



UMA ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS DO COMÉRCIO AMBULANTE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS DAS CIDADES: CAMINHOS PARA REGULAMENTAÇÃO PELO ESTADO

An analysis of the formal and informal institutional frameworks governing street vending in urban public transportation systems: legal pathways toward state regulation

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Universidade Federal De Pernambuco

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2349-0167>

E-mail: flavianne.nobrega@ufpe.br

Esdras Gabriel de Araújo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2675366286642542> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4776-4035>

E-mail: esdras.gabriel@ufpe.br

Trabalho enviado em 31 de dezembro de 2022 e aceito em 5 de junho de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.04., 2025, p. 387-414

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega e Esdras Gabriel de Araújo Gomes

DOI: 10.12957/rdc.2025.72268 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente estudo visa apreciar as possibilidades de regulamentação do comércio de vendedores ambulantes no sistema de transporte público das cidades, tomando-se como estudo de caso as estações e transportes do *Bus Rapid Transit* (BRT) na Região Metropolitana do Recife (RMR), valendo-se para tanto do arcabouço teórico do Neoinstitucionalismo, que observa as instituições enquanto “regras do jogo” na realidade analisada. Assim, por se tratar de pesquisa empírica, o método utilizado fora a de trabalho em campo, com ênfase na observação participativa-sistemática e aplicação de questionários *survey* com os vendedores e passageiros do BRT no período de 2018 a 2020, além do levantamento documental e bibliográfico. Destarte, em razão do período de estudo abarcar a mais gravosa fase da pandemia do Covid-19, estudou-se, sobretudo, como se comportou o Poder Público em face dos vendedores ambulantes. Ao final, se verificou não só os possíveis caminhos de regulação pelo direito da atividade comerciante hoje informal, como também a adesão de 91,4% dos comerciantes para a normatização da sua atividade.

Palavras-chave: Informalidade; *Bus Rapid Transit*; Neoinstitucionalismo; Comércio ambulante; Regulamentação.

ABSTRACT

this research objective is appreciate the possibilities of regulation of hawker in the public transport system of cities, taking up how case study the stations and transports from *Bus Rapid Transit* (BRT) in the Recife's Metropolitan Region (RMR), guided by of theoretical framework of Neoinstitutionalism, which observes the institutions like "rules of the game" in the researched reality studied. Thus, for treating empiric research, the method used was the fieldwork, with focus in the observation systematic participatory and application of questionnaires surveys with the salesmen and passengers of BRT in the 2018 to 2020 period, beyond the documental research and bibliographic. This way, due to the study period covering the most serious phase of the Covid-19 pandemic, it was studied, above all, how the Public Power behaved in the face of street vendors. At end, it was verified not only the possible paths of regulation by the law of the trader activity today informal, as also the adherence of 91,4% of hawkers to the yours' activity normativity.

Keywords: Informality; *Bus Rapid Transit*; Neoinstitutionalism; Street vendors; Regulation.

INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe analisar os possíveis caminhos de regulamentação da atividade do comércio ambulante nos transportes públicos da cidade, utilizando-se como estudo de caso a realidade da capital pernambucana. Em razão da inovação deste trabalho, que parte de uma análise empírico-neoinstitucionalista, aguarda-se que proporcione embasamento a futuros estudos e normas que se destinem à regulação da atividade informal ambulante analisada.



O trabalho não formalizado, sobretudo o de vendas ambulantes, não são incomuns no Brasil, onde a prática mostra-se como uma alternativa ao desemprego. Tal fato se insere no cotidiano da sociedade brasileira e, no contexto da Região Metropolitana do Recife (RMR), mostra-se notadamente presente nos transportes públicos sem haver, contudo, qualquer regulamentação, de modo que os vendedores ambulantes tem de conviver e sobreviver diante da inexistência jurídica e da perseguição por parte dos vigilantes.

Neste viés, importa explicar que os referidos trabalhadores informais recifenses encontram seu local de trabalho no Grande Consórcio Recife, que consiste em empresa única e responsável pelo Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP), fruto do permissivo legal da Lei Nº 11.107 de 06 de Abril de 2005 que viabiliza a delegação de serviços essencialmente públicos à pessoas jurídicas de direito privado.

Assim, o STPP é, segundo site oficial (2009), composto por 385 linhas de ônibus que fornece seu serviço por toda Região Metropolitana do Recife (RMR). Dentre os transportes que inegram o sistema em comento, o *Bus Rapid Transit* (BRT) conta com duas grandes vias que fazem parte do seu percurso, sendo o corredor Leste/Oeste e o Norte/Sul.

