



PARECER JURÍDICO

Da: Procuradoria Jurídica

À: Presidência da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 298/2025, que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências.

Autoria: Vereador **MARCELO CARVALHO PRETTI**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 298/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **MARCELO CARVALHO PRETTI**, que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências.





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 22 de dezembro de 2025, conforme protocolo nº 2885/2025 e processo nº 2881/2025.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 02 de março de 2026.

O referido Projeto de Lei foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos relativos à constitucionalidade e à legalidade da proposição apresentada.

1.2. DAS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA JURÍDICA

Esta Procuradoria Jurídica possui inúmeras atribuições legais, conforme se observa na **Lei Municipal nº 5.752**, de 05 de agosto de 2011 que dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina/ES.

A **Lei Municipal nº 6.044**, de 11 de dezembro de 2013 ao dispor sobre alterações na Lei Municipal nº 5.752, deu nova redação à **Unidade Jurídica** atribuindo ao Procurador Jurídico dentre outras funções, a de emitir parecer jurídico quando solicitado pela Presidência da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES, sobre a constitucionalidade e a legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação, veja-se a redação legal:

IV - UNIDADE JURÍDICA

I - PROCURADOR JURÍDICO

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias;
- Estabelecer uniformidade de interpretação das leis e das questões jurídicas;





- emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina, sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e correta técnica legislativa das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação; (*grifei*)

Dessa forma, a Procuradoria possui a atribuição legal de opinar previamente, por meio de “Parecer Jurídico” sobre a constitucionalidade e legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo do Município de Colatina/ES.

1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

Cumprasse assentar que o exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria Jurídica invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

1.4. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Cabe assinalar que a solicitação pela Presidência deste Poder Legislativo Municipal para a emissão de parecer jurídico na tramitação e na análise das proposições no processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Colatina/ES é facultativa, conforme determina o art. 122, *caput*, do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020), sendo certo que a Presidência pode enviar a proposição para análise ao setor da Procuradoria Jurídica ou às Comissões Permanentes para a emissão dos respectivos pareceres técnicos, *in verbis*:

Art. 122 Quando a proposição consistir em proposta de emenda à Lei Orgânica, de projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o Expediente, será dirigida ao Presidente para que encaminhe, no prazo máximo de 3 (três) dias, caso entenda necessário, à Procuradoria Jurídica da Câmara para parecer ou às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.





Aliás o parágrafo 6º do art. 122 do mesmo Regimento Interno reafirma a facultatividade na solicitação pela Presidência do Poder Legislativo Municipal para a emissão da manifestação jurídica e ainda prescreve que o parecer jurídico possui natureza não vinculante, *verbatim*:

§ 6º O parecer emitido pela Procuradoria Jurídica é facultativo e não possui natureza vinculante.

Portanto, as proposições legislativas podem ou não ser submetidas à análise da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES. Caso a Presidência desta Casa de Leis entenda por bem enviar a proposição para que seja analisada pela Procuradoria poderá fazê-lo. Poderá ainda, se preferir enviar a proposição diretamente às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Trata-se de uma prerrogativa conferida à Presidência deste Poder Legislativo pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES quanto à análise das proposições legislativas apresentadas. Poderão elas ser enviadas para a Procuradoria Jurídica ou para as Comissões Permanentes.

Desse modo, a solicitação pela Presidência da Câmara Municipal de Colatina/ES de emissão de parecer jurídico pela Procuradoria é **facultativa** e a manifestação jurídica possui natureza **não vinculante**.

1.5. DA TEMPESTIVIDADE DO PARECER JURÍDICO

O termo “tempestividade” representa um conceito atrelado ao Direito Processual que qualifica atos processuais realizados pelas partes da lide, dentro do prazo previsto na norma.

Em relação ao prazo para a Procuradoria emitir o parecer jurídico em proposições legislativas, destaque-se que o **art. 122, §§ 4º e 5º da Resolução nº 279/2020**, de 06 de julho de 2020 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES) prescreveu o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição, excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento, *in verbis*:





Art. 122 ...

