

Direitos das pessoas comerciantes no espaço público: O caso da cidade de São Paulo, Brasil

Por Daniel S. Mayor Fabre





Comerciante conclui venda de comida em sua banca no centro de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International

1. Introdução

O comércio no espaço público é parte essencial da vida paulistana. Ele oferece mercadorias e serviços a preços acessíveis, que são consumidos por milhares de pessoas diariamente. Além disso, dá vida à cidade e garante a dignidade e o trabalho de milhares de cidadãos e cidadãs que dependem desse comércio para sua sobrevivência. Entretanto, a maioria dos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes estão em situação de informalidade¹ e enfrentam uma série de desafios para garantir vida digna e trabalho decente.

Os trabalhadores e trabalhadoras ambulantes da cidade de São Paulo sofrem diariamente diversos abusos, violências, apreensão de mercadorias. Há também falta de diálogo adequado por parte das autoridades e, principalmente, falta de acesso ao espaço público de forma legalizada para a venda de seus produtos.

O presente informe se baseia em uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo por meio de uma parceria entre WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing), CUT-Brasil (Central Única dos Trabalhadores) e UNICAB (União Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Camelôs, Ambulantes e Feirantes do Brasil). Seu objetivo foi o de investigar como funciona a regulamentação jurídica tanto do comércio no espaço público como do trabalho dos e das ambulantes na cidade. Também visou a tratar do funcionamento dessa regulamentação na prática e o seu impacto na vida cotidiana das e dos trabalhadores e em seus meios de subsistência.

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer o cenário do trabalho informal no país e na cidade de São Paulo. A capital paulista é a maior cidade do país, tanto em termos populacionais como econômicos. Segundo o censo de 2022, realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), ela possui cerca de 11,4 milhões de habitantes, mas, considerando a região metropolitana, a cifra chega a 20,7 milhões². Seu PIB é de 1,066 trilhão de reais, o maior do país, representando 9,75% do PIB brasileiro. Considerando o PIB da cidade, o maior setor é o de serviços, com cerca de 549 bilhões de reais.³

Segundo dados do IBGE, no primeiro semestre de 2025, a taxa de informalidade (proporção de trabalhadores informais na população ocupada) do país caiu para 37,8%, a menor da série histórica, ainda que represente quase um terço da força de trabalho nacional. No estado de São Paulo, a taxa é relativamente menor: 29,3%.⁴ Segundo a Fundação SEADE, do governo do estado de São Paulo, a taxa de informalidade no município de São Paulo foi de 30,3% no último trimestre de 2025, mantendo a ligeira tendência de queda dos últimos anos.⁵

De acordo com levantamento feito pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) no quarto trimestre de 2024, empreendedores regularizados têm rendimento mensal médio de 6.117 reais, enquanto o dos informais é apenas 2.115 reais. Portanto, a remuneração dos informais é 65,4% inferior.⁶

1 A economia informal compreende todas as atividades econômicas, empresas, empregos e trabalhadores que não são abrangidos — ou não suficientemente abrangidos — por disposições formais, seja na legislação ou na prática. Isso inclui marcos jurídicos para operações comerciais ou proteções sociais e legais para os trabalhadores. O setor informal se refere às unidades econômicas que produzem bens e serviços para o mercado, mas não são formalmente reconhecidas. O emprego informal se refere a atividades remuneradas ou que oferecem algum benefício e que não são abrangidas por acordos formais, independentemente de estarem no setor informal ou formal. (WIEGO - Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2026, disponível em <https://www.wiego.org/informal-economy/faqs/>. Acesso em 29/01/26.)

2 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. São Paulo, 2025. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>. Acesso em 19/01/26.

3 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios, 2025. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pi-b-por-municipio&c=3550308>. Acesso em 19/01/26.

4 BELLO, Luiz. Desocupação aumenta em 12 unidades da federação no primeiro trimestre de 2025, Agência IBGE Notícias. 16/05/2025. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43422-desocupacao-aumenta-em-12-unidades-da-federacao-no-primeiro-trimestre-de-2025>. Acesso em 19/01/26.

5 SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. SEADE Trabalho. Informalidade. São Paulo, 2025. Disponível em <https://trabalho.seade.gov.br/integra/?analise=taxa-de-informalidade-praticamente-estavel-em-293#>. Acesso em 19/01/26.

6 Id. Ibid.

O comércio ambulante e a informalidade na cidade de São Paulo apresentam uma geografia evidente, que denota a segregação socioespacial característica do país. É no eixo central da cidade (principalmente nos bairros da Sé, República e Brás) onde existe uma concentração do comércio ambulante de grandes proporções. Em polos específicos, como o Brás, levantamentos recentes da prefeitura municipal estimam que, para cada um comerciante regular, existam cerca de três ambulantes atuando sem licença ou autorização. Só no Largo da Concórdia (bairro do Brás), estima-se um fluxo de 3.000 ambulantes em situação irregular.⁷

É difícil determinar o número correto de pessoas que trabalham no comércio ambulante na cidade de São Paulo. O motivo é a natureza do tipo de comércio, sua informalidade e a sazonalidade econômica, que aumenta ou diminui o número de pessoas que recorrem ao espaço público para obterem seu sustento. Segundo análise de dados promovida pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) para o período de 2020-2022, havia cerca de 110.000 trabalhadores e trabalhadoras ambulantes atuando na cidade e na zona metropolitana, mas essa cifra pode ser maior.

Em termos gerais, esse é o cenário do comércio em espaços públicos em São Paulo e o pano de fundo das graves situações enfrentadas pelos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes quotidianamente. Apesar das grandes oportunidades econômicas que a cidade proporciona, o principal problema para a concretização do direito ao trabalho dos ambulantes atualmente é obter o acesso legal ao espaço público por meio de regularização pela administração municipal.

Tal problema ocorre porque o atual sistema de licenças, denominado “Tô legal”, emite autorizações extremamente precárias, vinculadas a um espaço pré-definido nas ruas da cidade, e por apenas 90 dias. Por isso, ambulantes são obrigados a renovar a licença periodicamente, sem qualquer garantia de permanência no mesmo local de trabalho, além de pagar uma taxa administrativa antes de iniciado o período. Em muitos casos, essa tarifa inviabiliza a obtenção da licença, pois os que necessitam do espaço público para trabalhar muitas vezes não têm esses montantes, já que boa parte vive em uma economia de subsistência diária, com pouco ou nenhum acesso a capital. Em suma, não há estabilidade, e a vulnerabilidade desses trabalhadores e trabalhadoras aumenta na medida em que a maioria permanece na informalidade, suscetível à atuação da fiscalização e da polícia.

Ademais, embora 70% da cidade esteja “disponível” no sistema “Tô legal”, as regiões de maior viabilidade econômica (regiões do Brás, Rua 25 de Março, Sé e Liberdade, entre outras) estão bloqueadas no sistema, ou seja, simplesmente não há vagas ou espaços licenciáveis para trabalhar. O resultado é que um grande contingente de trabalhadores e trabalhadoras é levado a permanecer na informalidade, enfrentando forte fiscalização, apreensão de suas mercadorias e até violências físicas, como será detalhado mais adiante.

A investigação que sustenta este informe, realizada entre 2024 e 2025, baseou-se em diferentes metodologias, com foco na pesquisa participativa voltada à ação (*Participatory Action Research - PAR*). Primeiramente, foram realizadas visitas de avaliação (scoping visit) a organizações laborais de ambulantes, onde se realizaram oito entrevistas com líderes e trabalhadores. Posteriormente, foi realizada uma investigação teórica sobre as leis que regulam a venda em espaços públicos na cidade, considerando todo o escopo federativo da república brasileira, e acerca da governança urbana relacionada à sua aplicação. Nessa oportunidade, também foram realizadas entrevistas com funcionários públicos, autoridades e pesquisadores do tema. Por fim, em parceria com líderes de organizações de trabalhadores/as, foram realizadas pesquisas quantitativas e qualitativas, com coleta de dados por meio de questionário em duas regiões da cidade (bairros da Sé e Jabaquara). Houve entrevistas com 48 trabalhadores/as e foram realizados dois grupos focais, com oito participantes cada, sendo um deles composto apenas por mulheres.

