



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO PROFESSOR REGINALDO VERAS - GAB. 12



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2020**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 125, de 2020, que "Revoga a Ordem de Serviço nº 135/2019, da Administração Regional do Plano Piloto do Distrito Federal, que define as áreas públicas em que a comercialização de produtos ou prestação de serviços por ambulantes é proibida".**

**AUTOR: Deputado FÁBIO FÉLIX**

**RELATOR: Deputado PROFESSOR REGINALDO VERAS**

## **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Decreto Legislativo nº 125/2020, em seu art. 1º, determina que se revogue a Ordem de Serviço nº 135/2019, que define as áreas públicas em que a comercialização de produtos ou prestação de serviços por ambulantes é proibida ou restrita, porque teria exorbitado o Poder Regulamentar.

Segue-se a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor da proposição em análise argumenta que a Ordem de Serviço nº 135/2019 extrapolou os limites do exercício regulamentar, porquanto dispõe de forma diferente da disciplinada pela Lei nº 6.190/2018, que regulamenta o direito ao trabalho dos ambulantes. Afirma que foram criadas exigências não previstas em lei, inviabilizando, na prática, a atividade, e que os ambulantes não prejudicam a preservação do patrimônio arquitetônico e cultural de Brasília. Por fim, aduz que o cumprimento da Ordem de Serviço tem provocado denúncias de atuação violenta do DF Legal.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo. Além disso, nos termos da alínea "j", inciso III do art. 63 do RICLDF, compete, ainda, à Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre o mérito do PDL 125/2020.

Inicialmente, é importante destacar que a sustação de efeitos de ato normativo do Governador que exorbite o Poder Regulamentar é prerrogativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal que confere concretude ao art. 53 e ao inciso VI do art. 60, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:

**Art. 53.** São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

**Art. 60.** Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;

Nesse sentido, assim também entende o Supremo Tribunal Federal:

"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes ([RE 318.873-AgR/SC](#), rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." ([AC 1.033-AgR-QQ](#), rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

Deve-se ressaltar, também, que a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar é prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, mas exercida estritamente nos limites da legalidade. Há de se verificar, de forma objetiva, a lesão à atividade legislativa. É preciso que se apontem, de forma clara, quais foram os dispositivos da legislação distrital que não foram observados quando da edição do ato normativo pelo Poder Executivo.

Preliminarmente, portanto, cabe sublinhar que a proposição em exame não se presta a "revogar" ato normativo, como presente na ementa e no art. 1º do PDL apresentado, mas unicamente a sustar o regulamento, caso presente a usurpação da atividade típica do Legislativo. Assim, eventual aprovação do projeto só seria possível se acompanhada da respectiva emenda.

Em seguida, cumpre destacar que a Ordem de Serviço nº 135/2019 tem seu fundamento de validade na Lei nº 6.190/2018, sendo este o parâmetro legal para se aferir eventual exorbitância do poder regulamentar. Observa-se, também, que a referida Ordem de Serviço decorre das atribuições conferidas pelo Governador do Distrito Federal às Administrações Regionais (Decreto 39.769/2019, art. 13), conforme competência regulamentar expressamente atribuída ao Poder Executivo pelo art. 34 da citada Lei nº 6.190/2018.

Nesse contexto, percebe-se que o ato normativo em estudo apenas instrumentaliza mero ato de gestão dos bens públicos de propriedade do Distrito Federal, atividade precípua do Poder Executivo (art. 52, LODF). Além disso, a própria Lei nº 6.190/2018 confere ao Executivo a incumbência ampla de regulamentar o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes em ambientes públicos. Por esses motivos, a Ordem de Serviço nº 135/2019 não constitui ofensa à citada lei.

Com relação ao mérito da proposição, é importante destacar que o Projeto de Decreto Legislativo que objetive a sustação de ato do Poder Executivo que viole o Poder Regulamentar é resultante da verificação objetiva da ofensa à atividade legislativa. Ressalta-se que Projeto de Decreto Legislativo que susta efeitos de atos normativos que exorbitam o Poder Regulamentar não constitui instrumento adequado à discussão acerca de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, principalmente quanto aos atos de gestão que as concretize.