§ 4º A Procuradoria Jurídica terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição e após encaminhará ao Presidente.

§ 5º No caso do parágrafo anterior os prazos serão contados excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento.

Em matéria de processo e procedimento, a regra geral é a de que os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento, seguindo assim a sistemática adotada na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), notadamente, o art. 224, *caput*, do diploma processual:

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

Portanto, é patente a tempestividade quanto ao prazo para a emissão da presente manifestação jurídica por parte da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES.

Despacho da Presidência desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 07 de maio de 2026.

Recebi para emissão de Parecer na data de **09 de maio de 2026**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso em tela com os fundamentos de fato e de direito, bem como a devida conclusão.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.





Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a **Constituição Federal**, a **Constituição Estadual**, a **Lei Orgânica** e o **Regimento Interno da Câmara Municipal**. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes do processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

Nos próximos subtópicos far-se-á a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material da presente proposição, a fim de verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo. Trata-se, portanto da realização da **análise da constitucionalidade** formal e material do Projeto de Lei.

Nesse sentido, tem-se que o parâmetro e a referência são a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo para a análise da compatibilidade da norma que está sendo produzida.

2.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há a incidência da inconstitucionalidade formal quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811*) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *verbatim*:





“Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”

A doutrina utiliza a expressão “inconstitucionalidade formal” como gênero de onde se extraem algumas espécies, dentre elas, destacam-se a **a) Inconstitucionalidade formal subjetiva** e a **b) Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual**.

Na inconstitucionalidade formal subjetiva há vício na iniciativa para a elaboração da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo em sentido amplo.

Uma observação importante sobre o vício de iniciativa é que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é firme ao afirmar que a sanção presidencial não convalida o vício de iniciativa, ou seja, o vício persistirá, não obstante, haja a sanção do respectivo projeto de lei. Trata-se de vício formal insanável, incurável. A solução nesse caso é a edição de outra norma de idêntico conteúdo, cumprindo rigorosamente, desta vez, as exigências constitucionais.

Veja-se o teor da decisão na **ADI 700** de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal **Maurício Corrêa** em que restou assentado que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa, *in verbis*:

“Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, ‘c’, da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa.” (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)





No âmbito do processo legislativo municipal, ocorrendo o vício de iniciativa, a sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal não terá o condão de sanar o referido vício da proposição legislativa.

Por sua vez, no caso da inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual existe o vício no procedimento, isto é, na tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo *lato sensu*.

No caso em tela, registre-se que **existe inconstitucionalidade formal** na presente proposição, na parte em que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências. É que a matéria em questão é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal.

2.3. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A inconstitucionalidade material se relaciona com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato produzido pelo legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Existe, portanto inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com os princípios, valores e propósitos da Constituição.

Mais uma vez recorre-se às lições de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814*) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, *verbo ad verbum*:

“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.





É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.”

O Supremo Tribunal Federal na **ADI 1.505** de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou sobre o vício material da redação do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de impacto ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos arts. 58, § 2º, e 225, § 1º, da Constituição do Brasil. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia – ato da administração pública –, entenda-se ato do Poder Executivo.” (ADI 1.505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24-11-2004, P, DJ de 4-3-2005)

Há, evidente inconstitucionalidade material na presente proposição.

O extrapolamento da competência reconhecida ao Poder Legislativo pelo Texto Máximo, acarreta, por óbvio, evidente afronta ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes, cujo preceito, por reprodução obrigatória (simetria), está contido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Há ainda, violação ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Carta Política), ao se pretender que, de forma indireta, negocie-se os elementos “sangue e medula óssea”, cuja comercialização é expressamente vedada pelo artigo 199, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

2.4. DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Por “Princípio”, pode-se compreender o núcleo básico de um sistema. Dito de outra forma, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica e





ampla, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem o Estado, os princípios são as mais relevantes.

