



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



PARECER N. 09/2026

PROJETO DE LEI N. 03/2026

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 03/2026, que "Dispõe sobre a possibilidade de substituição de multas de trânsito por doação de sangue ou medula óssea no município de Rio Branco e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 03/2026. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. SUBSTITUIÇÃO DE MULTAS DE TRÂNSITO POR DOAÇÃO DE SANGUE OU DE MEDULA ÓSSEA. MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. ANÁLISE PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 03/2026, que "Dispõe sobre a possibilidade de substituição de multas de trânsito por doação de sangue ou medula óssea no município de Rio Branco e dá outras providências".

A proposição foi protocolada nesta Casa Legislativa e, após despacho de admissibilidade da Presidência, nos termos do art. 121 do Regimento Interno, foi encaminhada a esta Procuradoria Legislativa para a emissão de parecer quanto à sua constitucionalidade e legalidade.

O aludido Projeto de Lei objetiva instituir um mecanismo alternativo para o cumprimento de penalidades por infrações de trânsito, permitindo que o infrator opte pela doação de sangue ou de medula óssea em substituição ao pagamento da multa pecuniária. O art. 1º da proposição estabelece que as infrações de trânsito, regidas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), poderão ser objeto dessa substituição.

Os artigos subsequentes detalham os requisitos para a opção do infrator, como a ausência de impedimentos médicos e a realização da doação em instituições de saúde cadastradas (art. 2º). O projeto também delimita o alcance da medida, aplicando-a a infrações de natureza leve a gravíssima, desde que não haja incidência de fator multiplicador (art. 3º), e correlaciona o tipo de doação à gravidade da multa (art. 4º). Ademais, o art. 5º descreve o procedimento administrativo para a solicitação e aprovação da substituição, enquanto o art. 6º estipula um prazo de trinta dias úteis para a efetivação da doação.

De particular relevância para a análise jurídica, o art. 8º da proposta atribui à Prefeitura Municipal de Rio Branco, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, a competência para regulamentar as instituições habilitadas a receber as doações e as demais condições operacionais para a execução da lei. O art. 9º, por sua vez, assume um caráter autorizativo, permitindo que o Poder Executivo Municipal firme convênios e parcerias para o cumprimento da norma.

Em sua justificativa, o autor da proposição enaltece o caráter inovador e solidário da medida, ressaltando seus potenciais benefícios para a saúde pública, por meio do estímulo à doação de sangue e medula óssea, e seu viés educativo e transformador para o infrator.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O primeiro e mais saliente ponto a ser analisado diz respeito à competência legislativa para dispor sobre a matéria versada no Projeto de Lei n. 3/2026. A República Federativa do Brasil adota um modelo de Estado Federal que se caracteriza pela repartição de competências entre os entes que a compõem – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa distribuição é um dos pilares do pacto federativo e visa garantir a harmonia e o equilíbrio entre as esferas de poder, evitando sobreposições e conflitos normativos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XI, estabelece de forma inequívoca que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte. A centralização dessa competência no âmbito federal justifica-se pela necessidade de uniformidade e padronização das normas de trânsito em todo o território nacional, assegurando que condutores, pedestres e veículos submetam-se a um corpo de regras coeso e homogêneo, independentemente do local onde se encontrem. Essa uniformidade é essencial para a segurança viária, a fluidez do tráfego e a própria eficácia da fiscalização e da aplicação de penalidades.

O Projeto de Lei em tela, ao pretender criar uma forma alternativa de quitação de multas de trânsito – a substituição do pagamento pecuniário pela doação de sangue ou medula óssea –, adentra diretamente no campo normativo das sanções por infrações de trânsito. As multas não são meras obrigações de pagamento; elas integram o sistema punitivo e pedagógico estabelecido pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/1997), que é a lei federal que regulamenta a matéria em todo o país. Ao dispor sobre a forma de cumprimento da penalidade, a proposição legislativa municipal modifica, na prática, o regime de sanções previsto na legislação federal, criando uma exceção não contemplada pelo legislador nacional.

Embora o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, confira aos Municípios a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local", e o inciso II permita "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber", tais prerrogativas não autorizam o ente municipal a invadir o campo de competência privativa da União. A competência suplementar municipal se exerce para preencher lacunas da legislação federal ou estadual, detalhando-as para atender às peculiaridades locais, sem, contudo, contrariar as normas gerais ou invadir matérias de disciplina uniforme e exclusiva. A



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



matéria de trânsito, por sua natureza e pela expressa disposição constitucional, demanda um tratamento normativo uniforme em todo o país, o que afasta a possibilidade de os municípios criarem regimes próprios de penalidades ou de cumprimento de sanções.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência pacífica e reiterada sobre a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que legislam sobre trânsito, em usurpação à competência privativa da União. Em casos análogos, nos quais entes federativos tentaram inovar no ordenamento de trânsito, a Corte tem sido firme em declarar a inconstitucionalidade de tais normas. Nos documentos fornecidos para análise, constam julgados que corroboram de forma irrefutável essa tese.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.137, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que dispunha sobre o cancelamento de multas de trânsito, reafirmando que a competência para legislar sobre o tema é privativa da União. Conforme a ementa da decisão:

EMENTA: 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. (ADI 2137, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013)