Por fim, este informe está estruturado em cinco seções. Esta primeira, que expõe uma breve introdução ao tema. A segunda, que trata das normas internacionais, regionais e nacionais que regulam o comércio no espaço público na cidade de São Paulo. A terceira, que aborda os desafios e violações de direitos humanos sofridos pelos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes da cidade. A quarta, que traz uma análise de como as leis e regulamentações vigentes

7 CASTRO, Mariangela. Prefeitura de SP amplia combate a camelôs ilegais no Brás. Folha de São Paulo. 27/08/19. Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/08/prefeitura-de-sp-amplia-combate-a-camelos-ilegais-no-bras.shtml>. Acesso em 19/01/26.

causam essas dificuldades, desafios e violações. E a quinta, que apresenta reflexões sobre recomendações que deveriam ser adotadas pelas autoridades públicas brasileiras.

2. Normativa relevante



Comerciante com sua banca de frutas no centro da cidade de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, tanto no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto da Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, possui diversas normas nacionais, de âmbito federal e local, que disciplinam o comércio nos espaços públicos.

No país, os tratados internacionais ou regionais de direitos humanos podem ter dois tipos de hierarquia jurídica, quando considerados internamente: a maioria possui status suprallegal (acima das leis, mas abaixo da Constituição, quando aprovados por maioria simples); já aqueles aprovados pelo rito do artigo 5º, § 3º da Constituição (maioria qualificada, 3/5 dos votos do Congresso Nacional) possuem equivalência de emenda constitucional, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 466.343/SP.

2.1 Sistema global de direitos humanos

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) desde sua adoção pela ONU em 1948. Internamente, a Declaração possui apenas status jurídico suprallegal, a despeito de ser considerada *ius cogens* internacionalmente.

Em seu artigo 23, a Declaração reconhece o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, com remuneração adequada que assegure uma existência compatível com a dignidade humana. O artigo 25, por sua vez, garante que todo ser humano tem direito a um padrão de vida digno, capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, habitação, alimentação, bem como cuidados médicos e seguridade social.

O país também é signatário dos pactos internacionais de 1966 sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Ambos foram ratificados em 1992 e possuem status suprallegal. O PIDCP garante, em seus artigos 2 e 3, o direito de igualdade no gozo dos direitos e a não-discriminação em todas suas formas.

O PIDESC, por sua vez, estabelece, em seus artigos 6 e 7, o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa poder ganhar seu sustento mediante um trabalho livremente escolhido, ter condições de trabalho justas e favoráveis garantidoras de uma remuneração justa e equitativa, uma existência decente para si e suas famílias, segurança e saúde no trabalho, descanso, lazer, limitação razoável da jornada e férias periódicas. O artigo 9 ainda garante o acesso de todos e todas à seguridade social. O artigo 11 garante o direito a um nível de vida adequado, incluindo a possibilidade de melhoria contínua de suas condições.

Para além disso, o Brasil é membro da OIT e signatário da grande maioria das convenções da instituição. Digna de destaque é a Convenção nº 98, ratificada em 1952 pelo país, com status supralegal. Ela trata da proteção contra atos antissindicais e da promoção das negociações coletivas, abrangendo também trabalhadores e trabalhadoras da economia informal. Vale notar também a Convenção nº 111, ratificada em 1964, também com status supralegal. Ela estabelece a obrigação dos Estados signatários de formular e aplicar uma política nacional para a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, além de eliminar toda forma de discriminação.

Ainda no âmbito da OIT, em 2022, o Congresso Nacional declarou ciência em relação à Recomendação nº 204. Ela trata especificamente da transição da economia informal para a formal, instituindo uma série de práticas que podem ser adotadas pelos países membros.

Cabe mencionar também que o Brasil, enquanto signatário da Carta das Nações Unidas, aderiu à Nova Agenda Urbana (NAU), adotada na conferência Habitat III, em 2016. Ela estabelece uma série de diretrizes para o desenvolvimento urbano e social, consagrando os princípios do chamado direito à cidade.

2.2 Sistema regional de direitos humanos

O Brasil também é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que possui status supralegal e foi ratificada em 1992. O documento estabelece o direito à propriedade privada e de livre circulação em seus artigos 21 e 22, respectivamente. No artigo 26, a Convenção estabelece que os Estados membros devem adotar providências para alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem de normas econômicas e sociais.

O Brasil ratificou, ainda, o Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), em 1995, com status supralegal. Ele estabelece uma série de direitos, como a obrigação de não discriminação de qualquer espécie, no artigo 3; o direito ao trabalho, que inclui a oportunidade de ter uma vida digna em uma atividade de livre escolha, no artigo 6; e, no artigo 7, o direito a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho, com remuneração garantidora de condições de subsistência dignas, incluindo segurança e saúde laborais, limitação razoável da jornada de trabalho, repouso, lazer e férias, além da estabilidade dos trabalhadores no emprego. O artigo 8 garante direitos sindicais, e o artigo 9 estabelece direito à seguridade social. O artigo 1 trata, ainda, da obrigação dos Estados-membros de adotar as medidas necessárias para a implantação dos direitos previstos no Protocolo até o máximo de seus recursos disponíveis.

2.3 Direito nacional

No âmbito da legislação nacional, primeiramente, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como “constituição cidadã”, possui um largo escopo de direitos fundamentais individuais e sociais que também são aplicáveis às pessoas comerciantes no espaço público.

O artigo 5, que estabelece o rol de direitos fundamentais individuais, prevê em seu inciso XIII que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as qualificações profissionais estabelecidas em lei. O inciso XV, por sua vez, o chamado “direito de ir e vir”, garante a liberdade de circular pelo território nacional, inclusive portando seus bens. Os incisos XVII e XVIII garantem a liberdade de associação, sendo vedada a interferência ou autorização prévia do Estado para seu funcionamento. O inciso XXII estabelece o direito de propriedade. O inciso XXXIII garante o direito de informação, podendo qualquer pessoa requisitar informações de seu interesse particular, coletivo ou

geral. O inciso XLI estabelece que qualquer discriminação contra direitos e liberdades fundamentais será punido na forma da lei.

Já os artigos 6, 7, 8, 9 e 10 da Constituição Federal estabelecem uma ampla gama de direitos sociais. O artigo 6 garante os direitos sociais de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos necessitados. Os artigos 7, 8, 9 e 10 estabelecem iguais direitos para “trabalhadores urbanos e rurais”, a proteção da liberdade de associação profissional e sindicalização, o direito à greve e o direito à participação social, dentre outros mais voltados às relações de emprego.

O artigo 182 estabelece a função social da cidade e da propriedade, garantindo que a política urbana será desenvolvida em âmbito municipal por meio do plano diretor. Foi esta a disposição que incorporou a ideia de direito à cidade na Constituição Federal brasileira. Tais provisões foram regulamentadas pela lei nº 10.257/2001, o chamado “Estatuto da cidade”, que regulamenta a política urbana. Ele estabelece diretrizes para o desenvolvimento sustentável, democrático e inclusivo das cidades, focando na função social da propriedade, no planejamento participativo e na organização do solo para melhorar a qualidade de vida.

O artigo 201 regulamenta o sistema previdenciário e estabelece a instituição de um sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas de contribuição, para atender a trabalhadores de baixa renda. Tal regime inclui aqueles em situação informal, desde que pertençam a famílias de baixa renda. Esta é a única menção expressa aos trabalhadores informais em todo o texto constitucional e foi regulamentada pela criação do chamado MEI (Microempreendedor individual), com a lei complementar nº 128/2008. Tal legislação criou uma estrutura especial de seguridade social e fiscal por meio da qual trabalhadores autônomos podem se formalizar: eles se tornam uma empresa individual, tendo acesso a uma série de benefícios sociais, por um valor de contribuição relativamente inferior aos valores usuais.

Os requisitos para a abertura de um MEI são ter um faturamento de até 81 mil reais por ano (cerca de 6.750 reais por mês), contratar apenas um único funcionário sob regime de emprego, atuar com uma atividade permitida pela regulamentação, não ter sócios e não ter outra empresa aberta em seu nome, conforme previsto na lei complementar supracitada.

Em termos tributários, o MEI é enquadrado no regime chamado “simples nacional”. Esse regime tributário é exclusivo para micro e pequenas empresas. No caso deste específico, os impostos federais, municipais e estaduais são recolhidos conjuntamente, além de serem menores em comparação a outros.

O MEI pode ser aberto de forma virtual, instantânea e gratuita. As despesas se limitam ao pagamento mensal de um valor que varia entre 76,90 a 81,90 reais, dependendo da atividade.

Para além dos benefícios tributários, os benefícios referentes a seguridade social são basicamente os mesmos dos trabalhadores com relação formal de emprego, como aposentadoria, aposentadoria por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, licença maternidade e pensão por morte.

