



CONSULTA/0597/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000082)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALUMÍNIO – SP

At.: Dr. Fernando Mascarenhas Orasmo Fontana – Jurídico

EMENTA:

Câmara Municipal – Proposição legislativa, de iniciativa parlamentar, que visa inserir o Brasão das Armas de Alumínio na Bandeira Municipal – Autorização constitucional para o Município instituir “símbolos próprios” – Competência comum (administrativa) para conservar o patrimônio público e legislar, concorrentemente e por interesse local, sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” – Legislação federal e municipal de regência – Deflagração do processo legislativo – Iniciativa concorrente em face do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal – Desconhecimento da existência de normas *restritivas* de alteração dos símbolos próprios do Município – Razoabilidade e recomendação da realização de estudos prévios por profissionais especializados, notadamente para justificar os motivos determinantes da alteração legislativa e facilitar o convencimento e/ou consenso entre os vereadores e população representada e evitar quaisquer prejudicialidades de sua aceitação pela Edilidade – Independentemente de a

legislação organizacional não contemplar a hipótese de participação popular no processo legislativo da lei que visa a inserção do “Brasão das Armas na Bandeira do Município” ou, quiçá, a inviabilidade da realização de plebiscito ou referendo, as comissões legislativas permanentes possuem atribuição organizacional para, a seu exclusivo critério, realizar “audiências públicas com entidades da sociedade civil” e, assim assegurar a participação popular, individual ou coletivamente –
Considerações gerais.

CONSULTA:

A Administração Consulente noticia que “[...] *no município de Alumínio, existe a Lei 295/96 que instituiu a bandeira, símbolo do Município*” e a tramitação de que “ *há um projeto de lei (106 de 2025) que dispõe sobre a inserção do brasão de armas de Alumínio na bandeira municipal e dá outras providências* <https://aluminio.siscam.com.br/arquivo?>” e, em seguida, formula os seguintes questionamentos:

O projeto de lei é de competência do Poder Legislativo municipal ou deveria ser de iniciativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação dos poderes?

A proposta de alteração da bandeira municipal, inserindo o brasão de armas, pode ser considerada matéria de "símbolos municipais" e, sendo assim, há competência legislativa para o vereador propor essa mudança?

Existe algum dispositivo na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Município que restrinja ou discipline a criação e alteração de símbolos municipais?

A inserção do brasão na bandeira fere algum princípio constitucional, como o da impessoalidade, da legalidade ou da moralidade administrativa?

O projeto de lei está em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Alumínio, especialmente em relação à criação e alteração de símbolos municipais?

É necessário que o projeto seja precedido por estudo técnico, parecer histórico ou consulta a entidades de heráldica e vexilologia?

A ausência desses elementos pode tornar o projeto inconstitucional ou viciado?

Há jurisprudência ou pareceres de tribunais (como o Tribunal de Contas ou o Supremo Tribunal Federal) sobre a alteração de símbolos municipais por iniciativa parlamentar?

O projeto pode ser considerado inconstitucional por vício de iniciativa, caso a alteração da bandeira seja de competência privativa do Executivo?

A eventual aprovação do projeto sem parecer técnico pode ensejar questionamentos por parte do Ministério Público ou de cidadãos, via ação popular ou ação civil pública?

Existe alguma recomendação para que projetos dessa natureza passem por consulta pública ou audiências com a população, dado seu caráter simbólico e identitário?"

ANÁLISE JURÍDICA:

Antes de apreciarmos o mérito das questões formuladas, é sempre oportuno lembrar que Constituição da República contempla que "são símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais" e que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios" (ver §§ 1º e 2º do art. 13).

Eis, pois, a autorização constitucional para o Municípios instituírem os "Símbolos Municipais", observando-se que a Lei Orgânica do Município estabelece claramente que "são símbolos do Município, a Bandeira, o Brasão e o Hino, *representativos de sua cultura e história*" (ver parágrafo único do art. 2º) (grifamos).

Na seara infraconstitucional e infraorganizacional, convém observar que, relativamente aos "Símbolos Nacionais", a matéria encontra-se regulamentada pela Lei (federal) nº 5.700/1971, que "*dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais e dá outras providências*" e, relativamente, aos "Símbolos

Municipais”, como bem deixou entrever a Administração Consulente, a matéria encontra-se disciplinada pela Lei (municipal) nº 295/1996, que *“dispõe sobre a instituição, a forma e a apresentação dos símbolos do Município de Alumínio e dá outras providências”*.