Desta forma, os transportes BRT, longe de só atenderem à finalidade a que se destinam, isto é, de transportar os passageiros e fornecer concretude à garantias constitucionais de locomoção, tornaram-se palco de prática de venda ambulante informal, o que contraria as normas expostas da empresa, visto que estas proíbem expressamente tal atividade. Assim, vez que um comércio forma-se a despeito das regras formais que incidem à referida realidade do *Bus Rapid Transit*, percebe-se a partir disso a existência da informalidade (NORTH, 1990) como peça chave para compreensão da prática fenomênica analisada pelo presente trabalho.

Contudo, no curso da venda ambulante nos transportes e estações do BRT, os agentes informais colidem com uma série de normas do Direito brasileiro, de modo que tal prática informal é permeada pela dubiedade, entre o legítimo e o ilícito. Por tal razão, os vigias concessionários, profissionais da área de segurança privada contratados pela transportadora, oferecem óbice à venda ambulante, apreendendo as mercadorias comercializadas pelos vendedores, sendo esta a problemática central da dinâmica observada, vez que, se de um lado há o sustento da família prejudicado pela apreensão dos bens vendidos, do outro há o dever que cabe aos vigilantes e que se acham na posição de concretizadores das normas da empresa para qual prestam serviço.

Ademais, muito embora a venda ambulante informal integre a rotina dos usuários do BRT, não há qualquer trabalho científico que busque analisar tal realidade, sendo o objeto do presente estudo uma temática inédita. Ocorre que, embora Pimentel e Pereira (2020) tenham se dedicado ao estudo interdisciplinar da informalidade, tal pesquisa não se dá através da apuração dos fatos e da reprodução

fenomênica destes, de modo que não há na literatura trabalho como o presente. E neste esboço, o estudo ora apresentado poderá servir de base a um futuro e possível projeto de lei que vise a regulamentação da atividade ambulante nos transportes BRT, vez que cuidou de analisar a realidade dos comerciantes e as regras por eles criadas, impedindo-se a criação de regulação distante do vivenciado pelos vendedores.

Destarte, optou-se pelo framework analítico do Neoinstitucionalismo, como base teórica para a construção metodológica desta pesquisa, visto que esse inova na forma de pensar e compreender as instituições para o Direito como “regras do jogo” social, em que se incorporam as dimensões das regras formais e informais na sua análise (NÓBREGA, 2013), sendo o referencial teórico mais propício a fornecer respaldo hábil para compreender a realidade observada, estando aliado à proposta neoinstitucionalista a observação em campo e a aplicação de questionários *survey*, visando sobretudo maior compreensão da prática fenomênica da venda informal no BRT, onde tomou-se as balizas tratadas por Voigt (2016) e Brinks, Levitsky e Murillo (2019). Ademais, frise-se a inovação que traz o presente estudo, tendo em vista a escassez de material a respeito do tema, bem como pela finalidade do presente trabalho de buscar caminhos hábeis para regulação da prática da venda ambulante nos transportes *Bus Rapid Transit*.

A partir dos dados apanhados, seja a contribuição fática recolhida em campo, seja o levantamento bibliográfico com ênfase nos trabalhos neoinstitucionalistas e nas leis que subsomem ao caso, buscou-se conferir solução à problemática exposta, tentando-se desvendar os possíveis caminhos para a regulamentação pelo Direito da atividade dos vendedores ambulantes do BRT, analisando como se dá a interação entre os agentes da relação fática que é objeto do presente estudo.

Por fim, importa informar que o presente trabalho está estruturado em sete tópicos que, organizados sistematicamente, analisam a temática abordada. No primeiro tópico cuida-se de expor analiticamente a metodologia empregada. No segundo, aborda-se as normas formais que mais importam ao trabalho, analisando-se as regras informais no terceiro tópico. Já no quarto tópico, mostra-se o perfil social dos vendedores ambulantes, ao passo que no quinto se expõe a opinião dos passageiros, usuários do transporte público, a respeito da atividade dos ambulantes. O sexto tópico aborda a manutenção de anomia no período pandêmico e no sétimo tópico faz-se análise propositiva, informando caminhos possíveis à regulamentação da atividade dos vendedores ambulantes.