Por fim, há o artigo 40 do decreto federal nº 1.832/96, que aprova o regulamento dos transportes ferroviários no país. Ele estabelece a vedação à negociação ou comercialização de produtos e serviços no interior dos trens, nas estações e instalações, exceto aqueles devidamente autorizados pela administração ferroviária.

2.4. Direito municipal

No que tange à legislação municipal da cidade de São Paulo, há uma série de normas que regulamentam o comércio ambulante nos espaços públicos. Adiante, expõem-se algumas das principais normativas.

A lei municipal nº 11.039/1991, conhecida localmente como a “Lei dos Ambulantes”, regulamenta o comércio ambulante nos espaços públicos da cidade e estabelece uma série de direitos e deveres dos e das trabalhadoras. Tal norma criou a licença conhecida como TPU (Termo de Permissão de Uso), que não é mais emitida por opção das administrações municipais desde 2011. Estabeleceu também as CPAs (Comissão Permanente de Ambulantes) em cada subprefeitura da cidade. Elas são órgãos consultivos e deliberativos, compostos por representantes dos

ambulantes, do comércio formal e do poder público, que deveriam auxiliar a administração pública na disciplina do comércio ambulante em seu âmbito de atuação. Ocorre que, apesar de terem sido criadas em 1991, apenas duas CPAs foram instituídas e estão em funcionamento em um universo de 32 subprefeituras da cidade. Não bastasse, há ainda divergência quanto a sua competência e funções, apesar de estarem previstas na lei municipal de 1991.⁸

Em 2019, o decreto municipal nº 58.831/2019 instituiu o sistema eletrônico chamado “Tô Legal”, com foco em legalizar o uso do espaço público da cidade, inclusive por trabalhadores e trabalhadoras ambulantes. Em contradição com a licença TPU, prevista pela “lei dos ambulantes”, que ainda está vigente, o decreto criou um novo tipo de licença para as e os ambulantes, as “portarias de autorização”. Porém, elas são muito mais precárias, por terem prazo de 90 dias⁹, poucos espaços economicamente viáveis e por obrigarem o pagamento de taxa administrativa prévia. Além disso, o escopo do “Tô legal” não prevê uma modalidade para vendedores que se desloquem pelo espaço urbano. Toda a lógica do sistema está em torno de um ponto fixo, ainda que a “lei dos ambulantes”, de 1991, preveja em seu artigo 5 a possibilidade de trabalho em “ponto móvel” ou “efetivo”, que não estariam em um local fixo. Há, ainda, uma série de outros problemas para os e as trabalhadoras a serem abordados no tópico seguinte.

A lei municipal nº 16.050/2014 criou o plano diretor da cidade de São Paulo e regulamentou a política de desenvolvimento urbano do município. Seu artigo 10 estabeleceu como um de seus objetivos estratégicos, eliminar e reduzir situações de vulnerabilidade urbana que exponham diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda, como moradores de rua, catadores de materiais recicláveis e vendedores ambulantes, a situações de risco, perigo e ameaça. Seu artigo 23 prevê a implantação de mercados populares com áreas para comércio ambulante e usos complementares, especialmente em locais de grande circulação de pedestres e nas proximidades de estações de trem, metrô e terminais de ônibus. O artigo 181 determina a regulamentação da utilização dos espaços públicos pelo comércio ambulante e atividades econômicas complementares, garantindo sua instalação em locais de grande circulação de pessoas. Essas disposições legais nunca foram cumpridas desde a promulgação da lei, em 2014.

Há também, a lei municipal nº 13.886/04, que estabelece as atribuições da Guarda Civil Metropolitana. Seu artigo 1, inciso IX, prevê a fiscalização do comércio ambulante como uma delas. Nos artigos 7 e seguintes, prevê também um procedimento para a apreensão de mercadorias, caso o trabalhador ou trabalhadora esteja em situação irregular. O procedimento inclui o acondicionamento das mercadorias em sacos plásticos, com lacre, a emissão de um laudo que especifique as mercadorias apreendidas, e sua conservação pela prefeitura. O cumprimento dos requisitos legais permite ao comerciante recuperá-las. Como abordaremos mais adiante, este procedimento não está sendo cumprido na grande maioria dos casos.

Por fim, digna de menção é a lei municipal nº 14.977/2009, conhecida como “operação delegada”. Por meio dela, o poder público municipal contrata as forças policiais militares do Estado de São Paulo para trabalharem fiscalizando o “comércio irregular” e vendedores ambulantes no município de São Paulo em seus dias de folga. Tal lei é um dos principais focos de conflito entre as autoridades e as pessoas comerciantes no espaço público. A polícia estadual, organizada aos moldes militares desde a época da colonização e cuja organização foi reformulada e aprofundada pela ditadura militar (1964-1985), acumula denúncias de violações de direitos humanos e age com truculência e violência na fiscalização do comércio ambulante.

8 Conforme identificado em uma das entrevistas do estudo sobre a governança urbana da cidade, parte das próprias autoridades públicas entende que as CPAs possuem um caráter apenas consultivo e não deliberativo ou decisório. Entretanto, a previsão normativa é clara: “Art. 7º - Fica criada em cada Administração Regional uma Comissão Permanente do Ambulante, para regulamentar e controlar esta atividade, obedecida a política geral dada à matéria (...)” e “Art. 8º - Compete à Comissão Permanente do Ambulante: a) Indicar as Áreas, Praças e Ruas de Atuação e os Pontos Fixos para o exercício da atividade do Ambulante; b) Indicar os locais para a implantação dos bolsões de Comércio; c) Relacionar os produtos e serviços a serem comercializados e prestados; d) Dirimir as dúvidas surgidas na aplicação da presente lei, na sua jurisdição competente.”

9 Aqui cabe um esclarecimento. O limite de 90 dias deriva do fato de que a figura das “portarias de autorização”, que servem a vários propósitos na administração pública municipal para além de autorizar o comércio no espaço público, está prevista no artigo 114, § 5º da Lei Orgânica do município de São Paulo (A Lei Orgânica é considerada a “constituição” de cada município no Brasil) e não no decreto municipal nº 58.831/2019.

Quanto ao sistema de justiça brasileiro, sua estruturação permite a proteção de direitos em diversos âmbitos, havendo inclusive uma justiça especializada para questões laborais. O sistema de proteção conta, ainda, com o Ministério Público e a Defensoria Pública na fiscalização do cumprimento das leis que incorporam o ordenamento jurídico nacional e na tutela de direitos coletivos. Os entes federados, incluindo os municípios, ainda contam com ouvidorias, secretarias de direitos humanos e outros órgãos da administração pública, direta ou indireta, voltados à proteção dos direitos humanos.

Ainda assim, as pessoas comerciantes no espaço público enfrentam dificuldades para garantir seu direito ao trabalho e receberem um tratamento respeitoso das autoridades no âmbito do município de São Paulo, como se verá em detalhe a seguir.

3. Desafios no exercício dos direitos das pessoas comerciantes em espaço público



Banca de frutas no centro da cidade de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International

Considerando que o espaço público da cidade é o ambiente de trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes, as dificuldades geradas pelo poder público para seu acesso resultam em uma grave violação ao direito ao trabalho e, consequentemente, a uma vida digna. Em um contexto em que cerca de 38% da economia nacional é considerada informal, com falta de empregos decentes e oportunidades econômicas na formalidade para todos e todas, muitos brasileiros e paulistanos precisam recorrer ao trabalho informal e ao espaço público para garantir seus meios de subsistência e sua renda familiar.

A precariedade da atual licença é a principal causa dos problemas hoje enfrentados por trabalhadores e trabalhadoras ambulantes de São Paulo e da violação de seus direitos. O chamado “Tô Legal” é uma licença extremamente precária, com duração máxima de três meses e necessidade de pagamento prévio de taxa administrativa, o que dificulta o exercício do direito ao trabalho; porém, seu principal problema é a falta de bons locais nos espaços públicos. Em entrevistas com pessoas comerciantes no espaço público, foi dito reiteradamente que as tradicionais zonas de comércio ambulante da cidade não possuem mais espaços permitidos suficientes ou não estão disponíveis no

sistema de licenças. Isso faz com que ambulantes permaneçam na informalidade, à mercê de todo tipo de violência e confisco de suas mercadorias, já que os locais disponibilizados pela municipalidade não são viáveis economicamente.

A situação piorou significativamente nos últimos anos, com o aumento exponencial da truculência policial, assim como a apreensão de mercadorias e os conflitos com autoridades.