Em face do exposto, verifica-se que a Ordem de Serviço nº 135/2019 não exorbita o poder regulamentar, uma vez que, além de materializar nítida gestão de bens públicos, ela dispõe acerca de política pública relativa ao exercício de atividade com reflexos diretos no plano de ocupação de Brasília, bem como no comércio em geral.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Distrito Federal fundamenta a edição do citado ato normativo pelo Executivo, conforme art. 3º, XI; art. 52, caput; e art. 100, VII e X:

**Art. 3º** São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI - zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de

outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

(...)

**Art. 52.** Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

**Art. 100.** Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

(...)

Ademais, embora a livre iniciativa seja um valor fundamental do Distrito Federal (art. 2º, IV, LODF), o parágrafo único do art. 158 da LODF dispõe que é “assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei.**” Pois bem, a Lei nº 6.190/2018 condiciona a exploração do espaço urbano por ambulantes à concessão de autorização, conforme disposto em seu art. 8º, e atribui ao Executivo liberdade para regulamentar os critérios para o exercício da atividade em exame, como se vê, por exemplo nos seguintes dispositivos:

**Art. 11.** A Secretaria responsável pode remanejar os pontos de comércio ambulante, a qualquer momento, sendo o titular da licença provisória ou do alvará provisório de funcionamento comunicado com prazo mínimo de 60 dias.

**Art. 18.** É permitida a exploração do espaço urbano por ambulantes, em feiras de arte e artesanato, em áreas públicas previamente classificadas pelo Poder Executivo.

**Art. 34.** O Poder Executivo deve determinar, na devida regulamentação, os critérios a serem adotados para cumprir as disposições desta Lei.

Destaca-se, ainda, que a Lei nº 5.547/2015, que dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas e auxiliares, aduz em seu art. 1º que a “localização e o funcionamento de atividades econômicas e auxiliares **dependem de autorizações específicas do Poder Público.**” A norma deixa clara a necessidade de compatibilidade da atividade com os parâmetros de uso e ocupação do solo (art. 9º), bem como atribui expressamente ao Executivo o poder regulamentar (art. 57) e estende a aplicação das penalidades previstas na lei aos “ambulantes” (art. 58).

Corroborando a ausência de ofensa à atividade legiferante desta Casa, pela edição da Ordem de Serviço nº 135/2019, a Lei nº 4.954/2012, que estabelece critérios para a exploração de atividade econômica por terceiros em espaços públicos, também evidencia a legitimidade de o Poder Executivo definir os locais públicos onde podem ser desenvolvidas atividades comerciais (arts. 2º e 3º).

Por fim, a Lei Orgânica do Distrito Federal em seu art. 165, V a VII, apregoa:

Art. 165. As diretrizes, os objetivos e as políticas públicas que orientam a ação governamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal devem observar o seguinte:

(...)

V – a singular condição de Brasília como Capital Federal;

VI – a compatibilização do ordenamento de ocupação e uso do solo com a concepção urbanística do Plano Piloto e das cidades satélites e com a contenção da especulação, da concentração fundiária e imobiliária e da expansão desordenada da área urbana;

VII – a condição de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade;

(...)

Assim, embora legítimas as preocupações apresentadas pelo autor da proposição em sua justificção, o regulamento questionado não traduz exorbitância do poder regulamentar. A Administração, no uso de suas prerrogativas, lançou mão dos preceitos contidos nas normas de regência, afastando, pois, a possibilidade de sustação por meio de Decreto Legislativo. Isso porque esse expediente constitucionalmente previsto para a preservação da separação dos poderes, não obstante imprescindível, é inadequado para a discussão de políticas públicas e atividades de gestão exercidas nos limites legais da atuação administrativa do Poder Executivo.

Por esses motivos, nosso voto é, por conseguinte, pela REJEIÇÃO E INADMISSIBILIDADE do Projeto de Decreto Legislativo nº 125/2020.

**DEPUTADO PROFESSOR REGINALDO VERAS**

Relator



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 24/11/2020, às 15:53, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0270357** Código CRC: **394D971C**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8122  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br](mailto:dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br)

00001-00036121/2020-13

0270357v2