1. A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL: A IMPORTÂNCIA DO REAL NO CONVÍVIO COM A REALIDADE FORMAL-NORMATIVA

Inicialmente, importa considerar que o novo institucionalismo surge como um amálgama que supera as duas correntes que propõe inovar e unir, o behaviorismo e o estruturalismo (NÓBREGA, 2013),



construindo arcabouço teórico e metodológico com vistas a compreender a dinâmica comportamental dos sujeitos (organizações) diante de uma norma (instituição) formal ou informal. Assim, o neoinstitucionalismo milita que “as instituições importam para o estudo e compreensão dos principais fenômenos da vida” (*idem*, 2007, p. 23).

Assim, se muito embora as instituições formais, emitidas e editadas pelo Estado, visam fornecer uma expectativa cognitiva em relação à conduta dos submetidos à égide estatal, de outra banda as instituições informais, criadas pelos sujeitos em convívio (ou não) às normas estatais, possuem a mesma finalidade das regras formais. Diferem-se, no entanto, na publicidade das normas, visto que as instituições formais são de conhecimento geral, ao passo que as instituições informais são de conhecimento delimitado às organizações que a criaram e a cumprem.

Para além disto, as instituições informais possuem sujeitos incertos, não havendo meios de conhecer previamente quem adere ou não à instituição informal, não sendo determinadas as sanções cabíveis diante do descumprimento da referida norma (VOIGT, 2016). De outra banda, as instituições formais caracterizam-se pelo grau de publicidade dos seus agentes e a previsibilidade das sanções e quem as aplicará.

Assim, conforme Nóbrega (2023), os objetivos a serem alcançados por parte do Neoinstitucionalismo, que averigua a relação do convívio dos agentes e normas formas e informais, podem ser resumidos como (1) observar as instituições como as regras do jogo social que integram a realidade fenomênica, (2) reconhecer as organizações (atores/agentes) e como e por quê atuam e (3) analisar empiricamente a realidade onde incide as instituições que convivem entre si.

Resumidamente, pode-se dizer que o Neoinstitucionalismo visa analisar a realidade de fato, a despeito ou em consonância das regras do direito que visam reger uma dada realidade. Seria a maneira de observar e compreender as razões que levam uma dada norma a ter ou não ter eficácia prática, valendo-se para tanto de metodologia empírica e interdisciplinar.

2. O CÂNONE INVESTIGATIVO ADEQUADO AO NEOINSTITUCIONALISMO: UMA AVERIGUAÇÃO EMPÍRICA ENTRE O REAL E O JURÍDICO

Neste esboço, dado que o Neoinstitucionalismo visa analisar as regras do jogo, debruçando-se pelas normas formais e informais (criadas pelos sujeitos inseridos numa dada realidade), o levantamento documental se mostrou indispensável à compreensão das regras do direito formal, bem como a ênfase na literatura neoinstitucionalista. Ainda, como forma de coletar as regras informais, valeu-se da observação participante, considerando tal método como um dos mais idôneos para apurar a realidade estudada no presente trabalho, visto que tal método propicia “uma adequada participação dos



investigadores, de forma ‘não intrusiva’, e de modo a reduzir a variabilidade residual, nomeadamente a repressão de emoções extravasadas ou comportamentos efetuados, bem como a artificialidade dos mesmos” (CASTRO *et al*, 2017, p. 726). Observação esta que se deu entre 2018 e 2020.

Assim, vez que se cuidou de sondar uma realidade que compõe o cotidiano de uma série de passageiros, optou-se pelo uso da observação sistemática para analisar a referida prática fenomênica, tendo em vista que tal método é “o que possibilita o mais grau de precisão nas ciências sociais” (GIL, 2008). Isto, aliado a entrevistas informais, foram ferramentas metodológicas que forneceram a compreensão, sobretudo, das normas informais, isto é, das regras que os vendedores ambulantes criaram entre si para melhor se coordenarem no âmbito das suas atividades.