A propósito, não podemos esquecer ainda que se insere na competência comum (administrativa) dos Entes Federados “conservar o patrimônio público” (ver inc. I do art. 23 da Constituição da República), legislar concorrentemente sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (ver inc. VII do art. 24 e inc. IX do art. 30 da Constituição da República)

O certo é que as Constituições da República (ver inc. I do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso da edição de normas municipais instituindo ou alterando os “Símbolos Municipais”.

Isto posto, feita essa breve preliminar que entendemos oportuna e pertinente, passamos, agora, a responder objetivamente.

1) “O projeto de lei é de competência do Poder Legislativo municipal ou deveria ser de iniciativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação dos poderes?”

Como é sabido, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais (federal e paulista) não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Portanto, como essa matéria não está reservada por lei constitucional ao Chefe do Poder Executivo nem à Mesa Diretora da Câmara Municipal, a deflagração do processo legislativo da lei autorizadora da alteração de tais e quais "Símbolos Municipais" é de iniciativa concorrente.

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que tratava de iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (grifo nosso).

Ademais, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

2) "A proposta de alteração da bandeira municipal, inserindo o brasão de armas, pode ser considerada matéria de "símbolos municipais" e, sendo assim, há competência legislativa para o vereador propor essa mudança?"

Prejudicada em razão da preliminar e da resposta anterior, embora, convenhamos, que não é usual, a inserção do Brasão das Armas na Bandeira do Município.

3) “Existe algum dispositivo na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Município que restrinja ou discipline a criação e alteração de símbolos municipais?”

Como já deixamos entrever na preliminar, existe autorização constitucional para instituição, pelos Estados e Municípios, de símbolos próprios e legislação federal e municipal disciplinando sobre a instituição, forma e apresentação dos respectivos símbolos, não sendo de nosso conhecimento a existência de normas *restritivas* de alteração dos símbolos próprios.

O que existem e encontram-se vigentes e eficazes são normas coibitivas do *uso inadequado* ou *desrespeitoso* dos símbolos nacionais (bandeira e hino) que, como contravenção penal, é passível de aplicação de sanção pecuniária de natureza penal, a exemplo do disposto no art. 35 da Lei (federal) nº 5.700/197, com as alterações produzidas pela Lei (federal) nº 6.913/1981.

O mesmo se diga em relação ao uso inadequado ou desrespeitoso dos símbolos municipais, condutas essas que passíveis de sanção pecuniária de natureza administrativa, a exemplo do disposto na primeira parte do art. 25 da Lei (municipal) nº 295/1996

4) "A inserção do brasão na bandeira fere algum princípio constitucional, como o da impessoalidade, da legalidade ou da moralidade administrativa?"

Não conseguimos vislumbrar nenhuma afronta aos citados princípios constitucionais e da Administração Pública na pretensão de alterar e/ou atualizar, mediante lei específica, tais e quais "Símbolos Municipais", observadas, por certo, as peculiaridades contemporâneas relativas à eventuais transformações históricas, sociais, econômicas e culturais ocorridas, por certo, desde o advento da mencionada Lei (municipal) nº 295/1996.

5) O projeto de lei está em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Alumínio, especialmente em relação à criação e alteração de símbolos municipais?

Sim, notadamente em face do dissemos na parte final da preliminar (competência legislativa municipal) e da resposta nº 1 (titularidade – comum ou concorrente – no que se refere à deflagração do processo legislativo).

6) "É necessário que o projeto seja precedido por estudo técnico, parecer histórico ou consulta a entidades de heráldica e vexilologia?"

Em nossa opinião, em razão de a norma municipal de regência dos "Símbolos Municipais" valer-se da terminologia heráldica para descrição dos símbolos municipais, é de se presumir que, à época de sua edição, ela deve ter sido precedida de estudos prévios realizadas por estudiosos da história local (antiga ou contemporânea), especialistas em heráldica, em vexilologia ou, quiçá, ou vexilógrafia

e, se caso confirmada essa hipótese, afigura razoável e recomendável afirmar que a pretendida “a inserção do Brasão das Armas na Bandeira do Município” deve ser antecedida do concurso desses mesmos profissionais, com o intuito, por certo, de justificar os motivos determinantes da alteração legislativa e facilitar o convencimento e/ou consenso entre os vereadores e população representada.

No entanto, é importante esclarecer que a realização de estudos prévios não está inserida em regras específicas que regulam o processo legislativo municipal (ver Título V do Regimento Interno da Edilidade – Das Proposições e sua Tramitação), de forma que sua ausência não implica em “vício” procedimental, mas, eventual e hipoteticamente, pode resultar em prejudicialidade de sua aceitação, seja pelo Presidente da Edilidade, comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral e, inclusive, pela comunidade local representada.

7) “A ausência desses elementos pode tornar o projeto inconstitucional ou viciado?”

