
A regulação do comércio ambulante em São Paulo: Oportunidades e desafios para melhorar as condições de trabalho



Mulheres no Emprego Informal:
Globalizando e Organizando



O comércio ambulante é uma parte essencial da vida paulistana, oferecendo mercadorias e serviços a preços acessíveis, que são consumidos por milhares de pessoas todos os dias, dando vida à cidade e garantindo a dignidade e o trabalho de milhares de cidadãos e cidadãs que dependem desse comércio para sua sobrevivência. Entretanto, muitos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes estão na informalidade¹. Essa é a causa de uma série de desafios para garantir uma vida e trabalho decentes.

A União Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Camelôs, Ambulantes e Feirantes do Brasil (UNICAB), em parceria com a organização Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO), StreetNet International (SNI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), estão trabalhando em um projeto para melhorar o diálogo entre ambulantes e a Prefeitura de São Paulo, baseado em três instrumentos jurídicos:

- 1. Justiça Administrativa:** Um conjunto de regras que determina às autoridades públicas, incluindo as municipais, seguir o devido processo legal administrativo ao agir e tomar decisões, devendo se ater estritamente ao que prevê a lei, informando as partes afetadas pelas suas ações e decisões e permitindo a sua manifestação sobre o assunto.
- 2. Recomendação no 204 (R204) da Organização Internacional do Trabalho (OIT):** Uma série de orientações da OIT aos países membros para implementar a transição para um trabalho mais formalizado, garantindo direitos e estabelecendo o espaço público das cidades como um local de trabalho que deve ser assegurado aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal.
- 3. Direito à cidade:** No Brasil, o projeto também está focado no direito à cidade, uma série de princípios e orientações para os governos criarem cidades inclusivas com moradias, serviços e espaços públicos acessíveis e equitativos, inclusive em termos econômicos. Os princípios do direito à cidade estão consagrados na Constituição Federal e na do Estado de São Paulo, assim como na Recomendação nº 204 da OIT.

O projeto está sendo conduzido em duas regiões da cidade de São Paulo: o Centro e o bairro Jabaquara. O projeto foi iniciado com uma série de pesquisas para entender mais profundamente quais são os desafios decorrentes.

Este documento explica resumidamente como a pesquisa foi conduzida, os principais resultados, e faz recomendações sobre os próximos passos do projeto.

Sobre o que as pesquisas trataram e o que estava envolvido

As pesquisas foram realizadas entre 2024 e 2025 para responder a três questões:

- Quais são as regras que regulam o comércio ambulante em São Paulo?
- Como essas regras funcionam na prática?
- Qual o impacto dessas regras para vendedores e vendedoras ambulantes?

Foram utilizados diferentes métodos para reunir as informações: pesquisas teóricas, entrevistas com funcionários/as públicos/as locais e lideranças da UNICAB, discussões em dois grupos focais com 15 participantes no total e entrevistas com 48 trabalhadores e trabalhadoras ambulantes.



¹ O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) está atualmente conduzindo uma pesquisa de mapeamento de ambulantes da cidade de São Paulo, aprovada pela Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, com previsão de conclusão no final de 2025.

O que se aprendeu com as pesquisas?

As pesquisas demonstraram as grandes dificuldades enfrentadas pelos/as ambulantes da cidade para trabalhar de forma digna, sofrendo diversos abusos, violência, confisco de suas mercadorias, falta de diálogo adequado por parte das autoridades e, principalmente, falta de acesso ao espaço público de forma legalizada para vender seus produtos.

As duas regiões demonstraram também as contradições da cidade. Enquanto no Jabaquara uma grande parte dos entrevistados possui um espaço estabelecido, uma licença mais segura (o TPU)², menos violência e confisco de mercadorias, no Centro a situação é quase oposta: informalidade, violência, perda de suas mercadorias e ausência de licenças, em sua maioria.

Nos tópicos a seguir, tratamos dos principais pontos levantados pelas pesquisas.



Acesso ao espaço público e licenças precárias

Ter acesso ao espaço público para trabalhar é a principal resposta dada pelos/as participantes da pesquisa quando questionados/as sobre o que mais necessitam neste momento (25% dos/as entrevistados/as).

No Jabaquara, 87,5% das pessoas entrevistadas possuem algum tipo de licença (54,2% têm TPU e 33,3% "Tô Legal"), enquanto no Centro apenas 20,8% (16,7% TPU e 4,2% "Tô Legal").³

Os resultados dos grupos focais demonstraram que os vendedores e as vendedoras ambulantes pensam que a licença "Tô Legal" prejudica a sua capacidade de ganhar a vida e viola os princípios do trabalho decente, por não garantir meios para obterem estabilidade de sua renda.