Ainda com o fito de abarcar de maneira mais ampla possível as variáveis que compõem a interação estudada, buscando sondar o perfil dos vendedores ambulantes, como também a opinião dos passageiros a respeito dos agentes informais, utilizou-se questionários do tipo *survey* para fomentar esta parte da pesquisa. Assim, a partir da observação em campo, percebeu-se maior concentração dos vendedores ambulantes no corredor Norte/Sul, bem como nas estações e transportes BRT cujo fluxo de passageiros é mais intenso, conforme a observação realizada em campo, havendo esta pesquisa se delimitado ao referido corredor. Deste modo, com a observação da **Figura 1** percebe-se o recorte feito em razão da predominância dos vendedores nas estações, em que se acha exposto do modo que segue:

Figura 1: Estações onde houve aplicação de questionários



Fonte: Autores utilizando dados do Google Earth (2022)

Restando esclarecida a delimitação área da pesquisa, faz-se mister ressaltar que aplicou-se os questionários *survey* presencialmente com os vendedores ambulantes de Dezembro de 2019 a Março de

2020, onde, ao levar em consideração os resultados da observação sistemática, percebeu-se a existência média de 2 (dois) vendedores por estação. Assim, vez que o corredor Norte/Sul conta com 25 estações, segundo site oficial do Grande Recife (2019), realizou-se a aplicação em 13 (treze) paradas, consubstanciando 52% do universo de estações possíveis. Assim, migrando de estação em estação, de transporte em transporte, entrevistou-se um total de 35 (trinta e cinco) vendedores ambulantes e, em razão da permanência média de 2 (dois) vendedores por parada, alcançou-se 70% do total possível dos vendedores, em que é válido destacar que um dos obstáculos à averiguação das instituições informais consiste na dificuldade de mensurar os agentes que a compõem (VOIGT, 2016), sendo uma aproximação do contingente real o número exposto.

Neste viés, imprescindível expor que os questionários destinados aos usuários do transporte tiveram aplicação diversa, sendo através da plataforma virtual do Google Formulários, em razão do grande número do universo de passageiros comparados aos pesquisadores, restando impossibilitado de alcançar o resultado necessário se aplicados presencialmente os *surveys*. Assim, dado que o corredor Norte/Sul conta com 66 (sessenta e seis) mil passageiros diários segundo site oficial do Grande Recife (2019), percebeu-se a necessidade de entrevistar 251 passageiros quando aplicada a fórmula de amostragem de números finitos presente em Gil (2008) para melhor estruturar a percepção dos passageiros sobre os vendedores ambulantes.

No entanto, em face do universo a ser estudado que, para além de ser variável, é extremamente amplo, importa considerar as lições de Moscarola (1990), que leciona e milita em prol da “lei dos grandes números”, sendo regra adotada no presente estudo. Ocorre que a referida regra informa que, diante de universo amostral de grande monta, é possível ter percepção idônea da realidade analisada com a apreciação de números entre cem a trezentos entrevistados, sendo quantitativo que propiciaria o conhecimento a respeito da opinião dos sujeitos de estudo, apesar de não abarcar a totalidade do universo.

Insta frisar que optou-se por não entrevistar quaisquer um dos funcionários da transportadora, para que, de nenhuma maneira, os concessionários se sentissem impelidos a apreender as mercadorias na presença dos pesquisadores, visto que a intenção do presente trabalho é tornar possível a atividade dos vendedores, que se destina à subsistência própria e da família, sem o risco da apreensão das mercadorias.

3. AS REGRAS DE DIREITO QUE (NÃO) INFLUEM NO COMPORTAMENTO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS: O DIREITO CONSTITUCIONAL AO TRABALHO E AS APREENSÕES DAS MERCADORIAS



Sem grande dificuldade percebe-se que o ser humano possui a faculdade de ser livre, podendo, por essa razão, fazer tudo o que os recursos do meio que se inserem possibilitem (KIERKEGAARD, 2018). Entretanto, o convívio em sociedade limita o horizonte de ações possíveis de um dado indivíduo, visto que no âmbito social surgem estruturas normativas, regras, que permitem adstringir a livre vontade dos seres. Uma das expressões de instituições formais inerente à sociedade é o Direito, conforme o brocardo *ubi societas ibi jus*, fonte normativa hábil de moldar o comportamento humano no contexto social (HART, 2009).

Assim torna-se inteiramente compreensível o levantamento documental das normas formais que incidem no caso estudado, vez que o art. 5º, II, da Constituição Federal garante que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, consolidando o princípio da legalidade como uma garantia fundamental a todos, sendo o crivo legal o limite para liberdade dos sujeitos. Ainda, insta frisar que normas formais não possuem o mero intuito de restringir, como também de permitir determinadas ações, outorgando direitos aos sujeitos, no denominado direito subjetivo que, em suma, consiste na permissão para o uso das faculdades humanas (DINIZ, 2009).

Destarte, a proposta neoinstitucionalista, na medida que visa sondar o comportamento humano balizado entre as normas formais e informais que coexistem numa dada realidade, preocupa-se não só com as regras do jogo informal, como também nas regras formais (NORTH, 1990). Assim, como resultado do levantamento documental, percebeu-se uma série de normas de direito que inserem ao caso e que são, ora levadas em consideração, ora completamente ignoradas.

