletivos, além da utilização destes símbolos com zombarias, palavras chulas e palavras de ordem.

Artigo 2º. Fica proibido o uso da bandeira nacional e demais símbolos nacionais com alusão a sistemas de governos ditatoriais estranhos a nossa constituição ou ideologias totalitárias, bem como substituir suas cores e formas em referências a ideologias político-partidárias, em desprezo com nossa tradição.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 3º. Fica instituída a multa de 200 UFESPs para o infrator do disposto nesta Lei.

Artigo 4º. As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Artigo 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem.

Não obstante a Constituição Federal tenha assegurado aos Municípios a capacidade de gestão e de regulamentação relativamente às matérias de interesse local, esse atributo não foi concebido de forma absoluta, balizado que é pela distribuição de competências nas três esferas – federal, estadual e municipal.

Com efeito, “na esfera municipal a competência legislativa se resolve tão somente nas disposições do art. 30, I e II, da Constituição da República. O inciso I trata da competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e nesse aspecto a evolução da doutrina e da jurisprudência vem apontando critérios para definir essa cláusula aberta. Tem-se firmado, assim, que o interesse local diz respeito às matérias que, porventura, adquiriram configurações peculiares em tal ou qual Município, por aplicação do princípio da predominância do interesse. Igualmente, vai se firmando o entendimento de que o interesse local guarda estreita relação com o âmbito territorial. Tudo o que ultrapassar esses dois limites estará, portanto, fora da incidência do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inciso I do art. 30º (ADI nº 0296371-62.2011.8.26.0000, rel. Des. Arthur Marques, j. em 1º.8.2012).

No que toca ao tema em foco, o óbice à atividade legislativa municipal jaz no artigo 13 da Constituição Federal, que elege a República como titular absoluta dos símbolos pátrios. Confira-se:

Artigo 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

§ 1º - São símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais.

§ 2º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

A matéria é, portanto, de interesse nacional, razão pela qual cabe unicamente à União discipliná-la, como, há muito, o fez, ao promulgar a Lei nº 5.700/1971, que *dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais*, punindo condutas que lhes sejam ofensivas, nos seguintes termos:

Artigo 35. A violação de qualquer disposição desta Lei, excluídos os casos previstos no art. 44 do Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, é considerada contravenção, sujeito o infrator à pena de multa de uma a quatro vezes o maior valor de referência vigente no País, elevada ao dobro nos casos de reincidência.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 36. O processo das infrações a que alude o artigo anterior obedecerá ao rito previsto para as contravenções penais em geral.

A edição da lei municipal representa, pois, indevida ingerência em tema de competência legislativa da União.

Banem quaisquer dúvidas a respeito as reflexões expostas pelo Min. André Mendonça no julgamento da ADI nº 7.019/RO, atinentes à língua portuguesa, - mas inteiramente aplicáveis na espécie -, no sentido de que:

(...) para evidenciar o aludido caráter nacional da matéria, basta mirar o que prescreve o art. 13 da Lei Fundamental: “[a] língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil”.

Dispositivo este que, topograficamente localizado no Capítulo “Da Nacionalidade” - terceiro capítulo do Título II - , e abordando em seu § 1º também os símbolos da nossa República, muito apropriadamente alça a língua portuguesa à condição de elemento formador da própria identidade nacional.
(...)

Não há, assim, maiores dificuldades em verificar que, diante da necessidade de se conferir uma uniformidade de tratamento à matéria, em todo o território pâtrio, justifica-se a reserva de competência legislativa em favor da União. (grifamos) (rel. Min. Edson Fachin, j. em 13.2.2023)

Como bem ponderou o I. Subprocurador-Geral de Justiça, “*a norma municipal entra em rota de colisão com o princípio federativo. É da União a competência legislativa privativa para*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

regulamentação dos símbolos nacionais, tarefa exercida pela Lei nº 5.700/71.

Com efeito, o conteúdo do § 1º do art. 13 da Constituição revela bens 'lato sensu' que pertencem à República Federativa do Brasil, e não ao Município de Sorocaba. Logo, à luz da teoria dos 'inherent powers', somente a União tem competência para disciplinar o seu uso e a sua tutela, até porque aos Estados, Distrito Federal e Municípios a Constituição consentiu a adoção de símbolos próprios (...)

Cuida-se de invasão da esfera de competência legislativa privativa da União, violando o art. 144 da Constituição Paulista, pois: "a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados" (STF, RE 981.825 AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 21-11-2019)." (fls. 209-210).

Não há lugar, pois, para a atividade legiferante do Município com vistas a suplementar os parâmetros traçados pela Lei federal nº 5.700/1996, válidos para todo o território nacional.