No âmbito do processo legislativo também existem vários princípios que, por sua função estruturante, são fundamentais para a correta formação das normas. Abaixo, alguns desses postulados que informam a atividade procedimental legiferante.

2.4.1. Do Princípio da Simetria

Dentre esses princípios, destaca-se o **princípio da simetria**. Conforme determina a redação do **art. 25, caput, da Constituição Federal**:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A própria **Constituição do Estado do Espírito Santo** determina na redação do **art. 20, caput** sobre a aplicação dos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, *verbatim*:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Para o **Supremo Tribunal Federal** é exatamente da leitura do art. 25 previsto no texto constitucional que surge o princípio da simetria, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

A jurisprudência do **STF** é firme sobre a necessidade de observação pelos Estados do princípio da simetria no que se refere ao regramento básico do processo legislativo federal, veja-se:

"Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração (CF, art. 61, § 1º, II, a e





c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, em face do princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 178/99, de iniciativa parlamentar, que modificou a estrutura organizacional do quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública estadual. Precedentes citados: ADI 3.051/MG (DJ de 28-10-2005); ADI 2.705/DF (DJ de 30-10-2003); ADI 2.742/ES (DJ de 25-3-2003); ADI 2.619/RS (DJ de 5-5-2006); ADI 1.124/RN (DJ de 8-4-2005); ADI 2.988/DF (DJ de 26-3-2004); ADI 2.050/RO (DJ de 2-4-2004); ADI 1.353/RN (DJ de 16-5-2003)." (STF, ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-07)

"as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes." (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994)

Nesse contexto, são precisas as lições do professor **João Trindade Cavalcante Filho** (*Processo Legislativo Constitucional – 4ª Edição: Revista, ampliada e atualizada – Salvador: JusPodivm, 2020, pág. 32*) sobre o princípio da simetria:

"Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual)."

2.4.2. Do Princípio da Separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes ou princípio da divisão funcional do poder do Estado é especialmente importante no processo legislativo.

Sabe-se que os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) possuem funções típicas e funções atípicas. Dessa maneira um Poder não pode invadir as atribuições do outro, e ao mesmo tempo um poder controla os demais e por eles também é





controlado por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). É o que está estabelecido no **art. 2º da Constituição Federal**, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Por sua vez a **Constituição do Estado do Espírito Santo** possui regramento muito semelhante acerca do princípio da separação dos poderes, como se observa da redação do **art. 17, e parágrafo único**, *verbo ad verbum*:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

O filósofo francês **Montesquieu** ensinava por meio de sua clássica obra doutrinária (*Do Espírito das Leis*) que o poder de elaborar as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Desse modo, buscava-se separar a função de legislar das atividades de administrar e julgar.

Dessa forma, pode-se definir esse princípio como o postulado que estabelece a divisão das funções estatais entre os diversos órgãos, que se controlam reciprocamente por meio de mecanismos instituídos pelo Direito, para resguardar a esfera da liberdade e das garantias dos indivíduos e da própria sociedade contra os abusos do Estado.

2.5. DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 298/2025

Políticas públicas que pretendem instituir, no âmbito do Município de Colatina-ES, a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve em doação voluntária de sangue ou de medula óssea, aliando responsabilidade no





trânsito, educação cidadã e solidariedade social, apesar de louváveis, precisam estar de acordo com o processo legislativo vigente na Constituição Federal e Constituição Estadual.

É digna de aplausos a proposição de autoria do nobre Vereador, tendo em vista que pretende estimular ações solidárias e reforçar os estoques dos bancos de sangue e de medula óssea, no âmbito do Município de Colatina/ES. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal na parte em que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências. É que a matéria em questão é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal.

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao dispor sobre o tema trânsito e transporte, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal reservou privativamente à União. Veja-se a redação do artigo 1º, do Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º Fica estabelecida, no âmbito do Município de Colatina-ES, a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pela autoridade municipal de trânsito, em doação voluntária de sangue ou de medula óssea a unidades oficiais de hemoterapia, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às multas decorrentes de infrações cometidas por veículo licenciado em outro Estado da Federação.