Os principais problemas identificados por trabalhadores e trabalhadoras durante a pesquisa incluem:

- Falta de espaço disponível para comércio em locais de grande circulação.
- Limitações de espaço e de horários do “Tô Legal”.
- Natureza precária do “Tô Legal”.
- Impossibilidade de transferir o TPU ou o “Tô Legal” para membros da família.
- Pagamento adiantado da taxa do “Tô Legal”.
- Falta de infraestrutura como banheiros e acesso à água potável e eletricidade.
- Violência, corrupção e abusos por parte das autoridades e polícia.
- Falta de lacre na apreensão de mercadorias e impossibilidade de recuperá-las.
- Pagamento de propinas ou segurança privada.
- Falta de seguridade social.
- Discriminação e criminalização do trabalho ambulante.
- Ausência de representação dos ambulantes junto ao poder público.

3.1. Perfis de pessoas comerciantes no espaço público de São Paulo

No âmbito da cidade de São Paulo, existem diversos tipos de trabalhadores atuando no comércio no espaço público. Neste tópico, busca-se elucidar brevemente a tipologia existente na cidade.

Apesar de comumente serem conhecidos apenas como “ambulantes” ou camelôs¹⁰, nem todos vendem “perambulando” ou se deslocando pela cidade. Uma parte menor desses trabalhadores e trabalhadoras possuem ponto fixo, inclusive com banca ou quiosque instalado. Contudo, boa parte trabalha sem essa estrutura, ainda que frequentem os mesmos locais, munidos de algum pano ou lona para alocar suas mercadorias no chão. Em geral, aqueles que possuem ponto fixo com alguma estrutura instalada no local dispõem de TPUs emitidos antes de 2011, mas aqueles com pouca ou nenhuma estrutura móvel possuem a licença “Tô legal” ou estão em situação informal, o que é certamente o caso da grande maioria.

Outros ainda vendem nos vagões de trens e metrô da malha ferroviária metropolitana. Entretanto, o comércio ambulante nos trens e metrô é proibido por norma federal (artigo 40 do decreto federal nº 1.832/96). Mesmo assim, um grande contingente de trabalhadores e trabalhadoras se arrisca todos os dias para vender no chamado “shopping trem”¹¹.

Apesar da lei municipal nº 11.039/1991 prever a existência de licenças TPU para trabalhadores que comercializam em deslocamento (“efetivos”) ou em pontos móveis (artigo 5, alíneas a e b), o decreto que instituiu o sistema “Tô legal” não inclui essa hipótese. Pelo sistema atual, somente é possível obter licença com ponto fixo, a ser escolhido em algum local da cidade. Com isso, os tradicionais métodos “ambulantes” das pessoas comerciantes no espaço público estão fadados a permanecer na informalidade.

10 “A origem da palavra *camelô* é o árabe *khamlat*, nome que se dava aos tecidos rústicos comercializados em feiras livres e apregoados aos berros pelos vendedores, os camelôs de séculos atrás. Foi quando se popularizou, na França, o verbo *cameloter*, vender quinquilharias, coisas de pouco valor. Daí, veio a palavra eloquente e vibrante do camelô, aquele que escolhe lugar movimentado em via pública: de preferência, com intenso passa-passa: para anunciar suas mercadorias.” (Dicionário Etimológico: etimologia e origem das palavras. 2008 - 2026. 7Gaus. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/camelos/>. Acesso em: 29/01/26.)

11 G1 - GLOBO. Trabalhadores informais transformam trem de São Paulo em “shopping”. 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/10/trabalhadores-informais-transformam-trem-de-sao-paulo-em-shopping.html>. Acesso em: 29/01/26.

3.2. Direito a uma vida digna/padrão adequado de vida

3.2.1. Acesso ao espaço público e licenças precárias

Ter acesso ao espaço público para trabalhar foi a principal resposta dada pelos participantes da pesquisa quando questionados sobre o que mais necessitam neste momento (25% dos entrevistados). O acesso é permitido somente caso trabalhadores e trabalhadoras possuam licença emitida pela prefeitura. Enquanto no Jabaquara, um bairro afastado do centro, 87,5% dos entrevistados possuem alguma licença (54,2% têm TPU e 33,3%, o “Tô Legal”), no centro da cidade são apenas 20,8% (16,7% TPU e 4,2% “Tô Legal”). A maioria permanece na informalidade e com o risco de serem removidos, sofrerem violência e terem suas mercadorias apreendidas.

Ainda assim, mesmo os que possuem a licença atualmente disponível – a portaria de autorização do sistema “Tô legal” – entendem que seu direito ao trabalho está sendo prejudicado. Os resultados dos grupos focais demonstraram que vendedores ambulantes pensam que a licença “Tô Legal” prejudica a sua capacidade de ganhar seu sustento e viola os princípios do trabalho decente, por não garantir meios para obtenção de estabilidade de renda e impor dificuldades ao seu direito de trabalhar.

Os participantes ressaltaram que os principais problemas do “Tô Legal” são: (I) a duração de apenas três meses (prevista no artigo 12, §2º do decreto municipal nº 58.831/2019 e na lei orgânica do município); (II) os locais disponíveis para trabalhar que, na maioria das vezes, estão em ruas e praças de pouca circulação e distantes dos principais pontos de comércio, sendo inviáveis economicamente; (III) o pagamento adiantado de taxa administrativa (artigo 15 do decreto municipal nº 58.831/2019), o que impossibilita o acesso dos grupos mais vulneráveis economicamente; e (IV) a licença é exclusivamente pessoal, ou seja, os ambulantes não podem transferir ou se fazerem substituir caso tenham que se ausentar do local de trabalho (artigo 12, caput, decreto municipal nº 58.831/2019).

Esses problemas fazem com que muitos ambulantes atuem fora do local autorizado pela licença, trabalhando próximos a lugares de grande circulação, ou sem licença alguma. Essa situação os torna suscetíveis a violências e apreensão de mercadorias, como foi relatado por diversos participantes dos grupos focais. A apreensão de mercadorias daqueles que trabalham sem licença ou que estão em situação irregular, como já mencionado, está prevista no artigo 9 da lei municipal nº 13.866/04 como uma das penalidades aplicáveis aos ambulantes, além de multa.

Nesse sentido, as dificuldades geradas pela licença precária “Tô Legal” para o acesso ao espaço público geram diretamente uma violação do direito ao trabalho e a uma vida digna. Primeiramente, porque os e as trabalhadoras estão impedidos de acessar de forma legalizada espaços públicos estruturados para obter seus meios de subsistência. Em segundo lugar, porque a falta de licenças em bons locais para o comércio ambulante faz com que esses e essas trabalhadoras sejam alvos da ação da Polícia Militar e da Guarda Civil Metropolitana, sofrendo uma série de violências, desde agressões físicas, psicológicas, até o confisco de mercadorias e extorsões. Além disso, ficam expostos à ação de máfias que praticam extorsão, cobrando “taxas de segurança privada” de trabalhadores e trabalhadoras.

O principal ponto de conflito está na região central da cidade, especialmente no bairro do Brás, local amplamente reconhecido como o maior centro de comércio popular de roupas e moda da América Latina. O Brás é um polo atacadista e varejista que atrai lojistas e revendedores de todo o Brasil e em cujas ruas trabalham milhares de trabalhadores e trabalhadoras ambulantes todos os dias. Nesse ambiente, conflitos e violações aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes atingiram níveis alarmantes e intoleráveis. Desprovidos de licenças por parte do poder público para trabalhar nesses locais de grande circulação de pessoas, os e as trabalhadoras ambulantes passaram a sofrer violências diárias por parte da polícia, da guarda municipal e de grupos privados que extorquem, agredem, ameaçam e roubam as suas mercadorias.¹²

12 BASSO, Gustavo. Ambulantes do Brás refletem multidão de informais. Deutsche Welle Brasil. São Paulo. 15/12/2025. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/ambulantes-do-br%C3%A1s-refletem-multid%C3%A3o-de-informais/a-75166438>. Acesso em 19/01/26.

3.2.2. Remoções e apreensão de mercadorias pelas autoridades

As remoções são cotidianas no centro da cidade.¹³ Sem licença, as pessoas comerciantes são expulsas do espaço público, seu local de trabalho. No total, 43,8% dos entrevistados disseram que já tiveram de deixar seus locais por ordem policial ou da fiscalização. Destes, 85,7% trabalham no centro da cidade.