Isto posto, é interessante observar que foram identificadas as instituições formais inseridas e sistematizadas no **Quadro 1** a seguir:

Quadro 1: Principais Instituições Formais que incidem no caso

Constitucional	Penal	Cível	Leg. Complementar
Art. 1, IV – consagra a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho.	Art. 328 – proíbe a usurpação da função pública.	Art. 734 – o transportador é responsável pelos danos causados aos bens dos passageiros.	Art. 1/2237 – o Município do Recife proíbe a apreensão das mercadorias dos vendedores ambulantes nas ruas.
Art. 193 – o trabalho como base da ordem social.	Art. 155/157 – proíbe a apropriação de bens alheios sem ou com ameaça, respectivamente	Art. 738 – passageiros devem obedecer às normas do transportador.	Lei 2134 – Autoriza a prática de comércio dos vendedores ambulantes nas ruas de Recife.
Art. 170 <i>pár. único</i> – É livre a atividade econômica e isto independe de autorização Pública.	Art. 176 – veda usar meio de transporte sem pagar o ingresso.	Art. 104 – define os requisitos de validade dos negócios jurídicos.	Portaria 3233, art. 164 – põe como dever dos vigilantes observar os direitos fundamentais.

Fonte: Os autores (2022)

De início, ao se atentar à primeira coluna do quadro 1 exposto, percebe-se que a Constituição outorga aos cidadãos brasileiros o direito subjetivo ao trabalho, sendo possível compreender tal premissa a partir duma interpretação sistemática dos dispositivos normativos constantes no texto constitucional, de modo que:

O art. 6º define o *trabalho* como direito social, mas nem ele nem o art. 7º trazem norma expressa conferindo o *direito ao trabalho*. Este, porém, ressaí do conjunto de normas da Constituição sobre o trabalho. Assim, no art. 1º, IV, se declara que a República Federativa do Brasil tem como fundamento, entre outros, os *valores sociais do trabalho*; o art. 170 estatui que a ordem econômica funda-se na *valorização do trabalho*, e o art. 193 dispõe que a ordem social tem como base o *primado do trabalho*. Tudo isso tem o sentido de reconhecer o *direito social ao trabalho*, como condição da efetividade da existência digna (fundamento da ordem econômica) e, pois, da dignidade da pessoa humana, fundamento, também, da República Federativa do Brasil (SILVA, 2013, p. 291-292).

Destarte, restando comprovado que a Constituição Federal de 1988 coloca o direito do trabalho no rol das garantias consubstanciadas em seu texto, percebe-se que os vendedores ambulantes, no decorrer da sua atividade no interior do BRT, apenas estão exercendo um direito que fazem jus, visto que se trata do uso de uma faculdade permitida pelo Direito pátrio. Ainda, é notório que os contratos de compra e venda realizados entre os vendedores e passageiros são lícitos, possíveis e com objeto determinado, preenchendo os requisitos de validade disciplinado no art. 104 Código Civil de 2002.

Entretanto, os agentes ou organizações informais acabam por se adequar a normas do Direito Penal vigente, como o art. 176 do referido diploma legal, que estatui a proibição de “utilizar-se de meio de transporte de meio de transporte sem dispor de recursos para efetuar pagamento”. Contudo, no curso das observações sistemáticas e participativas em campo, fora possível denotar que os agentes das instituições formais (vigilantes, motoristas e demais concessionários) possibilitam a existência da infração prevista no art. 176/CP, seja por permitirem ativamente o ingresso dos vendedores nos transportes e estações (como os motoristas que atendem às solicitações dos comerciantes e abrem as portas para realização da venda), seja por serem omissos quanto a entrada e estada dos agentes informais (mais evidente no caso dos vigilantes que não se opõem aos comerciantes).

E, no que se refere à esfera penal que incide sobre a conduta dos vendedores ambulantes, é interessante salientar que estes relataram, durante as entrevistas realizadas no percurso da pesquisa, que o que os impelem a usar os transportes sem a devida passagem é a hipossuficiência financeira, dado que o comércio no interior dos ônibus e estações exige a rápida mudança de transportes e paradas, de modo que se tornaria extremamente oneroso o custo com as passagens, em que restaria prejudicada a própria finalidade da venda, isto é, prover a subsistência própria e do lar.