O tema tratado no **Projeto de Lei nº 298/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **MARCELO CARVALHO PRETTI**, que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências, possui inconstitucionalidade formal pois viola a competência privativa





da união para legislar sobre o tema trânsito e transporte, veja-se a redação do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...) *Omissis*

XI – trânsito e transporte;

A farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é segura ao afirmar a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, *in verbis*:

“Delegação de serviço público de trânsito: fabricação de placas de veículos automotores. Competência privativa da união para legislar sobre o tema. Arts. 22, 115 e 221 da Lei 9.503/1997 e Resolução 510/2014 do Contran [Conselho Nacional de Trânsito]: parâmetros nacionais a serem observados pelos órgãos e pelas entidades executivas de trânsito. Inobservância. (...) Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, V, e 2º, § 6º e § 7º, da Lei catarinense 13.721/2006.”

[ADI 5.332, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2017, P, DJE de 24-8-2017.]

“Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. (...) Inconstitucionalidade formal da Lei 10.521/1995 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e proíbe os menores de dez anos de viajar nos bancos dianteiros dos veículos que menciona.”

[ADI 2.960, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 9-5-2013.]

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.279/1999 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. (...) 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.

[ADI 2.137, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 9-5-2013.]

“É inconstitucional a lei distrital ou estadual que comine penalidades a quem seja flagrado em estado de embriaguez na condução de veículo automotor.”

[ADI 3.269, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-8-2011, P, DJE de 22-9-2011.]

“Competências legislativas exclusivas da União. Ofensa aparente ao art. 22, I e XI, da CF. (...) Aparenta inconstitucionalidade, para efeito de liminar, a lei distrital ou estadual que dispõe sobre obrigatoriedade de equipar ônibus usados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse a motoristas e cobradores e de garantir-lhes descanso e exercícios físicos.”

[ADI 3.671 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 28-8-2008, P, DJE de 28-11-2008.]

“Lei distrital 3.787, de 2-2-2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de moto-service – transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI).”

[ADI 3.679, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-6-2007, P, DJ de 3-8-2007.]

“É inconstitucional a lei estadual que, sob pretexto de autorizar concessão de serviços, dispõe sobre inspeção técnica de veículos para avaliação de condições de segurança e controle de emissões de poluentes e ruídos.”

[ADI 3.049, rel. min. Cezar Peluso, j. 4-6-2007, P, DJ de 24-8-2007.]

“Lei 11.766, de 1997, do Estado do Paraná, que torna obrigatório a qualquer veículo automotor transitar permanentemente com os faróis acesos nas rodovias do Estado do Paraná, impondo a pena de multa aos que descumprirem o preceito legal: inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito.”

[ADI 3.055, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 3-2-2006.]





“Lei distrital 2.929/2002, que dispõe sobre o prazo para vigência da aplicação de multas a veículos no Distrito Federal em virtude da reclassificação de vias. Usurpação de competência legislativa privativa da União.”

[ADI 3.186, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-11-2005, P, DJ de 12-5-2006.]

“O disciplinamento da colocação de barreiras eletrônicas para aferir a velocidade de veículos, por inserir-se na matéria trânsito, é de competência exclusiva da União (art. 22, XI, da CF/1988).”

[ADI 2.718, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-4-2005, P, DJ de 24-6-2005.]

“Apenas a União tem competência para estabelecer multas de trânsito. A fixação de um teto para o respectivo valor não está previsto no Código de Trânsito Brasileiro, sendo descabido que os Estados venham a estabelecê-lo. Ausência de lei complementar federal que autorize os Estados a legislar, em pontos específicos, sobre trânsito e transporte, conforme prevê o art. 22, parágrafo único, da CF.”

[ADI 2.644, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-8-2003, P, DJ de 29-8-2003.]

“Trânsito: competência legislativa privativa da União: inconstitucionalidade da lei estadual que fixa limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro ou sob sua administração.”

[ADI 2.582, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-3-2003, P, DJ de 6-6-2003.]