Não, como já deixamos entrever na resposta anterior, por não integrar as regras do processo legislativo, não há que se falar em proposição inconstitucional ou viciada, mas, enfatize-se, a “omissão” da realização de estudos prévios realizados por profissionais especializados pode se traduzir na prejudicialidade de sua aceitação pelo população e Plenário Cameral.

8) Há jurisprudência ou pareceres de tribunais (como o Tribunal de Contas ou o Supremo Tribunal Federal) sobre a alteração de símbolos municipais por iniciativa parlamentar?

Parcialmente prejudicada em razão de não estar inserida em nossas atribuições a realização e envio de pesquisas de jurisprudência junto aos Tribunais Superiores e, inclusive das Cortes de Contas.

De qualquer maneira, para confirmar a titularidade comum da deflagração do processo legislativo da norma alteradora de uso de símbolo municipal, localizamos a seguinte decisão oriunda do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 1º da Lei Municipal nº 668, de 20 de maio de 2009, que altera o § 1º, da Lei Municipal nº 113, de 8 de maio de 1955, passando a acrescentar a proibição do uso de qualquer outro símbolo ou frase ao lado ou no lugar do Brasão de "uso obrigatório para timbrar todos os papéis e documentação oficial do Município de Potim, bem como, em todas as placas indicativas de obras, placas inaugurais, fachadas de prédio e outros logradouros públicos, em todos os veículos oficiais, etc, da municipalidade". Alegação de inconstitucionalidade sob o argumento de que o dispositivo em questão padece de vício de origem. Ausência de previsão constitucional de iniciativa exclusiva sobre a matéria e de demonstração de ingerência nas prerrogativas reservadas ao Poder Executivo. Inocorrência, na espécie, da inconstitucionalidade invocada. Finalidade moralizadora da norma, que atende ao disposto no artigo 115, § 1º, da Constituição Estadual. Precedente desta Corte. Ação julgada improcedente. Liminar cassada" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 0226033-34.2009.8.26.0000; Relator (a): Mário Devienne Ferraz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 26/05/2010; Data de Registro: 18/06/2010).

9) "O projeto pode ser considerado inconstitucional por vício de iniciativa, caso a alteração da bandeira seja de competência privativa do Executivo?"

Prejudicada em razão da respostas nº 1, 5 e 6.

10) A eventual aprovação do projeto sem parecer técnico pode ensejar questionamentos por parte do Ministério Público ou de cidadãos, via ação popular ou ação civil pública?"

Prejudicada em razão das respostas nº 6 e 7

11) "Existe alguma recomendação para que projetos dessa natureza passem por consulta pública ou audiências com a população, dado seu caráter simbólico e identitário?"

Primeiramente, gostaríamos de observar que a participação popular, individual ou organizadamente, contemplada na Lei Orgânica do Município, são relativas à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (ver § 3º do art. 73), elaboração e admissibilidade de oferecimento de emendas populares ao PPA, FDO e LOA (ver parágrafo único do art. 126 c/c §3º do art. 130), política municipal de habitação (ver art. 177), acesso à informações sobre o sistema de transporte (ver art. 197) e "mediante proposta fundamentada da maioria dos membros da Câmara de Vereadores ou de cinco por cento (5%) dos eleitores inscritos no Município e aprovação do Plenário, por dois terços (2/3) de votos favoráveis, será submetida a plebiscito, *questão de relevante interesse do Município* (ver art. 212).

Lembre-se que a soberania popular está assegurada pelos incs. I e II do art. 14 da Constituição da República, encontrando-se plebiscito e o referendo disciplinado pela Lei (federal) nº 9.709/1998, merecendo destaque que o “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere *sobre matéria de acentuada relevância*, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa; que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” e que o “referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (ver caput e incisos do art. 2º) e que “nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica (ver art. 6º).

Veja, pois, que embora a legislação organizacional não contemple a hipótese de participação popular no processo legislativo da lei que visa a inserção do “Brasão das Armas na Bandeira do Município” ou, quiçá, restar inviabilizado a realização de plebiscito ou referendo, não podemos deixar de observar que a Lei Orgânica do Município outorga competência às comissões legislativas permanentes para realizar “audiências públicas com entidades da sociedade civil (ver inc. IV do art. 24 da LOM c/c incs. I, II e III do art. 53 do Regimento Interno da Edilidade).

Destarte, a questão formulada admite resposta afirmativa, isto é, dada a relevância da proposição ora em análise, a critério exclusivo da comissão legislativa temática competente, é recomendável a realização de audiências públicas (presenciais ou virtuais) para dar conhecimento da proposição e, conforme o caso, obter o consenso da comunidade local na alteração que se pretende levar a efeito.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 6 de outubro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico