



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Administrativo nº: 5416/2025

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: PLL nº 120/2025

Parecer nº: 028/2026

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 120/2025. CONVERSÃO DE MULTA DE TRÂNSITO DE NATUREZA LEVE EM DOAÇÃO DE SANGUE OU MEDULA ÓSSEA. MATÉRIA RELATIVA A TRÂNSITO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, XI, CF). VIOLAÇÃO À UNIFORMIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO. INOVAÇÃO NO REGIME JURÍDICO DAS PENALIDADES PREVISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NA GESTÃO DE RECEITAS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INVIABILIDADE JURÍDICA.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei Legislativo nº 120/2025, de autoria da Vereadora Etienne Coutinho Musso, que “dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Aracruz, em doação de sangue e de medula óssea”.

A proposição estabelece, em síntese, que multas de trânsito de natureza leve, impostas pela autoridade municipal, poderão ser convertidas, facultativamente, em doação de sangue ou de medula óssea, limitadas a duas por ano por condutor, mediante regulamentação da autoridade de trânsito local.

É o breve relatório. Passamos à fundamentação.

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

1 de 10



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340036003200380035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

3.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

2 de 10



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340036003200380035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passamos a verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A Constituição Federal estabelece, no art. 22, XI, que compete **PRIVATIVAMENTE à União legislar sobre trânsito e transporte.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997), disciplina exhaustivamente o Sistema Nacional de Trânsito, as infrações, penalidades, medidas administrativas e hipóteses de conversão de penalidades.

Os arts. 256 a 292 do CTB regulam de forma completa as penalidades e suas formas de extinção. O art. 320, determina a vinculação obrigatória das receitas de multas à sinalização, engenharia de tráfego, educação e fiscalização de trânsito.

O que o PLL nº 120/2025 propõe é, em sua essência jurídica, criar uma nova modalidade de extinção da penalidade de multa de trânsito, situação que não possui qualquer amparo no CTB. **Trata-se de inovação normativa em matéria de competência privativa da União, o que é vedado pela ordem constitucional.**

O STF, ao julgar as ADIs 3.196 e 2.137, firmou entendimento de que os entes municipais não podem criar causas de extinção ou modificação de sanções de trânsito não previstas na legislação federal. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito anotadas em rodovias estaduais em certo período relativas a determinada espécie de veículo. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. **1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, a qual dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito. 2. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, consoante disposto no art. 22, inciso IX, da Constituição. Precedentes: ADI nº 3.196/ES; ADI nº 3.444/RS; ADI nº 3.186/DF; ADI nº 2.432/RN; ADI nº 2.814/SC. 3. O cancelamento de toda e qualquer infração é anistia, não podendo ser confundido com o poder administrativo de anular penalidades irregularmente impostas, o qual pressupõe exame individualizado. Somente a própria União pode anistiar ou perdoar as multas aplicadas pelos órgãos responsáveis, restando patente a invasão da competência privativa da União no caso em questão. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (STF - ADI: 2137 RJ, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Não bastasse isso, o § 4º do art. 24, do CTB, define as competências dos Municípios no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito, restritas à fiscalização, aplicação de penalidades e organização do trânsito local, **não lhes conferindo competência para inovar quanto à natureza das penalidades ou criar hipóteses alternativas de extinção de multas, in verbis:**

“Art. 24 (...)

§ 4º Compete privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 95, 181, 182, 183, 218 e 219, nos incisos V e X do caput do art. 231 e nos arts. 245, 246 e 279-A deste Código.”

A multa de trânsito possui natureza jurídica de **sanção administrativa pecuniária vinculada ao sistema nacional**, com disciplina uniforme em todo o território nacional. O próprio CTB já prevê hipóteses específicas de conversão de multa, como a conversão em advertência por escrito (art. 267 do CTB), o que demonstra que a matéria é objeto de disciplina nacional uniforme.

Assim, ao instituir nova modalidade de conversão da multa — substituindo obrigação pecuniária por doação de sangue ou medula — o projeto **altera o regime jurídico da penalidade de trânsito**, matéria de competência privativa da União.

Há, portanto, **inconstitucionalidade formal por usurpação de competência legislativa (art. 22, XI, CF)**.

3.2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao Chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º, e 165 da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Como visto, o Sistema Nacional de Trânsito é estruturado de forma integrada e uniforme (arts. 5º e 6º do CTB), não sendo possível que cada Município estabeleça formas próprias de extinção ou substituição de penalidades pecuniárias.