Verifica-se ainda **outra inconstitucionalidade**, no caso, **sob o aspecto material**. É que a proposição legislativa ao pretender viabilizar a conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pela autoridade municipal de trânsito, em doação voluntária de sangue ou de medula óssea, violou o regramento contido no artigo 199, parágrafo 4º, da Carta Política de 1988. Veja-se o texto da Constituição Federal:

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.** (grifei)

Observa-se que o texto constitucional é bastante claro ao **vedar todo o tipo de comercialização**, ou seja, todas as formas de negócio, troca e comércio com o sangue e seus derivados. A razão desta proibição é simples. O legislador constituinte ao estabelecer esta regra proibitiva quis evitar que o sangue fosse objeto de coisificação do homem, isto é, a mercantilização das relações humanas.

Naturalmente que, **todas as observações que são feitas nesta manifestação jurídica sobre o sangue e suas vedações legais se aplicam, de igual modo, à medula óssea.**

Cumprе esclarecer ainda que a doação de sangue é caracterizada por um ato de solidariedade, uma ação voluntária e consciente que tem a finalidade de salvar vidas e, portanto, não pode ser comercializada. Doar sangue não tem preço, embora tenha enorme valor ético, moral e humanitário.

Nesse sentido a recompensa do doador acontece quando a vida de outrem é salva pela sua doação. Somente a alegria de ver um ser humano salvo ou curado pela doação pode recompensar o doador.

Dando concretude ao dispositivo constitucional acima citado, a **Lei Federal nº 10. 205**, de 21 de março de 2001, que trata dos princípios e das diretrizes que informam a Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados, dispõe o seguinte:

Art. 14. A Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

(...)





II - utilização exclusiva da doação voluntária, **não remunerada**, do sangue, cabendo ao poder público estimulá-la **como ato relevante de solidariedade humana e compromisso social**;

III - **proibição de remuneração ao doador pela doação de sangue**;

IV - **proibição da comercialização da coleta, processamento, estocagem, distribuição e transfusão do sangue, componentes e hemoderivados**;
(grifei)

Veja-se ainda o conteúdo do artigo 30, da Portaria nº 158, de 4 de fevereiro de 2016, do Ministério da Saúde, que redefine o regulamento técnico de procedimentos hemoterápicos:

Art. 30. A doação de sangue deve ser voluntária, anônima e altruísta, **não devendo o doador, de forma direta ou indireta, receber qualquer remuneração ou benefício em virtude da sua realização.** (grifei)

Mister ressaltar que o dispositivo constitucional, ao vedar **todo tipo de comercialização do sangue**, proíbe qualquer forma de instituição de benefício financeiro como recompensa pela doação de sangue, mesmo que indiretamente. Não há qualquer possibilidade de admitir outra interpretação. O que pretende a Constituição é valorizar a solidariedade humana sem indução de qualquer outro meio que possa mascarar o caráter voluntário da doação. Sujeitar a doação de sangue a um consequente benefício econômico do doador, desnatura o caráter gratuito.

Em síntese, o art. 199, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem sido compreendido como a norma fundamental contra qualquer tipo de comercialização do corpo, suas partes e substâncias. Dessa forma, a vedação ao comércio de órgãos, tecidos, sangue, medula óssea, cabelo, leite materno, gametas e diversos outros elementos corporais de origem humana tem seu fundamento precípua na referida norma constitucional.



2.5.1. Da Natureza Jurídica Das Multas De Trânsito

As infrações e sanções de trânsito apresentam nítida natureza administrativa e não tributária, pois derivam de relações de Direito Administrativo, sendo a própria Administração a autoridade responsável por impor a sanção.

Assim, multa de trânsito pode ser definida como uma sanção de natureza pecuniária imposta pelos órgãos públicos competentes aos proprietários e condutores que cometerem infrações estabelecidas nas normas específicas. Como consequência da natureza jurídica descrita, a finalidade da multa de trânsito é inibir o condutor ou proprietário de veículo à prática de determinadas condutas.

