



Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Gabinete do Procurador-Geral de Justiça
INCONST/ADI

GAMPES: 2025.0008.9147-08

DECISÃO/PORTARIA Nº 77/2025

Cuidam os autos de Representação de Inconstitucionalidade, encaminhada pelo 15º Promotor de Justiça Cível de Vila Velha, para apuração da constitucionalidade da Lei Municipal nº 7.132/2025, que "*institui a obrigatoriedade de implantação, em determinados veículos, de adesivos para apontar a localização dos pontos cegos aos ciclistas, motoristas e pedestres, no Município de Vila Velha*".

É o relatório. Decido.

Inicialmente, considerando ser norma dotada de generalidade e abstração, passível de controle de constitucionalidade, assento minha atribuição para funcionar no feito, com espeque nos artigos 30, inciso XVI, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar nº 95/97) e 112, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao passo em que recebo o presente expediente como **Procedimento Administrativo**, nos termos do art. 33, inciso IV, da Resolução COPJ nº 006/2014, servindo a presente decisão como **Portaria**, na forma do art. 34 do mesmo diploma normativo.

Como exposto no relatório, o ilustre Promotor de Justiça da 15ª Promotoria Cível de Vila Velha encaminhou o presente feito a este Procurador-Geral de Justiça para a realização de exame abstrato de constitucionalidade da Lei nº 7.132/2025, do Município de Vila Velha, que assim dispõe:

LEI Nº 7.132, DE 02 DE JANEIRO DE 2025

Institui a obrigatoriedade de implantação, nos veículos que menciona, de adesivos para apontar a localização dos pontos cegos aos ciclistas, motoristas e pedestres, no município de Vila Velha.

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade de implantação de adesivos na área externa dos veículos de transporte público, veículos de carga de propriedade do Município, à sua disposição ou a serviço de empresas por ele



Autenticar documento em <https://vilavelha.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 330035003200390038003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.

contratadas para prestação de serviços, com o objetivo de apontar a localização de pontos cegos aos ciclistas, motociclistas e pedestres, no município de Vila Velha.

Parágrafo único. Entende-se por ponto cego a área que escapa à visibilidade do motorista em razão de os retrovisores não conseguirem captar determinadas imagens ao redor do veículo.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber, especialmente quanto ao modelo, dimensões e aspectos do adesivo a ser aplicado nos veículos, bem como quanto às penalidades a serem impostas em razão do seu descumprimento.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vila Velha, 02 de janeiro de 2025.

OSVALDO MATURANO

Presidente

A legislação municipal em comento dispõe, de forma expressa, acerca da **obrigatoriedade de afixação de adesivos na parte externa de veículos utilizados no transporte público e nos veículos de carga pertencentes a Municipalidade**, incluindo-se, para tal finalidade, aqueles que estejam à sua disposição ou prestando serviços mediante contratos firmados com a Administração Pública, com objetivo precípuo a sinalização de pontos cegos, visando à segurança de ciclistas, motociclistas e pedestres.

Todavia, ao criar a regra de sinalização, a norma hostilizada introduziu uma nova obrigação aos veículos vinculados ao Poder Público, determinando a utilização de adesivos em sua área externa. Com isso, adentrou em matéria cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição da República:

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre: [...]
XI - trânsito e transporte. [...]

Neste ponto, cumpre ressaltar que, embora os Municípios sejam autorizados a participar da produção normativa em razão do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal e dos arts. 20 e 28, inciso II, da Constituição Estadual, referida atuação está limitada aos assuntos de interesse local e à suplementação da lei federal e estadual, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 28. Compete ao Município:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

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

É de se mencionar que o Supremo Tribunal Federal, a exemplo do julgamento do RE nº 313.060, possui entendimento no sentido de que “[...] *A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. [...]*”.

No caso em apreço, verifico que a Lei Municipal n.º 7.132/2025, editada pelo Município de Vila Velha, **extrapola os limites da competência legislativa suplementar conferida aos entes municipais** pelo artigo 30, inciso II, da Constituição Federal. Longe de restringir-se a matérias de interesse predominantemente local ou de complementar dispositivos da legislação federal, **a norma em questão inova indevidamente o ordenamento**, ao instituir exigências normativas autônomas no âmbito do trânsito, impondo condição adicional para a circulação de veículos vinculados à Administração Pública municipal.