De forma ainda mais direta, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.578 tratou da inconstitucionalidade de lei distrital que previa o parcelamento de multas de trânsito. A Corte entendeu que a forma de pagamento das multas está inserida na competência legislativa privativa da União:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 5.551/2015, DO DISTRITO FEDERAL. PREVISÃO DE PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO E PAGAMENTO POR CARTÕES DE CRÉDITO OU DÉBITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE TRÂNSITO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. I - É inconstitucional a lei do Distrito Federal que autoriza a forma de pagamento de multas por infrações de trânsito emitidas por órgão ou entidade executiva rodoviária daquela unidade federada, autorizando o seu parcelamento em até 12 (doze) vezes. II - A Constituição da República atribui à União a competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte, e, consequentemente, normatizar as formas de pagamento das multas aplicadas. Precedentes desta Corte. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6578, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno,



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



julgado em 27-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2023 PUBLIC 04-04-2023)

A lógica aplicada pelo STF nos casos de parcelamento de multas é perfeitamente extensível à proposição em análise. Se o ente municipal não pode legislar sobre o modo de pagamento da penalidade (parcelamento), com maior razão não pode criar uma forma de extinção da punibilidade que descaracteriza completamente a natureza pecuniária da sanção, substituindo-a por uma prestação de natureza diversa (doação de sangue ou medula). Tal medida, embora louvável em seus propósitos, representa uma clara e inequívoca invasão na esfera de competência que a Constituição Federal reservou privativamente à União.

Dessa forma, o Projeto de Lei n. 3/2026, ao dispor sobre a substituição de penalidades de trânsito, padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, por violação direta ao art. 22, XI, da Constituição Federal.

2.2. Iniciativa

Para além da questão da competência material, a proposição em exame apresenta um segundo vício de inconstitucionalidade, desta vez de natureza formal subjetiva, comumente denominado vício de iniciativa. Este vício ocorre quando a proposta legislativa é apresentada por autoridade ou poder que não detém a competência constitucional para deflagrar aquele específico processo legislativo.

O princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal e replicado no art. 6º da Constituição do Estado do Acre e no art. 5º da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Uma das manifestações dessa independência é a reserva de iniciativa legislativa, que confere a determinado Poder, com exclusividade, a prerrogativa de iniciar o processo de elaboração de leis sobre certas matérias.

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, alínea 'e', estabelece ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública". Por um princípio de simetria, essa prerrogativa é estendida aos Governadores, no âmbito estadual, e aos Prefeitos, no âmbito municipal, para legislar sobre a organização e o funcionamento da administração pública local, incluindo a estrutura e as atribuições de suas secretarias e órgãos.

A Constituição do Estado do Acre, em seu art. 54, § 1º, inciso VI, ecoa essa regra ao determinar que são de iniciativa do Governador as leis que disponham sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo". De forma correspondente, a Lei Orgânica do Município de Rio Branco, em seu art. 36, inciso III (na redação dada pela Emenda n. 30/2016), confere ao Prefeito a iniciativa privativa para leis que disponham sobre "criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal".

O art. 8º do Projeto de Lei n. 3/2026 dispõe que:

Art. 8º A Prefeitura Municipal de Rio Branco, através da Secretaria Municipal de Saúde, regulamentará as instituições habilitadas para receber as doações, bem como todas as demais condições operacionais para a execução desta Lei.

Ao determinar que a Secretaria Municipal de Saúde assuma a responsabilidade por regulamentar e operacionalizar o sistema de substituição de multas, o projeto de lei está, inequivocamente, criando novas atribuições para um órgão da administração pública municipal. A definição das competências e das responsabilidades das secretarias municipais é matéria que se insere no núcleo da organização administrativa do Poder Executivo. Portanto, qualquer lei que verse sobre tal assunto deve, obrigatoriamente, ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, do Prefeito Municipal.

Como a proposição em tela é de autoria parlamentar, ela usurpa uma competência privativa do Prefeito, configurando um vício de iniciativa insanável. A sanção do Prefeito, caso o projeto venha a ser aprovado, não tem o condão de convalidar o vício, uma vez que se trata de uma prerrogativa constitucional irrenunciável, atrelada ao equilíbrio do sistema de freios e contrapesos.

Adicionalmente, o art. 9º do projeto estabelece que "O Poder Executivo Municipal poderá firmar convênios e parcerias com hospitais, clínicas, bancos de sangue e demais instituições públicas ou privadas para o cumprimento desta Lei". Trata-se de uma norma meramente autorizativa, que se limita a permitir que o Poder Executivo pratique atos que já se encontram em sua esfera de competência administrativa ordinária. A celebração de convênios e parcerias para a execução de políticas públicas é uma atribuição inerente à gestão administrativa. Leis de natureza autorizativa, que não criam, modificam ou extinguem direitos e obrigações de forma inovadora no ordenamento jurídico, são consideradas juridicamente inócuas e podem representar uma interferência indevida do Poder Legislativo nas funções típicas do Poder Executivo.

Deste modo, o Projeto de Lei padece também de inconstitucionalidade formal subjetiva, por ofensa direta ao art. 36, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, e aos princípios da separação dos poderes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 03/2026.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte e na Comissão de Saúde e Assistência Social.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 12 de janeiro de 2026.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI N. 003/2026

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 003/2026, QUE
"DISPÕE SOBRE A POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DE MULTAS DE
TRÂNSITO POR DOAÇÃO DE SANGUE OU MEDULA ÓSSEA NO MUNICÍPIO DE
RIO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 009/2026, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 13 de janeiro de 2026.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2026

**COORDENADORIA DE
COMISSÕES**