Em consonância com o exposto, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** (*Curso de Direito Administrativo. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, págs. 864/865*) ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores:

*“Evidentemente, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é a desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. Assim, o objeto da composição das figuras infracionais e da correlata penalização é **intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir os administrados a atuarem na conformidade da regra que lhes demanda comportamento positivo**. Logo, quando uma sanção é prevista e depois aplicada, o que se pretende com isto é **tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade.**” (grifei)*

Com efeito, a aplicação da sanção administrativa de trânsito tem o objetivo de evitar a reincidência do cometimento da infração, apresentando uma finalidade





precipualemente pedagógica. A sanção é parte fundamental da norma jurídica e pretende gerar a mudança de comportamento desejada na sua criação.

O art. 256, do CTB, estabelece que:

Art. 256. A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, *deverá aplicar, às infrações nele previstas, as seguintes penalidades: (grifei)*

Veja que, conforme o texto legal, a autoridade de trânsito, nas fiscalizações, lavrará autos de infração restritamente às espécies capituladas nos vários artigos que tratam das infrações, não se lhe facultando, outrossim, criar penalidades ou impor outras que não as especificadas no art. 256.

Posto isso, é certo que as multas de trânsito apresentam natureza jurídica de multas administrativas, as quais têm como finalidade inibir que os destinatários das normas cometam as infrações previstas.

2.5.2. Da Violação ao Código de Trânsito Brasileiro - CTB

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB, já prevê, no seu art. 267, a conversão da multa em advertência por escrito para infrações leves ou médias, desde que o infrator não tenha cometido outra infração nos últimos 12 (doze) meses. Esta é a única forma de substituição da penalidade pecuniária por sanção não financeira permitida pela legislação federal. Veja-se o texto da norma:

Art. 267. Deverá ser imposta a **penalidade de advertência por escrito à infração de natureza leve** ou média, passível de ser punida com multa, caso o infrator não tenha cometido nenhuma outra infração nos últimos 12 (doze) meses. *(grifei)*

Como dito acima, o art. 256, previu as penalidades que serão impostas nos casos de infrações cometidas, *in verbis*:





Art. 256. A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá aplicar, às infrações nele previstas, as seguintes penalidades:

- I - advertência por escrito;
- II - multa;
- III - suspensão do direito de dirigir;
- ~~IV - apreensão do veículo;~~ (Revogado pela Lei nº 13.281, de 2016)
- V - cassação da Carteira Nacional de Habilitação;
- VI - cassação da Permissão para Dirigir;
- VII - frequência obrigatória em curso de reciclagem.

A criação de uma "terceira via" (doação de sangue e de medula óssea) contraria o princípio da legalidade administrativa, pois o agente de trânsito e a autoridade administrativa só podem agir conforme a lei federal autoriza.

Esta pretensa tentativa de criação de uma via alternativa não possui nenhum amparo legal, violando inclusive o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal). Além disso, contraria frontalmente a legislação federal, qual seja, a Lei nº 10.205, de 21 de março de 2001.

Prescreve o art. 37, *caput*, da Carta Política de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela EC n. 19/1998) *(grifei)*

Sobre o princípio da legalidade, insta trazer à baila a lição de **HELY LOPES MEIRELLES** (*Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 93*):





"2.3.1 legalidade – A legalidade, como princípio da administração (cf, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidades disciplinares, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da lei nº 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é ilícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim' ". (grifei)

Segundo o Professor **ALEXANDRE MAZZA**, em sua obra (*Manual de direito administrativo*, 13. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2023, pág 193):

*"Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a **vontade da lei**." (grifos originais)*

Vale à pena lembrar a clássica lição de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** (*Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 959), sobre a questão da violação à princípios, vejamos:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o





sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (grifei)

Desse modo, os membros de Poder e os órgãos públicos, em decorrência do princípio da legalidade, devem observância na prática de seus atos às disposições contidas em leis, sejam elas nacional, estadual ou municipal.