A criação de modalidade alternativa de cumprimento da penalidade compromete a **isonomia entre condutores em âmbito nacional**, gerando tratamento jurídico distinto conforme o Município.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Além disso, a multa de trânsito constitui receita pública vinculada à finalidade específica prevista no art. 320 do CTB, o que reforça a impossibilidade de sua substituição por prestação diversa não prevista na legislação federal.

Ainda que superado o vício material acima apontado (o que não se admite), observa-se que o projeto:

- **impõe atribuições à autoridade de trânsito municipal;**
- **interfere na gestão de receitas públicas;**
- **cria obrigação administrativa de regulamentação e controle.**

Tais matérias envolvem organização administrativa e gestão de receita pública, inserindo-se na esfera típica do Poder Executivo, nos termos do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa ou imponham atribuições ao Executivo padecem de vício de iniciativa.

Assim, também se verifica **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, por violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que, sendo de iniciativa parlamentar, contém comandos vinculantes e operacionais que configuram ingerência na gestão administrativa, em desconformidade com a compreensão do STF (Tema 917).

3.3. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT

O art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, impõe ônus constitucional formal às proposições que criem ou expandam despesas ou renúncias de receita:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

O PLL nº 120/2025 institui renúncia de receita pública não tributária: ao converter multas em doações, o Município deixa de arrecadar os valores pecuniários correspondentes, que teriam destinação legal vinculada (art. 320, CTB). Trata-se de impacto orçamentário-financeiro direto, ainda que de difícil mensuração prévia.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A proposição não é acompanhada de qualquer estudo de impacto financeiro e orçamentário, em violação ao art. 113 do ADCT.

Paralelamente, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) veda a concessão de benefícios que impliquem renúncia de receita sem:

- estimativa do impacto financeiro no exercício em que entra em vigor e nos dois seguintes;
- demonstração de que a medida não afetará as metas fiscais; ou
- indicação de medidas de compensação.

A ausência dessas exigências no processo legislativo configura vício formal de inconstitucionalidade, autônomo e independente dos vícios materiais já identificados.

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Conforme demonstrado, a inconstitucionalidade material do PLL nº 120/2025 é manifesta. O projeto cria modalidade alternativa de extinção de penalidade de trânsito sem qualquer fundamento no Código de Trânsito Brasileiro, invadindo competência privativa da União para legislar sobre trânsito.

A Constituição do Espírito Santo, seguindo o modelo federal, reproduz a repartição de competências da CF/88, não conferindo ao Município competência suplementar para dispor sobre o regime sancionatório de trânsito.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município de Aracruz não pode ampliar a competência municipal além dos limites constitucionais federais.

Não obstante isso, a Constituição Federal estabelece vedação expressa à comercialização de sangue humano:

"Art. 199. (...) § 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização."

A Lei Federal nº 10.205/2001, que regulamenta o art. 199, § 4º, da CF, reafirma a vedação em seu art. 1º, proibindo "compra, venda ou qualquer outro tipo de comercialização do sangue, componentes e hemoderivados".





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O PLL 120/2025, embora empregue o vocábulo "doação", estabelece na prática uma relação de contraprestação: **o condutor infrator doa sangue e, em troca, tem a multa extinta.**

Há, portanto, benefício econômico direto e imediato ao doador decorrente do ato de doar — exatamente o que a Constituição Federal veda ao proibir a comercialização do sangue.

A diferença entre "doação remunerada" e "doação como moeda de extinção de débito" é apenas nominal, mas juridicamente, ambas configuram contravalor econômico pela entrega do sangue humano.

Logo, opinamos pela **inconstitucionalidade/ilegalidade** material do projeto.

5. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, **maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**

6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF/88, instituiu a necessidade de lei sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95/98 atendeu ao comando constitucional e instituiu as diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Compulsando os autos, observo que o PLL contém impropriedade técnica: Os arts. 6º e o art. 7º tratam ambos da entrada em vigor, gerando duplicidade normativa.

7. CONCLUSÃO

Pelo exposto, nos termos da fundamentação supra, entendemos que o Projeto de Lei nº 120/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, **é formal e materialmente inconstitucional por violação à competência legislativa da União para legislar sobre trânsito, ao princípio da separação dos poderes e da responsabilidade fiscal, bem como ilegal por vulnerar normas do Código de Trânsito Brasileiro.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 24 de fevereiro de 2026.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Aline M. Gratz

Procuradora Geral – mat. 900288

OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – Mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003200380035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **24/02/2026 14:24**

Checksum: **E8A3633073390FD22351312EF13F53344A40EE92FCB757809A12899FCCC1B910**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **24/02/2026 14:30**

Checksum: **FEA761ADC517350E453C65D2D5A86CD0EE2CCB0574648863DD58D2326A2FF38D**