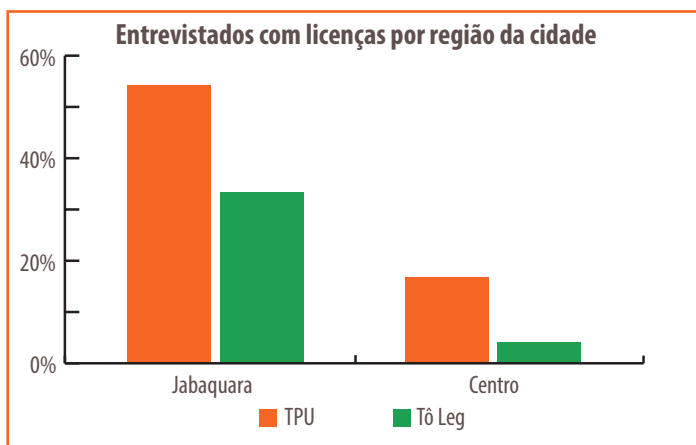
Os/as participantes/as ressaltaram que os principais problemas do "Tô Legal" são:

1. Sua duração por apenas três meses;
2. Os locais disponíveis para trabalhar, na maioria das vezes, estão em ruas e praças de pouca circulação e distantes dos principais pontos de comércio;

Esses problemas fazem com que muitos vendedores e muitas vendedoras ambulantes vendam fora do local autorizado por sua licença, para trabalhar perto de lugares de grande circulação de pessoas. Isso os/as torna suscetíveis a violências e confiscos de suas mercadorias, conforme relatado por diversos participantes dos grupos focais realizados.

3. A licença é exclusivamente pessoal, quer dizer, os/as ambulantes não podem transferir ou se fazerem substituir caso tenham que se ausentar do local de trabalho. Caso o/a ambulante não esteja no local licenciado, a licença será cancelada.

No caso do TPU, ao menos, existe a previsão de que os/as ambulantes portadores/as de alguma deficiência podem contar com até 2 funcionários/as para auxílio (art. 22 da Lei n. 11.039/91). Ainda, os TPUs podem ser revogados caso o/a ambulante não utilize o local licenciado por mais de 90 dias.



² TPU se refere ao Termo de Permissão de Uso, expedido pela Prefeitura Municipal. No caso do comércio ambulante, está previsto na Lei Municipal nº 11.039/91.

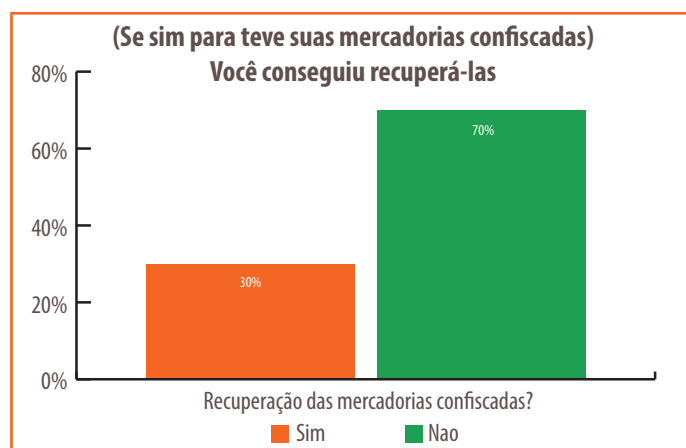
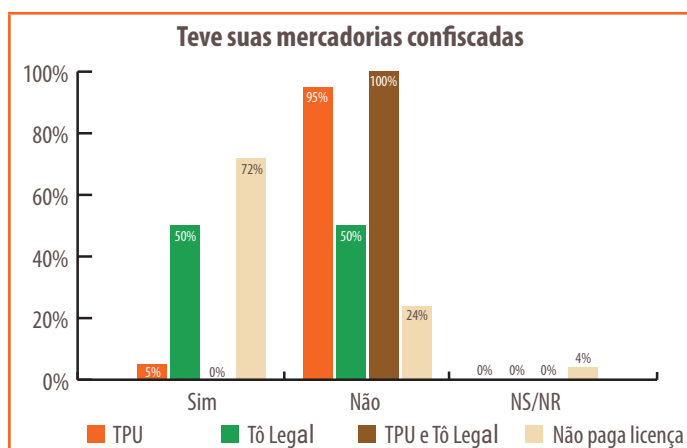
³ Gráfico 1 - Nota: Número de respostas = 48.