2.5.3. Da Destinação Dos Recursos Das Multas De Trânsito

O art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro prevê sobre a destinação das multas de trânsito:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda. (grifei)

Nesse sentido, a norma é clara ao determinar no *caput* do artigo 320 do CTB a previsão para que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito seja aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

O **Projeto de Lei nº 298/2025**, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências, contraria o dispositivo legal expresso e compromete a execução de políticas públicas essenciais nesta área de atuação.

Neste sentido, **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade material**, por: **a)** violação da natureza jurídica da doação, conforme Lei nº 10.205, de 21 de março de 2001 e o art. 199, § 4º, da Constituição Federal de 1988 que vedam qualquer tipo de comercialização ou contraprestação pela doação de sangue e órgãos; **b)** violação à dignidade





da pessoa humana (art. 1º, III, da Carta Política); **c)** violação ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), ao pretender criar modalidade alternativa de penalidade (doação voluntária de sangue e de medula óssea) em discordância com a legislação federal, qual seja, a Lei nº 10.205, de 21 de março de 2001.

Conclui-se que o presente **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal**, pois usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inciso XI, da Carta Política de 1988, bem como a jurisprudência consolidada do STF.

2.6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O conceito de técnica legislativa pode ser amplo ou estrito. Em sentido amplo, compreende não só questões relacionadas à redação propriamente dita do ato legislativo, mas também ao processo legislativo que o cerca. Já o seu conceito em sentido estrito abrange apenas a forma mais adequada para a elaboração dos atos legislativos, portanto, enfoca apenas questões formais, como linguagem, numeração, precisão terminológica, distribuição dos temas no corpo do ato normativo, entre outros.

Desse modo, a técnica legislativa tem sido definida como a ciência ou arte de elaborar as leis. Com efeito, é o conjunto de atos e normas que disciplina a elaboração dos atos legislativos. A importância da redação técnica dos projetos está na necessidade de traduzir fielmente os interesses do titular da iniciativa, para a explicação clara da proteção jurídica conferida ao fato social escolhido.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no parágrafo único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Com relação às questões de técnica legislativa, observa-se que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme





determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento Municipal, dentro da margem da conveniência e oportunidade que lhes cabem.

Não é demais lembrar que, nos termos do art. 68, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020) compete à Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final, dentre outras atribuições, analisar as proposições sob o aspecto lógico e gramatical, de modo a adequar seu texto ao bom vernáculo.

A função da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final é exatamente dar a redação final dos projetos aprovados, corrigindo erros de linguagem, lapsos e inexatidões materiais. Além disso, a Comissão deve observar as diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Finalmente, ressalte-se que o presente Parecer Jurídico é de natureza facultativa e não vinculante de modo que compete aos participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, decidir a respeito.

3. DA CONCLUSÃO

Em conclusão, e considerando que a manifestação da Procuradoria se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, **opino**:

a) Pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 298/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **MARCELO CARVALHO PRETTI**, que dispõe sobre a possibilidade de conversão do pagamento de multas de trânsito de natureza leve, aplicadas pelo Município de Colatina/ES, em doação voluntária de sangue e de medula óssea, e dá outras providências, em razão das **inconstitucionalidades formal e material** encontradas na proposição legislativa.

b) Pela impossibilidade de a Procuradoria Jurídica adentrar na análise de mérito relativo à **conveniência e oportunidade** da prática dos atos administrativos, aspectos





técnicos, operacionais, políticos, financeiros, contábeis, econômicos, dentre outros que não sejam necessariamente jurídicos.

c) Cabe à Autoridade do Órgão Público exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados pelos seus auxiliares e por ela própria, inclusive aqueles relativos à proporcionalidade, razoabilidade, conveniência e oportunidade.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.

Colatina – ES, 09 de maio de 2026.

BRUNO VELLO RAMOS
Procurador Jurídico
da Câmara Municipal de Colatina/ES
OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340037003500380038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em 09/05/2026 17:24

Checksum: **726E92633797E298201C867820C5B4FCE055197844513BE639ACBC4ACFF22D2B**



Autenticar documento em <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 340037003500380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.