Ademais, ainda no que tange sobre a conduta das organizações informais, urge observar o disposto no art. 738 do diploma cível, visto que a referida norma formal estabelece aos passageiros o dever de obedecer às normas da empresa transportadora que se achem expostas. Deste modo, a existência do comércio ambulante nos transportes já é fato que contraria o dever de observância que impõe o Código Civil, vez que o art. 75 do Regulamento do STPP discrimina:

Art. 75. Justificar-se-á a recusa do transporte de passageiro:

VII – quando exercer mendicidade ou estiver vendendo produtos no interior dos veículos;

Neste esboço, torna-se imprescindível analisar, sob a égide das instituições formais, a outra influente parte da relação analisada, os agentes formais, vigias concessionários da empresa transportadora. Interessante observar, de início, que a atividade dos segurança privados se acha normatizada pela portaria nº 3.233/2012, que coloca em seu art. 164 o dever de observância aos direitos e garantias fundamentais consubstanciados na Constituição Federal e, vez que os vendedores ambulantes estão a exercer direitos subjetivos de matriz constitucional, na medida que os vigilantes oferecem óbice àqueles, estão contrariando os deveres inerentes à própria profissão.

Ainda, no que se refere às apreensões, insta frisar que tal ato é típico do poder de polícia ou de fisco, de modo que não integra a competência da segurança privada algo que é característico do poder público, onde, nesta toada, a apreensão das mercadorias adequa-se ao crime usurpação de função pública prevista no art. 328 do Código Penal. Assim, uma vez que não é permitido a tomada dos bens dos vendedores ambulantes pelos agentes informais, além de configurado o crime de usurpação da função pública, também há o delito de patrimônio, onde, se realizada a apreensão indevida de modo que o vendedor não o note, haverá o furto, se a subtração for feita com violência ou grave ameaça à pessoa do ambulante, resta consumado o delito de roubo.

Ademais, frise-se que o diploma cível coloca como responsabilidade da transportadora qualquer dano que porventura venha sofrer os bens dos transportados, onde o ônus de responder pelas apreensões indevidas por parte dos agentes formais cabe ao Sistema de Transporte Público de Passageiros. Tal fato, isto é, as apreensões indevidas, geram situação corriqueiramente aflitiva para nos transportes BRT, que é ver os antes ambulantes comerciantes tornarem-se pedintes, por não possuir outro meio de angariar fundos de forma não lesiva à sociedade. A mendicância, também proibida pelo STPP, pode ser inteiramente compreendida e legitimada, dado que “um ser vivo qualquer só pode ser feliz e até mesmo viver se suas necessidades são compatíveis com seus meios” (DURKHEIM, 2014, p. 242).

4. INSTITUIÇÕES INFORMAIS: A AUTO-GESTÃO COMO ALTERNATIVA À INÉRCIA ESTATAL



De início, importa considerar que é comum que, diante de uma fraqueza ou ausência institucional formal (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019), isto é, quando inerte o aparato estatal para produzir normas que regem uma dada realidade, haja a produção informal de regras. Conforme Voigt (2009), a adequação do comportamento às regras informais implicam no afastamento das regras formais, o que é hábil de explicar o porquê os sujeitos envolvidos pouco atendem às normas expostas da empresa nas estações e transportes BRT.

No mais, é interessante salientar que é comum à sociedade a construção de regras que visam estruturar, coibir ou permitir determinada conduta, onde o Estado não possui o monopólio sobre todas as ordens normativas, apenas a pretensão de monopolizar a criação do Direito (ADEODATO, 2012). Ademais, como observado por North (1990), as sociedades de pouca densidade, em que os indivíduos conhecem-se mais próxima e intimamente, as regras são estabelecidas de maneira harmônica, sendo fato raro a necessidade de aplicar a sanção de descumprimento da regra.

O fato pôde ser comprovado na relação interinstitucional que é objeto do presente estudo, uma vez que foram raras as vezes em que observou a concretização da sanção, em sua maioria não passaram de meros avisos, não chegando a se concretizarem. Ainda, ressalte-se que é de fácil compreensão a racionalidade que alicerça as instituições informais criadas na dinâmica dos vendedores ambulantes, em que se torna evidente a tentativa de maximização de lucro, bem como no controle da oferta ante a demanda, conforme pode ser observado nas regras informais no **Quadro 2**:

Quadro 2: Regras Informais adquiridas em campo

Interior dos Ônibus	Interior das Estações
Regra da Vez: Em entrando dois ou mais vendedores ambulantes com a mesma mercadoria, só poderá vender aquele que entrou primeiro no veículo, sendo esta sua “vez”.	Regra da Permissão: Só poderá vender numa estação em que já estão habituados outros vendedores a vender, se estes concederem a permissão para tal. Podendo realizar o comércio de mercadoria iguais, havendo anuência.