A remoção e o confisco de mercadorias pelas autoridades são outras questões importantes

A remoção é comum no Centro. No total, 43,8% dos/as entrevistados/as disseram que já tiveram de deixar seus locais de trabalho por ordem policial ou da fiscalização. Destes, 85,7% trabalham no Centro.

Além disso, 41,7% dos/as entrevistados/as disseram que já tiveram suas mercadorias apreendidas, sendo que 85% destes trabalham no Centro. Dos que responderam sim à pergunta sobre apreensão de mercadorias, 65% relataram que a abordagem feita pela Polícia foi truculenta. Apenas 35% disseram ter recebido um laque e um comprovante do que foi apreendido.⁴

Além disso, 95% daqueles/as que tiveram mercadorias apreendidas disseram ter sido a Polícia Militar quem fez a apreensão e 70% relataram não ter conseguido recuperá-las.⁵



A Violência policial é um dos principais problemas para os/as trabalhadores/as ambulantes do Centro

Os/as participantes dos grupos focais do centro disseram que os/as trabalhadores/as ambulantes sofrem diariamente com o temor de agressões e apreensões de suas mercadorias. Os principais problemas identificados nos grupos focais são:

1. A "operação delegada"⁶, que transferiu a fiscalização do comércio ambulante para a Polícia Militar; e
2. A ausência de licenças para locais de grande circulação.



Os trabalhadores e as trabalhadoras ambulantes fazem diversos tipos de pagamentos para poder vender

Para além das taxas pagas à Prefeitura pelas licenças, 20,8% dos/as entrevistados/as disseram que existe algum outro pagamento que precisam fazer para trabalhar.

Destes, 30% relataram ter de pagar segurança particular. Quando perguntados diretamente se já tiveram de pagar suborno ou propina, 12,5% disseram que sim, sendo 83,3% destes no Centro.



⁴ Gráfico 2 - Nota: Número de respostas = 48.

⁵ Gráfico 3 - Nota: Número de respostas = 20.

⁶ A chamada "operação delegada" é um programa que permite que policiais militares e civis, além de bombeiros, trabalhem voluntariamente em suas folgas para auxiliar em atividades de segurança e fiscalização urbana. Instituída pela Lei nº 14.977/2009, a iniciativa funciona por meio de um convênio entre a Prefeitura e o Governo do Estado de São Paulo, em que os profissionais recebem uma gratificação municipal por atuarem na fiscalização de ambulantes, controle do espaço público e outras tarefas delegadas pelo município.

As questões de gênero também são um problema

As pesquisas também demonstraram que as mulheres sofrem uma série de dificuldades em função de seu gênero, sendo as principais:

1. Intimidações e abusos sexuais na escolha dos locais de venda, especialmente nos casos de ocupação sem licença.
2. Falta de banheiros públicos, principalmente nos períodos de menstruação.
3. Falta de licença-maternidade.
4. Falta de creches para deixarem seus filhos durante a jornada de trabalho.



Os desafios da governança urbana enfraquecem as relações entre os/as vendedores/as ambulantes e as autoridades municipais

A Constituição Federal reconhece a igualdade de direitos entre trabalhadores e trabalhadoras com e sem vínculo de emprego (Art. 7º, XXXIV). Nesta mesma linha, a Recomendação 204 da OIT estabelece uma série de princípios para que os trabalhadores da economia informal possuam os mesmos direitos previstos para aqueles da economia formal. Além disso, reconhece também o direito à cidade e estabelece o direito da população ao bem-estar urbano como um direito difuso e coletivo, pertencente a todos os habitantes da cidade, às gerações presentes e também às futuras. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamenta esse direito constitucional e estabelece que todas as cidades devem instituir seu plano diretor.

No entanto, os/as vendedores/as ambulantes e os/as funcionários/as públicos/as entrevistados/as durante a pesquisa de governança urbana afirmam que essas garantias constitucionais não estão acontecendo como deveriam.



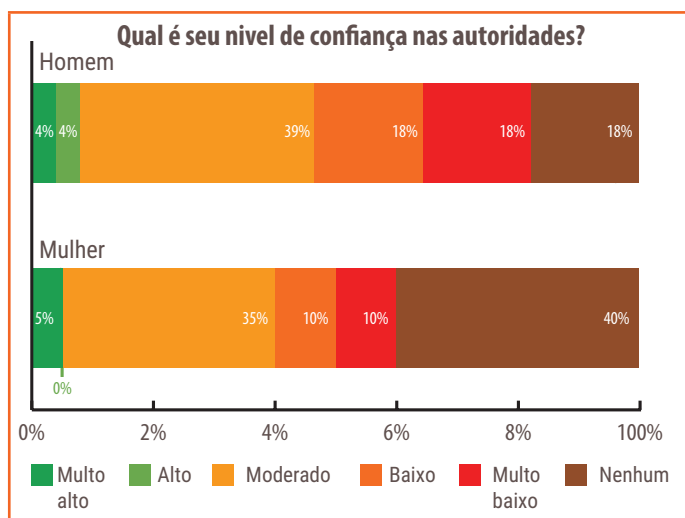
Há espaço para melhorias nas relações entre os/as trabalhadores/as e a Prefeitura

Quando perguntados/as sobre como avaliam o seu relacionamento com as autoridades, os/as entrevistados/as apresentaram respostas muito distintas. Enquanto no Centro 71%⁷ avaliam como ruim, péssimo ou nenhum, no Jabaquara 46% avaliam como bom ou muito bom. O que demonstra a grande contradição em termos de tratamento das autoridades públicas em diferentes áreas da cidade

e em função dos tipos de licença que possuem os/as trabalhadores/as. Há uma correlação entre ter uma licença e o nível de confiança nas autoridades. Como visto, a grande maioria dos/das entrevistados/as no Jabaquara possuem algum tipo de licença, enquanto no Centro apenas uma minoria.

Mas há, certamente, espaço para ampliar e qualificar o diálogo. Alguns dos temas que surgiram das pesquisas são os seguintes:

- **A implementação das Comissões Permanentes de Ambulantes (CPA)** deveria ser retomada e esclarecida. A pesquisa demonstrou que, apesar de previstas em Lei desde 1991, atualmente quase todas foram desmanteladas. Atualmente, existem apenas duas: no bairro do Jabaquara e em São Miguel Paulista.
- **Uma maior transparência tornaria as informações mais acessíveis e melhoraria a responsabilização dos envolvidos.** O "Tô Legal" poderia se beneficiar de maior transparência na alocação de espaços públicos. Por exemplo, os estudos das áreas disponíveis para trabalho não estão disponíveis aos/às trabalhadores/as. De acordo com o [Decreto municipal nº 42.600/2002](#), os pedidos de novas licenças deveriam ser submetidos à avaliação da CPA, com participação dos/das ambulantes. Atualmente isso não está acontecendo e a decisão é tomada unilateralmente pela Prefeitura. Também existe uma grande dificuldade para acessar os



⁷ Gráfico 4 - Nota: Número de respostas = 48.

regulamentos que disciplinam o trabalho ambulante na cidade. As pesquisas indicaram que o site do “Tô legal” é de difícil acesso e entendimento para os/as trabalhadores/as. Seria útil que o município oferecesse treinamentos sobre os regulamentos e sobre a ocupação do espaço público para o comércio ambulante.

- **O Planejamento Urbano deveria refletir os princípios de inclusão social na cidade.** Os/as entrevistados/as relataram vários problemas na implementação desses princípios:
 - Apesar de a [Lei nº 11.039/1991](#) definir que é direito do trabalhador e da trabalhadora ambulantes indicar o local onde pretende se instalar e a atividade a ser exercida, na realidade não existem espaços suficientes a serem escolhidos em áreas com grande circulação de pessoas. Ao passo que o Plano Diretor prevê que os/as ambulantes têm direito a serem alocados/as em locais de grande circulação, o “Tô Legal” não funciona da mesma forma.
 - Os/as trabalhadores/as ambulantes pagam primeiro a taxa pela licença “Tô legal”, por três meses, porém não possuem quaisquer garantias de que vão conseguir um local adequado na prática, segundo relatado pelos/as próprios/as ambulantes entrevistados/as. Além disso, os critérios para estabelecer o valor das taxas das licenças são injustamente baseados na planta genérica de valores (valores do IPTU) da Prefeitura (art. 15 do decreto no 58.831/19).
- **Delegação das operações de fiscalização.** A lei municipal nº 13.866/2004 prevê que a fiscalização do comércio ambulante é de competência da Guarda Municipal. Apesar disso, a maioria das inspeções são feitas pela Polícia Militar através da “operação delegada” (Lei nº 14.977/2009). Os/as participantes dos grupos focais mencionaram uma série de problemas relacionados a isso, incluindo:
 - a ausência de identificação dos policiais.
 - falta de comprovante e lacre quando mercadorias são confiscadas, e a impossibilidade de recuperá-las.
 - casos de discriminação em virtude da cor da pele, gênero ou mesmo da nacionalidade dos/as trabalhadores/as.
- **Gestão das receitas obtidas com as licenças do comércio ambulante.** Não há informações de que esses recursos sejam revertidos para ajudar o trabalho dos/as vendedores/as ambulantes na cidade, como, por exemplo, construindo infraestrutura de apoio ou garantindo sua segurança. Os/as entrevistados/as sugeriram a criação de um fundo municipal para a melhoria das condições de trabalho dos/as ambulantes na cidade.