Além disso, 41,7% dos entrevistados disseram que suas mercadorias já foram apreendidas, sendo que 85% destes trabalham no centro. Um total de 65% dos que responderam ‘sim’ à pergunta sobre a apreensão de mercadorias relataram que a abordagem feita pela Polícia foi truculenta. Apenas 35% disseram ter recebido um lacre e um comprovante do que foi apreendido, o que é determinado claramente pela lei municipal nº 13.866/04. E 95% dos que tiveram mercadorias apreendidas disseram ter sido a Polícia Militar quem fez a apreensão, enquanto 70% relataram não ter conseguido recuperá-las.

3.2.3. Violência policial

Os trabalhadores e trabalhadoras ambulantes sofrem diariamente com o temor de agressões e apreensões de mercadoria. Em um ambiente de predominante informalidade e ausência de licenças em locais economicamente viáveis, os trabalhadores e trabalhadoras estão expostos à ação da fiscalização, que atualmente é exercida também pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, apesar de a legislação prever que essa é uma atribuição da Guarda Civil Metropolitana (no artigo 1º, inciso IX da lei municipal nº 13.866/04).

A chamada “operação delegada” é um programa que permite que policiais militares e civis, além de bombeiros, trabalhem voluntariamente durante as folgas para auxiliar em atividades de segurança e fiscalização urbana. Como já visto, a Iniciativa, instituída pela Lei nº 14.977/2009, funciona por meio de um convênio entre a prefeitura e o governo do Estado de São Paulo. Esse convênio estabelece que os policiais recebam uma gratificação municipal por atuarem na fiscalização de ambulantes, no controle do espaço público e em outras tarefas delegadas pelo município. Somente em 2024, o município pagou cerca de 324 milhões de reais para a Polícia Militar do Estado de São Paulo por esse serviço.¹⁴

As forças policiais com caráter militar são incompatíveis com a função de fiscalização de trabalhadores em seu local de trabalho. O policiamento militarizado é caracterizado pela estrutura hierárquica, uso de força ostensiva e uma doutrina de “combate ao inimigo”. Esse modelo, herdado da ditadura militar e mantido pela Constituição de 1988, é frequentemente associado a altos índices de letalidade policial e militarização das cidades. Ele resulta em violações aos direitos humanos não apenas dos trabalhadores ambulantes, mas da população civil em geral. Há, inclusive, avaliação do Comitê das Nações Unidas contra a Tortura instando o país a tomar medidas urgentes para “desmilitarizar as atividades de aplicação da lei”, acabando com o uso excessivo da força, especialmente letal, e reforçando mecanismos independentes de supervisão. Segundo o levantamento, o Brasil registra casos de “execuções extrajudiciais, tortura e violência sexual”, principalmente contra a população negra.¹⁵

13 Ver, por exemplo, RAMOS, Beatriz Drague; e STROPASOLAS, Pedro. Repressão na região central de SP aumenta com subprefeituras militarizadas, denunciam ambulantes e população em situação de rua. Brasil de Fato. São Paulo. 03/09/2024. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2024/09/03/repressao-na-regiao-central-de-sp-aumenta-com-subprefeituras-militarizadas-denunciam-ambulantes-e-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em 26/01/26; CASTELANI, Clayton. Cerco a ambulantes no Brás cria rotina de confrontos no comércio popular de SP. Folha de São Paulo. 25/09/2025. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/09/cerco-a-ambulantes-no-bras-cria-rotina-de-confrontos-no-comercio-popular-de-sp.shtml>. Acesso em 26/01/26.

14 MENDES, Gil Luiz. Criticada por truculência, Operação Delegada consumiu R\$ 324 milhões em 2024. Ponte Jornalismo. São Paulo. 14/08/2025. Disponível em <https://ponte.org/criticada-por-truculencia-operacao-delegada-consumiu-r-324-milhoes-em-2024/>. Acesso em 19/01/26.

15 NAÇÕES UNIDAS. Comitê da ONU pede fim da violência por parte das forças de segurança no Brasil. ONU News. 12/05/2023. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2023/05/1814322>. Acesso em 19/01/26.

Com a “operação delegada”, trabalhadores e trabalhadoras ambulantes passaram a sofrer uma dura repressão. Há inúmeros relatos de violência, extorsão, confisco ilegal de mercadorias e até assassinatos, como é o emblemático caso do trabalhador senegalês morto em março de 2025.¹⁶

Como mencionado anteriormente, os participantes dos grupos focais informaram que os problemas da “operação delegada” ainda são agravados pela: (I) ausência de identificação dos policiais na maioria das ocasiões; (II) falta de recibo e lacre quando mercadorias são confiscadas, e a impossibilidade de recuperá-las; e (III) casos de discriminação em virtude da cor da pele, gênero ou mesmo da nacionalidade.

Não bastasse a violência policial, existe ainda a presença de “máfias” ou “milícias”, especialmente no bairro do Brás. Esses grupos criminosos vendem irregularmente pontos comerciais a trabalhadores autônomos e cobram taxas ilegais para permitir o trabalho na área. De acordo com investigação das forças de segurança, há policiais militares da ativa e reformados envolvidos neles.¹⁷

3.2.4. Pagamentos para poder vender

Além da forte repressão e violência policial, as pessoas comerciantes no espaço público ainda relatam ter de pagar taxas para trabalhar, como mencionado acima. Apesar das taxas administrativas pagas à Prefeitura pelas licenças, 20,8% dos entrevistados disseram que existe outro pagamento que precisam fazer para trabalhar. Destes, 30% relataram ter de pagar “segurança particular” que, na verdade, corresponde a valores pagos à máfia ou milícia para evitar serem extorquidos ou que seus bens sejam roubados ou destruídos. Quando perguntados diretamente se já tiveram de pagar suborno ou propina, 12,5% responderam que sim, sendo 83,3% destes no centro da cidade.

3.2.5. Questões de gênero

As pesquisas também demonstraram que as mulheres sofrem uma série de dificuldades em função de seu gênero. Há relatos de intimidações e abusos sexuais na escolha dos locais de venda, especialmente nos casos de ocupação sem licença.

A completa ausência de estruturas de apoio ao trabalho tem mais impacto sobre as mulheres. A falta de banheiros públicos no centro da cidade não permite a manutenção da higiene e da saúde laboral, principalmente nos períodos de menstruação.

Além disso, a falta de creches para deixarem os filhos durante a jornada de trabalho, também as impede, em condições desiguais com os homens, de trabalhar com dignidade.

3.2.6. Seguridade social

A seguridade social no Brasil, estabelecida na Constituição Federal, abrange um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade civil. Ela busca resguardar direitos relacionados a saúde, previdência e assistência social, com acesso universal, conforme previsto no artigo 194 da Constituição. No caso da economia informal, já foi dito que o artigo 201, §12, prevê a instituição de sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas de contribuição, para atender trabalhadores de baixa renda, inclusive aqueles em situação informal. É a figura do chamado “MEI”, criado pela lei complementar nº 128/08.

16 DAUER, Leticia e ODARA, Norma. Video mostra que senegalês morto no Centro de SP pela PM não estava vendendo mercadorias. G1. São Paulo. 23/06/2025. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/06/23/video-mostra-que-senegales-morto-pela-pm-nao-estava-vendendo-mercadorias.ghtml>. Acesso em 19/01/26.

17 COELHO, Thomaz. “Milícia” do Brás é denunciada pelo MP; investigação aponta presença de PMs. CNN Brasil. 21/02/2025. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/milicia-do-bras-e-denunciada-pelo-mp-investigacao-aponta-presenca-de-pms/>. Acesso em 19/01/26.

Apesar de promover a inclusão de trabalhadores informais ou de baixa renda no sistema de seguridade social, o MEI não possui qualquer relação com as licenças “Tô legal” ou TPU, do município de São Paulo. Trata-se de um programa federal, e os e as trabalhadoras devem realizar seu cadastro individualmente e pagar a mensalidade, caso contrário não estão protegidos pelo sistema previdenciário, que é contributivo.

Nos grupos focais e entrevistas, um dos problemas relatados pelos participantes em relação ao MEI é que a maior parte dos e das trabalhadoras desconhecem os benefícios do regime e do que se trata. Além disso, muitos dos que possuem o MEI relatam ter contraído dívidas com o governo, pois continuam sendo cobrados mensalmente mesmo ao interromper suas atividades ou deixarem de trabalhar como ambulantes sem cancelar o MEI.