Fonte: Os autores (2022)

Ao atentar-se à regra que vigora no interior dos ônibus, conforme primeira coluna do quadro acima exposto, percebe-se a tentativa dos vendedores de monopolizarem o transporte em que adentram, como forma de possuir a única oferta em face dos passageiros. Assim, quando um vendedor ingressa no transporte, possui o direito de anunciar e comercializar sua mercadoria, onde qualquer outro ambulante venha a adentrar no mesmo ônibus com mercadoria idêntica ao primeiro, fica inabilitado à venda.

Ademais, é válido salientar que uma norma, para valer-se enquanto tal, necessita de um mecanismo sancionatório para impor o encargo de obediência aos que lhe estão sujeitos (BRINKS;

LEVITSKY; MURILLO, 2019). Assim, fora observado no decorrer da presente pesquisa dois tipos de sanções no interior dos ônibus. A primeira consiste num aviso, numa forma de lembrar àquele que descumpra a regra da vez o dever de seguir tal instituição, fato eficaz cuja eficiência guarda-se na mesma racionalidade de um contrato social concebido pelos primeiros teóricos políticos (NÓBREGA, 2013), em que o atendimento às regras acordadas são maximizadoras do bem-estar coletivo. A segunda pauta-se na entrega do dinheiro recebido, após realizada a venda que contraria a regra da vez nos transportes, ao vendedor que possuía o direito de vender. Tal fato se realiza sem o uso de violência, com aquele que violou a instituição entregando pacificamente o dinheiro obtido de maneira contrária à regra.

Ainda no que tange à regra da vez, é interessante analisar tal concepção normativa sob o crivo da Teoria dos Jogos, vez que esta é hábil de mostrar os artifícios utilizados pelos agentes para adquirir o máximo de vantagem possível de determinada situação (MACKAY; ROUSSEAU, 2015). Isto posto, na prática ambulante informal é comum ver os agentes informais carregando grandes sacos comportando numerosa variedade de produtos, em que se percebe uma tentativa de ofertar de maneira mais ampla para uma demanda tão diversa como os passageiros, bem como a neutralização de qualquer vendedor que porventura venha a adentrar no transporte.

Este segundo aspecto pode ser melhor compreendido do seguinte modo: O vendedor 1 adentra no transporte vendendo as mercadorias A e B. O vendedor 2 ingressa no transporte vendendo A, B e C. Seguindo a regra da vez, o vendedor 2 se acha impossibilitado de vender os produtos A e B, mas tem liberdade de comercializar C. Assim, quanto mais produtos comercializarem, maior a probabilidade de monopolizar um dado transporte.

Ao se analisar à segunda regra, a norma da permissão que vigora no interior das estações, percebe-se que possuem a mesma finalidade da regra da vez, limitar a demanda ante a oferta. Assim, os agentes informais que se mantêm fixos nas estações BRT, não utilizando-se dos transportes para a venda, possuem a capacidade de permitir ou negar a inclusão de um outro vendedor ambulante na parada. Uma vez que inobservada descumprimento às recusas de admissão de outro ambulante na estação, que denota ainda mais a união dos vendedores na manutenção da instituição por eles estabelecida, a presente pesquisa desconhece qual a espécie de sanção possível para a violação desta regra.

Infere-se da existência das instituições informais elaboradas pelos próprios vendedores ambulantes a inércia da Administração Pública direta e indireta, visto que é a partir da omissão dos entes competentes para fornecer a necessária regulação da atividade ambulante que deu azo à formulação da autogestão dos vendedores. Ocorre que, das entrevistas realizadas em campo, fora possível constatar que os ambulantes que transitam no corredor norte-sul do BRT da RMR criaram autonomamente as normas

expostas, dado que não se encontram vinculados a qualquer organização que lhes dirija, sendo verdadeiros autônomos à procura de subsistência numa alternativa (em sua maioria) ao desemprego.

Tal fato pôde ser constatado em face da completa ausência de compartilhamento da renda obtida com outro agente que não seja o próprio vendedor ambulante ou outros vendedores. Majoritariamente, os ambulantes informam que a renda obtida a atividade informal lhes garante o subsídio mínimo existencial, razão pela qual não há na *praxis* o costume de repartir os lucros advindos do labor.