Quais são os principais problemas dos trabalhadores e das trabalhadoras ambulantes no Jabaquara e no Centro?

Os principais problemas identificados pelos trabalhadores e pelas trabalhadoras ambulantes durante a pesquisa incluem:

- Falta de espaço para venda disponível em locais de grande circulação.
- Limitações de espaço e de horários do “Tô Legal”.
- Natureza precária do “Tô Legal” e do TPU, incluindo a possibilidade de revogação unilateralmente pela Prefeitura, sem possibilidade de defesa pelos/as ambulantes e sem diferenciação entre os graus de violação às regras.
- Impossibilidade de transferir o TPU ou o “Tô Legal” para membros da família.
- Pagamento adiantado da taxa do “Tô Legal”, sem conhecimento prévio sobre onde o/a ambulante irá trabalhar
- Falta de infraestrutura como banheiros e acesso à água potável.
- Violência, corrupção e abusos por parte das autoridades públicas e da polícia.
- Falta de lacre na apreensão de mercadorias.
- Pagamento de propinas ou segurança privada.
- Falta de seguridade social.
- Ausência de representação dos/as ambulantes junto ao poder público.

Quais são os próximos passos?

A garantia de acesso ao espaço público para trabalhar de forma legalizada foi identificada como o objetivo principal a ser alcançado. Outros objetivos incluem: acabar com a violência policial, o confisco de mercadorias e a mudança na regulamentação das licenças (especialmente do “Tô Legal”). As ações prioritárias identificadas pela UNICAB para atingir este objetivo e lidar com os problemas mencionados são as seguintes:



- Criação de uma Frente Parlamentar na Câmara Municipal de São Paulo.
- Estratégia e demandas para a frente parlamentar impulsionar.

- Participação em espaços democráticos do município (conselhos, comissões, audiências públicas, entre outros).

- Identificação de espaços para atuação.
- Formação sobre Negociação Coletiva, Recomendação 204 da OIT e Direito à Cidade.



- Divulgação e campanha contra a criminalização dos/as ambulantes e de conscientização sobre seus direitos.

- Criação do site da UNICAB e melhoria das redes sociais.
- Elaboração de cartilha sobre o direito dos/as ambulantes.
- Formação sobre o direito dos/as ambulantes para trabalhadores/as e funcionários/as públicos/as.



Citações anônimas dos/as trabalhadores/as coletadas nas entrevistas:

“ O que mais precisamos nesse momento é que tirassem os policiais de perseguirem os ambulantes. Tirassem a operação delegada porque a polícia deve correr atrás de bandidos e não de trabalhadores.

“ Você sai de casa com a mercadoria e não sabe se volta, trabalha como se fosse ladrão.



“ Ambulante é um trabalhador, porém, é discriminado, marginalizado e precisa de um olhar especial do poder público.

“ O trabalho dos pesquisadores em ouvir o trabalhador é muito bom e importante para ajudar os ambulantes.

Foto da capa: Banca de venda de frutas na rua Conselheiro Crispiniano, São Paulo, Brasil.

Foto: Andressa Ocker/StreetNet International

Sobre as organizações parceiras do projeto

A **UNICAB** é uma organização que representa e defende os direitos de trabalhadores e trabalhadoras ambulantes, camelôs e feirantes no Brasil, buscando articular, organizar e construir coletivamente a luta pela defesa do direito ao trabalho e à cidade.

A **WIEGO** é uma rede global que apoia movimentos de trabalhadores da economia informal, especialmente mulheres e aqueles que vivem na pobreza. A WIEGO acredita que todos os trabalhadores e trabalhadoras devem ter iguais oportunidades econômicas, direitos e proteção social.

A **STREETNET** International (SNI) é uma organização global de vendedores e vendedoras ambulantes, feirantes e camelôs da economia informal, com o objetivo de promover e alavancar sua aliança de forma autônoma e democrática. A SNI está presente em mais de 50 países e representa mais de 700.000 membros em todo o mundo.

A **CUT**, a Central Única dos Trabalhadores, é uma das maiores centrais sindicais do país e atua desde a década de 1980 na defesa dos trabalhadores e das trabalhadoras do Brasil e de suas organizações sindicais.