De qualquer modo, o principal problema relatado é ter de pagar o valor mensal, muitas vezes inviável para trabalhadores em situação de vulnerabilidade econômica. Tanto o município, como o governo federal poderiam se empenhar mais em divulgar os benefícios do MEI em relação à seguridade social e criar facilidades para adesão.

3.3. Direito a condições justas e equitativas de trabalho

O ambiente de trabalho das pessoas comerciantes no espaço público de São Paulo também é um fator de risco. Os participantes dos grupos focais relataram as dificuldades que enfrentam pela completa falta de infraestrutura de apoio.

A ausência de banheiros públicos disponíveis na cidade obriga muitos a passar todo o dia de trabalho sem poder fazer suas necessidades ou a recorrer a banheiros privados, mediante pagamento. Importante ressaltar novamente que o problema é ainda mais grave para as mulheres.

Há, também, relatos de falta de creches próximas aos locais de trabalho onde as trabalhadoras possam deixar seus filhos enquanto vendem.

A cidade de São Paulo também não tem depósito público para trabalhadores e trabalhadoras deixarem suas mercadorias de um dia para o outro. Então, diariamente, as pessoas comerciantes levam e trazem a mercadoria de casa, ou têm de pagar pelo uso de depósitos privados.

Também não há acesso a água potável ou eletricidade disponibilizado pelo município, sendo de inteira responsabilidade dos e das ambulantes. Isso gera dificuldades especialmente quando comercializam produtos alimentícios, por conta da higiene e refrigeração.

Além dos problemas de infraestrutura, as condições do ambiente de trabalho são precárias, já que, como abordado anteriormente, sofrem com violências e falta de licenças disponíveis para bons locais com grande circulação de pessoas.

Sobre este último aspecto, cabe mencionar que apesar de a Lei nº 11.039/1991 definir que compete às Comissões Permanentes de Ambulantes indicar os locais onde será permitido trabalhar e de o Plano Diretor da cidade (lei municipal nº 16.050/2014) prever a implantação de mercados populares e zonas de comércio ambulante em locais de grande circulação de pessoas, é realidade é diferente: não existem espaços suficientes a serem escolhidos em áreas de grande circulação dentro do precário sistema “Tô Legal”. Além disso, as CPAs não foram instaladas na grande maioria das subprefeituras da cidade.

O planejamento urbano deveria refletir os princípios de inclusão social na cidade, garantindo condições de trabalho justas e equitativas a todos, incluindo os comerciantes em espaço público.

3.4. Liberdade de associação

Apesar de não haver relatos de violações ao direito de associação ou constituição de organizações de defesa dos interesses dos trabalhadores e trabalhadoras em São Paulo e no Brasil, a dimensão das relações com o poder público e das negociações coletivas, enquanto correlato da liberdade de associação, são vilipendiadas quotidianamente.

Primeiramente, quando perguntados sobre como avaliam o seu relacionamento com as autoridades, os entrevistados apresentaram respostas muito distintas. Enquanto, no centro, 71% avaliam como ruim, péssimo ou nenhum, no bairro do Jabaquara 46% avaliam como bom ou muito bom. O que demonstra a grande contradição em termos de tratamento dado pelas autoridades públicas em diferentes áreas da cidade e em função do tipo de licença que os

trabalhadores possuem. Há uma correlação entre ter uma licença e o nível de confiança nas autoridades. Como visto, a grande maioria dos entrevistados no Jabaquara possuem licença, enquanto no centro apenas uma minoria.

Em segundo lugar, o atual governo municipal não estabelece meios de diálogo democrático efetivo com os trabalhadores. Não há mesas formais para negociar coletivamente com a prefeitura, nem compromisso em solucionar os problemas enfrentados. As CPAs não foram implementadas. Assim, a capacidade de representar trabalhadores e trabalhadoras por parte das organizações resta prejudicada, já que não há espaço para negociação.

Há, inclusive, inúmeros relatos de repressão policial à manifestação dos trabalhadores. O protesto contra o assassinato de um trabalhador imigrante senegalês em abril de 2025 terminou com repressão e uso de bombas de gás lacrimogêneo. Esse fato ilustra o tratamento dispensado pelo poder público aos trabalhadores, trabalhadoras e suas organizações ao buscarem manifestar seu descontentamento e suas demandas por proteção de seus direitos e de suas formas de subsistência.¹⁸

Por fim, nos grupos focais, foram relatados assassinatos de lideranças, sem que se tenha clareza se isso ocorreu por alguma influência da Prefeitura ou das máfias. Os assassinatos minam a atuação das organizações e espalham terror em trabalhadores e líderes. Isso gera apatia e medo, solapando a capacidade de trabalhadores, trabalhadoras e suas lideranças de lutar por melhores condições de trabalho no espaço público.

3.5. Direito a não discriminação

As pessoas trabalhadoras do comércio no espaço público já sofrem com a estigmatização, preconceito e até criminalização por parte da sociedade. Há uma visão de que são marginais que atrapalham o uso do espaço público e não trabalhadores buscando o sustento de suas famílias. Com um sistema de licenças inadequado e que mantém a grande maioria na informalidade contra sua vontade, a estigmatização e a criminalização só aumentam. Não bastasse, o uso da polícia militar para fiscalizar o comércio ambulante, como tratado anteriormente, só piora essa percepção por parte da sociedade.

As pessoas comerciantes no espaço público são, portanto, discriminadas profundamente e o Estado não só é incapaz de garantir que não o sejam, como reforça essa violação por meio de suas políticas.

Nos grupos focais, uma das principais demandas apresentadas pelos participantes foi a descriminalização do trabalho ambulante. As queixas se direcionaram tanto ao poder público como à população em geral, demandando que os e as ambulantes sejam reconhecidos como trabalhadores e trabalhadoras e não como criminosos ou marginais.

18 CARDOSO, Alan. PM usa bomba de gás lacrimogêneo em protesto por morte de senegalês no Brás. CNN Brasil. 12/04/2025. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/pm-usa-bomba-de-gas-lacrimogeneo-em-protesto-por-morte-de-senegales-no-bras/>. Acesso em 19/01/26.

4. Como as leis e regulamentos causam ou agravam os desafios das pessoas comerciantes no espaço público?



Comerciante vendendo tecidos tradicionais africanos nas proximidades da Praça da República, no centro da cidade de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International

Conforme mencionado ao longo deste informe, a legislação e os regulamentos municipais que regem o comércio em espaços públicos são o núcleo dos desafios e problemas enfrentados pelos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes no município de São Paulo. Assim como, em certos casos, a falta de implantação do que já está previsto na própria legislação.

Em primeiro lugar, o decreto municipal nº 58.831/2019 que instituiu o sistema eletrônico chamado “Tô Legal” gera problemas graves ao direito ao trabalho no espaço público. Como já mencionado, a autorização disponibilizada é extremamente precária. Além disso, tem prazo máximo de apenas 90 dias, sem direito à renovação ou manutenção do local em que o trabalhador ou trabalhadora estava desempenhando suas funções. Isso torna a formação de clientela muito difícil. Ademais, exige-se o pagamento prévio de uma taxa administrativa, ou seja, os e as ambulantes devem pagar previamente uma taxa para poderem trabalhar por 90 dias. Como já abordado, isso torna o licenciamento completamente inviável para os grupos mais desfavorecidos economicamente e que não podem arcar com o pagamento prévio. O “Tô legal” ainda não prevê qualquer tipo de transferência ou de substituição dos trabalhadores por outros ou por seus familiares. Essa ausência, na prática, inviabiliza trabalhadores e trabalhadoras de poderem se ausentar do trabalho quando necessário.

Na realidade, a própria estrutura do sistema “Tô legal” parece refletir uma visão completamente equivocada do poder público sobre o comércio no espaço público. A de que é algo temporário e passageiro na vida das pessoas, e não como uma forma de trabalho perene e estável, um meio de subsistência legítimo dos trabalhadores para seu sustento e de suas famílias, algumas vezes em tempo integral e por toda a vida, que deve ser respeitado e protegido.

De todo modo, o principal problema da licença “Tô legal” é o fato de que as tradicionais zonas de comércio ambulante na cidade e os locais de grande circulação de pessoas, os chamados “mercados naturais”, não estão disponíveis para licenças. Alguns exemplos são as ruas do bairro do Brás, a ladeira Porto Geral ou a Rua 25 de março. Apenas locais afastados e em ruas com pouca circulação estão disponíveis, o que torna economicamente inviável a atividade do comércio ambulante.