Quanto ao assunto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo indispensável a expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 20.805/2013 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE APTIDÃO FÍSICA, MENTAL E DE AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE FABRICANTES DE PLACAS E TARJETAS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. CRITÉRIO DEMOGRÁFICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ART. 22, XI, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. REQUERIMENTO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS REJEITADO. **1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.** 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A norma impugnada, ao limitar o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, bem como de fabricantes de placas e tarjetas, a um critério demográfico (proporção de um estabelecimento para cada quarenta mil eleitores), invadiu a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF). 4. Ação Direta julgada procedente. Inexistência dos requisitos necessários à modulação de efeitos. (ADI 5774 / MG, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 20/09/2019, Publicação: 03/10/2019, Órgão julgador: Tribunal Pleno)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. **1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único).** 2. Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2328 / SP, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgamento: 17/03/2004, Publicação: 16/04/2004, Órgão julgador: Tribunal Pleno)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único).** 2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito. 3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI 2606 / SC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgamento: 21/11/2002, Publicação: 07/02/2003, Órgão julgador: Tribunal Pleno)

A posição também fora adotada pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.100/2007 DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA-ES QUE RESTRINGE O EMBARQUE DE PASSAGEIROS POR VEÍCULOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL, PRIVADO OU PÚBLICO, DE OUTROS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO QUE TRANSBORDOU A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR NORMAS GERAIS SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. AFRONTA AOS POSTULADOS DA IGUALDADE, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA. TEMA REPERCUSSÃO GERAL Nº 967 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DEMAIS DISPOSITIVOS SEM AUTONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. SEGURANÇA JURÍDICA QUE RECOMENDA A ATRIBUIÇÃO EXCEPCIONAL DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS EX NUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. [...] RAZÕES DE DECIDIR **3. Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes, trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, incisos IX e XI). A lei municipal, ao restringir o embarque de passageiros na capital por táxis de outros municípios ou motoristas privados de qualquer município, invadiu essa competência, caracterizando vício formal.** [...] IV. DISPOSITIVO E TESE 6. Pedido procedente, a fim de declarar inconstitucionais, por vícios formal e material, os arts. 1º e 2º da Lei nº 7.100/2007, de Vitória-ES, e por arrastamento os arts. 3º a 9º da referida legislação, com efeitos ex nunc e vinculante. Tese de julgamento: 1. A competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União, sendo inconstitucional lei municipal que, se valendo da competência suplementar,



disponha em sentido contrário. 2. A proibição ou restrição da atividade de transporte individual de passageiros por veículos de outros municípios, sem justificativa proporcional, viola os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 22, incisos IX e XI, e art. 170; CE/ES, art. 206; Lei Federal nº 12.587/2012; Lei nº 13.640/2018. Jurisprudência relevante citada: STF, RE nº 1.054.110, Rel. Min. Roberto Barroso, Tema de Repercussão Geral nº 967. (ADI Número: 5015353-93.2023.8.08.0000, Data de julgamento: 18/12/2024, Órgão julgador: Tribunal Pleno)

Dessa forma, **a lei municipal em questão revela-se formalmente inconstitucional**, por violar a repartição de competências estabelecida nos arts. 22, XI, e 30, incisos I e II, da Constituição da República, bem como os correlatos dispositivos da Constituição do Estado, uma vez que a instituição obrigatória de sinalização específica nos veículos, ainda que com a finalidade de segurança viária, caracteriza-se como inovação normativa na seara do trânsito e transporte.

Além do vício de natureza formal anteriormente apontado, constata-se que **o ato normativo incorre em afronta ao princípio da reserva da administração**, uma vez que o Poder Legislativo usurpou competência exclusiva do Poder Executivo, ao dispor sobre matéria de índole tipicamente administrativa, em descompasso com o disposto no art. 91, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Nesse vértice, o texto hostilizado, de autoria do Poder Legislativo, institui indevida subordinação do Poder Executivo, conforme doutrina Hely Lopes Meirelles:

[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos.** O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.** (Hely Lopes Meirelles. Direito municipal brasileiro, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708) (GRIFEI)

A Lei 7.132/2025 interfere em critérios de conveniência e oportunidade ao impor a forma de execução da política pública (art. 63, p.u., III e VI, CE), na medida em que impõe “*a obrigatoriedade de implantação de adesivos na área externa dos veículos de transporte público, veículos de carga de propriedade do Município*” (art. 1º, Lei 7.132/2025), ensejando no **ônus de fiscalização pelo Executivo**.

Nesse cenário, o princípio da separação de poderes, consubstanciado no art. 2º, da Constituição da República, e cuja norma é de reprodução obrigatória na Constituição Estadual, veda ingerências de um Poder na órbita de outro, exceto quando derivem, explícita ou implicitamente, de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº



1.905/RS-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES; Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 2/2/07).