Ademais, conforme foi apontado na peça vestibular, o legislador local, ao vedar "o uso da bandeira nacional e demais símbolos nacionais com alusão a sistemas de governos ditatoriais estranhos a nossa constituição ou ideologias totalitárias, bem como



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

substituir suas cores e formas em referências a ideologias político-partidárias, em desprezo com nossa tradição", atenta contra a livre manifestação do pensamento, direito fundamental e irrestrito do cidadão, tutelado pelos artigos 5º, inciso IX¹, e 220, *caput* e § 2º², da Constituição Federal.

A propósito, anotou o *Parquet* que "o diploma legal impugnado é incompatível com a liberdade de manifestação de pensamento e de expressão das atividades artística, intelectual, científica e de comunicação (arts. 5º, IX, e 220, *caput* e § 2º, da Constituição Federal) (...) Trata-se de direito fundamental que se insere entre os direitos de comunicação, com uma dupla dimensão: individualmente visa proteger a expressão do pensamento, e coletivamente, tutela a difusão de informações e ideias de toda índole para o debate público, que visa à autodeterminação dos indivíduos como expressão própria do princípio da dignidade humana. (...) Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal consolida a diretriz de resguardar preponderantemente o discurso, com a vedação à censura prévia, e a possibilidade de eventual reparação, a ser analisada a posteriori (STF, ADPF 130, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto 30-04-2009, DJe 06-11-2009, RTJ 213/020;

¹ Artigo 5º. *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...)*

² Artigo 220. *A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...)*

³ § 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. (...)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

STF, ADI 4815, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, 10-06-2015, DJe 01-02-2016; STF, ADPF 548, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, 15-05-2020, DJe 09-06-2020). (...) Tratando-se de pressuposto do Estado Democrático de Direito, na medida em que somente por meio da liberdade de manifestação e expressão do pensamento os direitos políticos são efetivamente exercidos, haverá, igualmente, limitação quando ele for instrumento para atentar à própria ordem democrática (STF, AP 1044, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 20-04-2022, DJe 23-06-2022).

O ônus argumentativo para a restrição da liberdade de manifestação e expressão do pensamento será maior e mais denso que o utilizado para restringir outros direitos fundamentais, em virtude do seu caráter preferencial. Ao proibir manifestações com uso da bandeira nacional e demais símbolos nacionais “com alusão a sistemas de governos ditatoriais estranhos a nossa constituição ou ideologias totalitárias, bem como substituir suas cores e formas em referências a ideologias político-partidárias”, a lei local promove o denominado “efeito resfriador” ou inibitório no âmbito da liberdade de expressão (chilling effect), que consiste em forma de autocensura promovida pelo emissor da mensagem, em geral pertencente a grupos minoritários, que deixa de veicular suas opiniões com receio de sofrer retaliações ou mesmo sanções e imposições de multas, inviabilizando o exercício do referido direito fundamental” (fls. 207-209).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E não se perca de vista que “*censurar*’ é opor restrições com caráter de reprimenda. Se são livres as atividades indicadas [intelectual, artística, científica e de comunicação] é porque não comportam restrições, e menos ainda qualquer forma de reprimenda em razão de seu exercício. Isso, aliás, se reafirma no § 2º do art. 220, em que se declara, de modo enfático, ser ‘vedada toda e qualquer forma de censura de natureza política, ideológica e artística’, ainda que se admita um controle classificatório de diversões e espetáculos públicos (arts. 21, XVI, e 220, §3º, I). ‘Licença’, aqui, está no seu sentido próprio de ato público que reconhece o cumprimento de requisitos para o exercício de um direito subjetivo. Mas ela só é admissível nos casos em que o exercício do direito depende do cumprimento de requisitos. Como, no caso em exame, a Constituição assegura a liberdade das atividades indicadas sem submissão a qualquer requisito, a licença não teria cabimento. Mesmo se não se estabelecesse que o gozo dessa liberdade independe de licença, certamente ainda assim não caberia licença, nem qualquer forma de autorização. Tudo isso mostra que a liberdade consignada no dispositivo há de fluir desembaraçadamente” (grifamos) (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 99).

Irrefragável, destarte, que o ato normativo em causa, ao reprimir o exercício independente do pensamento, distorce o objetivo da dicção constitucional que salvaguarda a todos indistintamente exteriorizar, sem exprobração pelos



PODER JUDICIÁRIO

poderes instituídos, suas convicções.

Emerge do cenário descrito insuperável conflito entre os preceitos examinados e as regras constitucionais, estas hegemônicas, medulares, razão pela qual, outra solução não há senão extirpá-los do ordenamento positivo.

Isto posto, julga-se procedente a ação para declarar a constitucionalidade da Lei nº 13.031/2024, que *"institui o sistema de políticas públicas em respeito aos símbolos da pátria"*, editada pelo Município de Sorocaba.

**José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator**