Tem-se assim um cenário que viola o escopo geral do direito ao trabalho. Destaca-se o direito a um nível adequado de vida e a condições justas e favoráveis de trabalho, previstos no artigo 5, inciso XIII, e artigo 6 da Constituição Federal; no artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; nos artigos 6 e 7 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; além do artigo 6 e 7 do Protocolo de San Salvador e o artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Tal violação ocorre porque a limitação das licenças a 90 dias não permite que os e as trabalhadoras desenvolvam sua clientela nem tenham alguma previsibilidade de renda, pois terão de encontrar um novo lugar, com novos clientes. E não há qualquer garantia de que possam renovar a licença para o mesmo local em que estavam trabalhando. Além disso, longe dos espaços de grande circulação, a atividade do comércio em espaço público é, na maioria dos casos, inviável economicamente. Então, negar o acesso a esses espaços é negar o direito ao trabalho e a um nível de vida digno. Outro ponto é que o pagamento de uma taxa antecipada impede que os grupos que mais precisam do espaço público para garantir um mínimo de vida digna tenham acesso ao trabalho legalizado e em condições justas e favoráveis.

Vale acrescentar que a falta de bons locais de comércio disponíveis no “Tô legal” viola, para além das normas citadas, os pressupostos do direito à cidade e o disposto na Nova Agenda Urbana, especialmente nos artigos 59 e 100. Esses artigos estabelecem a preservação e melhoria das formas de subsistência dos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal e o uso comercial das ruas por estes trabalhadores, respectivamente. Por fim, desrespeita-se o artigo 11, alínea o) da recomendação nº 204 da OIT, que explicitamente trata da promoção de estratégias de desenvolvimento local, incluindo o acesso regulado ao espaço público para fins de subsistência.

Para além disso, o sistema “Tô legal” foi criado por meio de um decreto cujas disposições contradizem diretamente, em alguns aspectos, a lei municipal nº 11.039/1991. Tal legislação regula o comércio ambulante na cidade e que nunca foi revogada. Ou seja, a “lei dos ambulantes” está sendo desrespeitada e violada pela própria prefeitura municipal.

O decreto que criou o sistema “Tô legal” está repleto de ilegalidades. Um dos pontos graves de contradição entre o decreto e a “lei dos ambulantes” é a falta de consulta às CPAs para a seleção de espaços para o comércio ambulante (conforme prevê o artigo 8 da lei municipal nº 11.039/1991). Outro destaque é o fato de determinar a emissão de portarias de autorização pelo prazo de 90 dias (previsto na lei orgânica do município para qualquer portaria de autorização, como já mencionado) enquanto a lei municipal prevê os Termos de Permissão de Uso (TPU), com validade de 2 a 3 anos, a depender da hipótese, e possibilidade de renovação (conforme o artigo 17 da lei municipal nº 11.039/1991). Ora, um decreto editado unilateralmente pelo poder executivo não poderia estabelecer algo em sentido contrário ao que está previsto em lei, norma de hierarquia superior e aprovada pelo legislativo municipal.

Ademais, a lei municipal nº 11.039/1991, que certamente poderia ser melhorada, sequer está sendo cumprida em sua integralidade. Vale reiterar que as CPAs previstas para serem implantadas em cada uma das subprefeituras nunca foram implementadas. Atualmente existem apenas duas em toda a cidade. As CPAs deveriam contar com a participação de representantes dos trabalhadores e trabalhadoras e sua função seria indicar as áreas, praças e ruas de atuação da atividade dos ambulantes, os locais para a implantação dos bolsões de comércio, relacionar os produtos e serviços a serem comercializados e dirimir as dúvidas surgidas na aplicação da lei, na sua jurisdição competente. Ocorre que, sem a implantação das CPAs, especialmente nas zonas mais conflituosas da cidade, tais decisões ficam a cargo exclusivo da administração pública municipal e sem possibilidade de participação dos interessados – as pessoas que comercializam nos espaços públicos.

A ausência das CPAs faz com que o único espaço institucional de representação e participação, especificamente previsto na legislação para os ambulantes, seja inexistente. Isso solapa, em seu sentido amplo, o direito de associação e de representação. Assim, este fato viola esses direitos previstos, no artigo 5, incisos XVII e XVIII da Constituição Federal, a convenção nº 98 da OIT, em relação à proteção contra atos antissindicais e à promoção de negociações coletivas, bem como o artigo 8 do Protocolo de San Salvador e o artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Não há emissão de TPUs desde 2011, após a prefeitura buscar a cassação unilateral de todos os TPUs emitidos para ambulantes da cidade¹⁹. Com essa tentativa frustrada pela ação da justiça, a prefeitura municipal simplesmente deixou de emitir novos. Anos depois, em 2019, as licenças “Tô legal” passaram a ser emitidas. Elas são portarias de autorização, com prazo de 90 dias, limite imposto pela lei orgânica, e não Termos de Permissão de Uso. Elas têm um regime jurídico distinto e muito mais precário, violando o direito ao trabalho em seu sentido amplo e especificamente o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tal artigo garante o direito a um nível de vida adequado, incluindo a possibilidade de melhoria contínua de suas condições, e não sua piora, como ocorre na prática.

Além disso, há a lei municipal nº 14.977/2009, conhecida como “operação delegada”, que transferiu a fiscalização do comércio ambulante na cidade para forças militarizadas de policiamento. Essa mudança fez explodir o número de conflitos com os trabalhadores, bem como os casos de violência, truculência policial, confisco ilegal de mercadorias e discriminação, como já abordado anteriormente. Os resultados da “operação delegada” contribuem, portanto, para a violação do corolário dos direitos fundamentais previstos na constituição federal: a dignidade da pessoa humana (prevista no artigo 1º). Outros direitos violados são o direito de propriedade, previsto no artigo 5, inciso XXII da Constituição, e no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Fere também a liberdade de circulação, prevista na Constituição Federal, em seu artigo 5, inciso XV, e no artigo 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. E, por fim, viola ainda o direito à não-discriminação, já que a atuação da polícia militar na fiscalização do comércio ambulante reforça profundamente a discriminação sofrida pelos trabalhadores e trabalhadoras comerciantes no espaço público. Tal direito é previsto no artigo 3, inciso IV da Constituição Federal, no artigo 3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a convenção nº 111 da OIT e no artigo 3 do Protocolo de San Salvador.

Ainda, a lei municipal nº 13.866/2004, que disciplina as atribuições da guarda civil metropolitana, especifica que a fiscalização do comércio ambulante está a cargo da guarda municipal, e não da polícia militar estadual. A mesma lei, estabelece em seu artigo 14 e seguintes um procedimento para a apreensão de mercadorias, que devem ser lacradas, acondicionadas, identificadas e armazenadas para que seus proprietários possam reavê-las. Entretanto, são inúmeros os relatos de desrespeito a esse procedimento. O motivo principal, conforme relatado pelos participantes da pesquisa, é que as forças policiais militares da operação delegada, assim como outros agentes, não cumprem com a norma prevista na legislação municipal na maioria dos casos. Este aspecto fere frontalmente o direito de propriedade, previsto no artigo 5, inciso XXII, e no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Por fim, a lei municipal nº 16.050/2014, que criou o plano diretor da cidade de São Paulo, não está sendo respeitada integralmente. Essa legislação prevê, em seu artigo 23, a implantação de mercados populares com áreas para comércio ambulante e usos complementares, especialmente em locais de grande circulação de pedestres e nas proximidades de estações de trem, metrô e terminais de ônibus. Ademais, seu artigo 181 determina que o poder executivo municipal regulamente a utilização dos espaços públicos pelo comércio ambulante e atividades econômicas complementares, garantindo sua instalação em locais de grande circulação de pessoas. Essas disposições nunca foram implantadas. Tal omissão do poder público municipal viola o direito à cidade, consagrado no artigo 182 da Constituição Federal e no Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001), especialmente por violar o plano diretor, o instrumento básico da política urbana. Viola assim, também, a Nova Agenda Urbana da ONU, notadamente seus artigos 59 e 100, já mencionados anteriormente.

Assim, mesmo contando com disposições de máximo interesse das pessoas comerciantes em espaços públicos, o Plano Diretor da cidade é sistematicamente descumprido pela própria prefeitura municipal que, na verdade e conforme a Constituição, deveria zelar por sua implantação.

19 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Liminar suspende remoção de ambulantes regularizados da capital. Comunicação Social TJSP. São Paulo. 04/06/2012. Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=14454>. Acesso em 19/01/26.