Com efeito, a manutenção da norma objurgada obstrui o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos, haja vista incidir em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo, de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Em caso análogo, o Egrégio Tribunal de Justiça reconheceu a inconstitucionalidade de norma editada por iniciativa do Poder Legislativo que desrespeitou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo municipal, conforme se extrai do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR LEI MUNICIPAL Nº 4.268/2018 VÍCIO DE INICIATIVA PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ANÁLISE SUMÁRIA - "FUMUS BONI IURIS" E PERICULUM IN MORA EVIDENCIADOS COMPROMETIMENTO SERVIÇO PÚBLICO - CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR. 1 Para a concessão da medida liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, é indispensável o preenchimento dos requisitos cumulativos do fumus boni iuris, isto é, a plausibilidade do direito material invocado e do periculum in mora, consubstanciado no risco de dano de difícil ou incerta reparação. Na situação em análise, ou seja, edição de Lei Municipal que disciplina a arborização urbana e dá outras providências, é verificado prima face a presença do fumus boni iuris, na medida em que a iniciativa de lei acerca da matéria por vereador da Câmara Municipal local afronta diretamente o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas a e b, da Carta Magna e artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual. Em relação ao "periculum in mora", a legislação ora impugnada já irradia efeitos no ordenamento jurídico, inclusive com informações contidas no bojo desta declaratória de inconstitucionalidade de que em setembro de 2019 já haviam cerca de 146 (cento e quarenta e seis) requerimentos de poda e supressão de árvores e/ou vegetações sem atendimento por parte da Prefeitura Municipal, em razão do procedimentos ineficientes estabelecidos na legislação ora impugnada, situação essa que só tende a se agravar tendo em vista a chegada do verão, ocasião em que o Município recebe centenas de milhares de turistas. 2 Medida cautelar concedida, suspendendo a eficácia da Lei Municipal nº 4.268/18, de 30/08/2018, com efeitos ex tunc e erga omnes, até o julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (TJ-ES - ADI: 00344362520198080000, Relator: FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Data de Julgamento: 28/11/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 04/12/2019).

Assim, é evidente a interferência indevida do Poder Legislativo na estrutura e funcionamento da administração do Poder Executivo, visto que a lei impõe obrigações administrativas e operacionais ao Executivo Municipal e às empresas contratadas, sem que tenha existido a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, violando o art. 91, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.



Colocada a questão nesses termos, não há dúvida de que o Poder Legislativo do Município de Vila Velha, ao editar a lei objurgada, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre matéria de trânsito, em ofensa aos arts. 22, XI, e 30, incisos I e II, da Constituição da República, cujas normas são de reprodução obrigatória na Constituição Estadual, bem como afrontou ao princípio da reserva da administração do Poder Executivo, violando o art. 91, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Dessa forma, à luz do entendimento da Suprema Corte e dos demais Tribunais Pátrios, realizo **juízo positivo de inconstitucionalidade** em face da Lei nº 7.132/2025, do Município de Vila Velha.

Desta feita, entendo que, sob a ótica do poder de agenda do Ministério Público, revela-se salutar a adoção, por ora, de uma postura **não demandista, esgotando-se os meios de solução consensual do conflito constitucional em potencial**, notadamente sob o viés da sistemática implementada pelo hodierno Código de Processo Civil, que assim preconiza, em seu art. 3º, §§2º e 3º, *in verbis*:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...]

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º **A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos** deverão ser *estimulados* por juízes, advogados, defensores públicos e **membros do Ministério Público**, inclusive no curso do processo judicial.

Não por outra razão, o c. Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 118/2014, cujo art. 1º, parágrafo único, assim dispõe:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Nessa toada, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo implementou, por meio da Portaria nº 8.071/2016, o **Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas – NUPA** como unidade de auxílio à atribuição funcional natural dos Promotores de Justiça.

O NUPA tem atuado por delegação e de forma exitosa por meio do projeto “*Autocomposição como instrumento de controle de constitucionalidade: Concretizando a Constituição numa sociedade aberta de intérpretes para além do processo judicial*”, utilizando técnicas autocompositivas com os Poderes Executivo e Legislativo, sem necessidade de provocação do Poder Judiciário.



Sendo assim, em homenagem à busca de solução dialogada (Resolução CNMP nº 118/2014), na forma do art. 2º, da Portaria nº 8.071/2016, **encaminhe-se** o presente procedimento ao **NUPA** para que proceda a análise de viabilidade de autocomposição no presente caso.

Em seguida, **remeta-se** o feito ao NUPA.

Diligencie-se.

Concluídas as diligências pertinentes, exitosas ou não, devolvam-se os autos a esta Procuradoria-Geral de Justiça.

Vitória/ES, *na data da assinatura eletrônica.*

FRANCISCO MARTÍNEZ BERDEAL
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO MARTINEZ BERDEAL**, em **11/08/2025** às **20:55:31**.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site **<https://validador.mpes.mp.br/>** informando o identificador **2ZSFMPLQ**.



Autenticar documento em <https://vilavelha.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003200390038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.