5. Recomendações

Com base em todo o exposto, é possível estabelecer algumas recomendações de caráter urgente para garantir o direito ao trabalho e a condições justas e equitativas a todas as pessoas comerciantes em espaço público no âmbito da cidade de São Paulo. Tais recomendações incluem, mas não se limitam a:

- Cumprimento e implantação da lei municipal nº 16.050/2014, que instituiu o Plano Diretor da cidade, notadamente de seus artigos 23 e 181. Tais normas garantem que o município deve implantar mercados populares e espaços para o comércio ambulante em áreas de grande circulação de pessoas, como estações de ônibus e de metrô. Tais medidas garantiriam o acesso ao espaço público economicamente viável e à oportunidade de incremento de renda a trabalhadores e trabalhadoras ambulantes.
- Implantação das CPAs previstas na lei municipal nº 11.039/1991. Essa ação garantiria a participação dos trabalhadores na decisão dos locais onde o comércio ambulante pode ocorrer e quais bens e serviços podem ser oferecidos. Além disso, as CPAs cumpririam seu papel consultivo por meio do qual os ambulantes poderiam expressar suas demandas perante o poder público.
- Adequação do sistema “Tô legal” ao que está previsto na lei municipal nº 11.039/1991, especialmente no que diz respeito às condições da licença para trabalhar no espaço público. A volta da emissão dos TPUs geraria mais estabilidade no trabalho, pois as licenças tem validade por 2 a 3 anos, e são renováveis. A alteração da legislação para expandir o limite de 90 dias das portarias de autorização previstas na lei orgânica do município. Ambos os casos garantiriam o direito ao trabalho e a condições mais justas e favoráveis.
- Para além da implantação do Plano Diretor, garantir a disponibilidade de locais de grande circulação de pessoas e zonas tradicionais de comércio ambulante no sistema de licenciamento “Tô legal”. Dessa forma, as e os trabalhadores poderão acessar o espaço público em locais que contribuem para uma renda adequada para si e suas famílias, em condições mais dignas e favoráveis.
- Revogação da lei municipal nº 14.977/2009, que instituiu a chamada “operação delegada”, respeitando a competência da guarda municipal, conforme previsto na lei municipal nº 13.866/2004 e afastando o policiamento militar da fiscalização do comércio ambulante para, assim, diminuir os conflitos e agressões sofridas pelos e pelas trabalhadoras.
- Cumprimento do procedimento de apreensão e guarda de mercadorias previsto na lei municipal nº 13.866/2004. Dessa forma, garantir com que as mercadorias apreendidas sejam eventualmente recuperadas por seus proprietários, evitando que agentes públicos se apropriem delas ou que sejam perdidas no processo de apreensão e acondicionamento.
- Estabelecimento de mesas de negociação coletiva com representantes dos e das trabalhadoras comerciantes no espaço público. Tal ação efetiva a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva, diminuindo os conflitos e zelando pelos direitos humanos envolvidos.

6. Fontes

BASSO, Gustavo. Ambulantes do Brás refletem multidão de informais. Deutsche Welle Brasil. São Paulo. 15/12/2025. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/ambulantes-do-br%C3%A1s-refletem-multid%C3%A3o-de-informais/a-75166438>. Acesso em 19/01/26.

BELLO, Luiz. Desocupação aumenta em 12 unidades da federação no primeiro trimestre de 2025, Agência IBGE Notícias. 16/05/2025. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43422-desocupacao-aumenta-em-12-unidades-da-federacao-no-primeiro-trimestre-de-2025>. Acesso em 19/01/26.

CARDOSO, Alan. PM usa bomba de gás lacrimogêneo em protesto por morte de senegalês no Brás. CNN Brasil. 12/04/2025. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/pm-usa-bomba-de-gas-lacrimogeneo-em-protesto-por-morte-de-senegales-no-bras/>. Acesso em 19/01/26.

CASTELANI, Clayton. Cerco a ambulantes no Brás cria rotina de confrontos no comércio popular de SP. Folha de São Paulo. 25/09/2025. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/09/cerco-a-ambulantes-no-bras-cria-rotina-de-confrontos-no-comercio-popular-de-sp.shtml>. Acesso em 26/01/26.

CASTRO, Mariangela. Prefeitura de SP amplia combate a camelôs ilegais no Brás. Folha de São Paulo. 27/08/19. Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/08/prefeitura-de-sp-amplia-combate-a-camelos-ilegais-no-bras.shtml>. Acesso em 19/01/26.

COELHO, Thomaz. “Milícia” do Brás é denunciada pelo MP; investigação aponta presença de PMs. CNN Brasil. 21/02/2025. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/milicia-do-bras-e-denunciada-pelo-mp-investigacao-aponta-presenca-de-pms/>. Acesso em 19/01/26.

DAUER, Leticia e ODARA, Norma. Video mostra que senegalês morto no Centro de SP pela PM não estava vendendo mercadorias. G1. São Paulo. 23/06/2025. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/06/23/video-mostra-que-senegales-morto-pela-pm-nao-estava-vendendo-mercadorias.ghtml>. Acesso em 19/01/26.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. São Paulo, 2025. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>. Acesso em 19/01/26.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios, 2025. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3550308>. Acesso em 19/01/26.

G1 - GLOBO. Trabalhadores informais transformam trem de São Paulo em “shopping”. 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/10/trabalhadores-informais-transformam-trem-de-sao-paulo-em-shopping.html>. Acesso em: 29/01/26.

MENDES, Gil Luiz. Criticada por truculência, Operação Delegada consumiu R\$ 324 milhões em 2024. Ponte Jornalismo. São Paulo. 14/08/2025. Disponível em <https://ponte.org/criticada-por-truculencia-operacao-delegada-consumiu-r-324-milhoes-em-2024/>. Acesso em 19/01/26.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê da ONU pede fim da violência por parte das forças de segurança no Brasil. ONU News. 12/05/2023. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2023/05/1814322>. Acesso em 19/01/26.

RAMOS, Beatriz Drague; e STROPASOLAS, Pedro. Repressão na região central de SP aumenta com subprefeituras militarizadas, denunciam ambulantes e população em situação de rua. Brasil de Fato. São Paulo. 03/09/2024. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2024/09/03/repressao-na-regiao-central-de-sp-aumenta-com-subprefeituras-militarizadas-denunciam-ambulantes-e-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em 26/01/26

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. SEADE Trabalho. Informalidade. São Paulo, 2025. Disponível em <https://trabalho.seade.gov.br/integra/?analise=taxa-de-informalidade-praticamente-estavel-em-293#>. Acesso em 19/01/26.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Liminar suspende remoção de ambulantes regularizados da capital. Comunicação Social TJSP. São Paulo. 04/06/2012. Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=14454>. Acesso em 19/01/26.

WIEGO - Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. Frequently Asked Questions. 2026, disponível em <https://www.wiego.org/informal-economy/faqs/>. Acesso em 29/01/26.



Banca de frutas no centro da cidade de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International



Foto da capa: Comerciante prepara frutas para vender na rua Barão de Itapetininga, no centro da cidade de São Paulo.
Foto: Andressa Ocker/StreetNet International.

Sobre a WIEGO

Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO) é uma rede global dedicada a empoderar as pessoas trabalhadoras, especialmente as mulheres, em situação de pobreza na economia informal para garantir seus meios de subsistência. Acreditamos que todos e todas as trabalhadoras deveriam ter acesso a iguais oportunidades econômicas, direitos, proteção e voz. A WIEGO fomenta a mudança por meio da melhora das estatísticas e da ampliação do conhecimento sobre a economia informal, da construção de redes e capacidades entre organizações de pessoas trabalhadoras e, junto com as redes e organizações, através de sua influência nas políticas locais, nacionais e internacionais. Visite www.wiego.org

Sobre a StreetNet Internacional

A StreetNet Internacional é uma rede global de organizações de pessoas vendedoras ambulantes e de mercados, comprometida com a representação democrática dos interesses de quem trabalha no setor e com a defesa de seus direitos. Atualmente, está presente em mais de 55 países e representa mais de 800.000 membros em todo o mundo. Sua missão é fortalecer e empoderar as organizações afiliadas para proteger e promover os direitos e os meios de subsistência das pessoas vendedoras ambulantes e de mercados, especialmente das mulheres. Para isso, impulsiona ações de defesa de direitos, desenvolvimento de capacidades, educação, governança democrática, representação e solidariedade entre todas as pessoas trabalhadoras. Visite www.streetnet.org.za

Sobre a UNICAB

A União Nacional de Trabalhadores e Trabalhadores Camelôs, Ambulantes e Feirantes do Brasil (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.