No entanto, dos vinte e cinco ambulantes entrevistados, dois informaram que repartiam os valores angariados com outros vendedores. Porém, os referidos agentes informais que informaram que compartilhavam parcela do lucro auferido eram vendedores que ficavam fixos nas cabines de BRT e que, em razão da necessidade da permanência, remuneravam os vendedores que se dispunham a adquirir as mercadorias em seu nome e transportá-las às cabines em que se acham situados.

Assim, se muito embora os vigias venham a realizar apreensões das mercadorias, não há, por parte dos ambulantes entrevistados, qualquer concessão de valores em benefício dos vigilantes. Quando das entrevistas, fora possível reconhecer o espanto da pergunta a respeito da possibilidade de haver qualquer repartição de lucro com os concessionários, apesar da atividade ambulante só ser possível pela omissão e permissão dos vigilantes.

Ocorre que o comércio no interior das cabines e ônibus de BRT apenas é possível em razão da autorização por parte dos prepostos da STPP, que não mostram oposição ao ingresso dos ambulantes sem o regular pagamento da tarifa. Ainda, insta reconhecer que verdadeiro vínculo surgia entre os concessionários e ambulantes, porquanto os vigilantes possuem o hábito de fomentar o comércio informal, na medida que adquiriam como clientes as mercadorias postas à venda pelos ambulantes.

No que se refere às apreensões percebeu-se, quando do estudo em campo, que estas não se davam de forma arbitrária, mas em função da presença de superior hierárquico que, quando se fazia presente, levava os vigilantes a apreender indevidamente as mercadorias dos ambulantes. Do contrário, quando ausentes os supervisores, os vigias não forneciam qualquer óbice à atividade informal, mantendo-se próximos aos ambulantes.

5. O PERFIL SOCIAL DOS VENDEDORES AMBULANTES: A ATIVIDADE INFORMAL COMO ALTERNATIVA AO DESEMPREGO

Conforme Santos (2010), é possível identificar nos agentes informais certa identidade e, contudo, pouco explorado tem sido o perfil destes agentes. Assim, pode-se compreender que vendedor ambulante designa “o trabalhador normalmente auto-empregado, que vende diretamente ao consumidor (varejo)

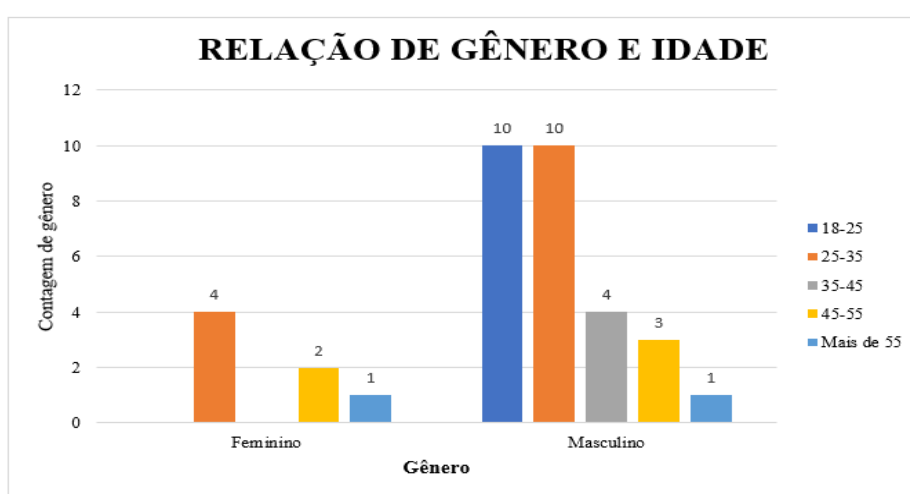


produtos diversos (normalmente miudezas e mercadorias de mais baixo valor) ou que presta serviços (normalmente de alimentação) em vias e logradouros públicos” (ANDRADE, 2014, p. 63).

Neste espeque, percebe-se que os ambulantes que integram o objeto do presente trabalho adequam-se à definição em comento e, para melhor compreender a realidade estudada, buscou-se construir o perfil dos vendedores ambulantes com questionários *surveys*.

De início, é válido apontar o recorte de gênero e idade percebido no curso deste trabalho, conforme **Figura 2**:

Figura 2: Relação entre gênero e idade



Fonte: Autores (2022)

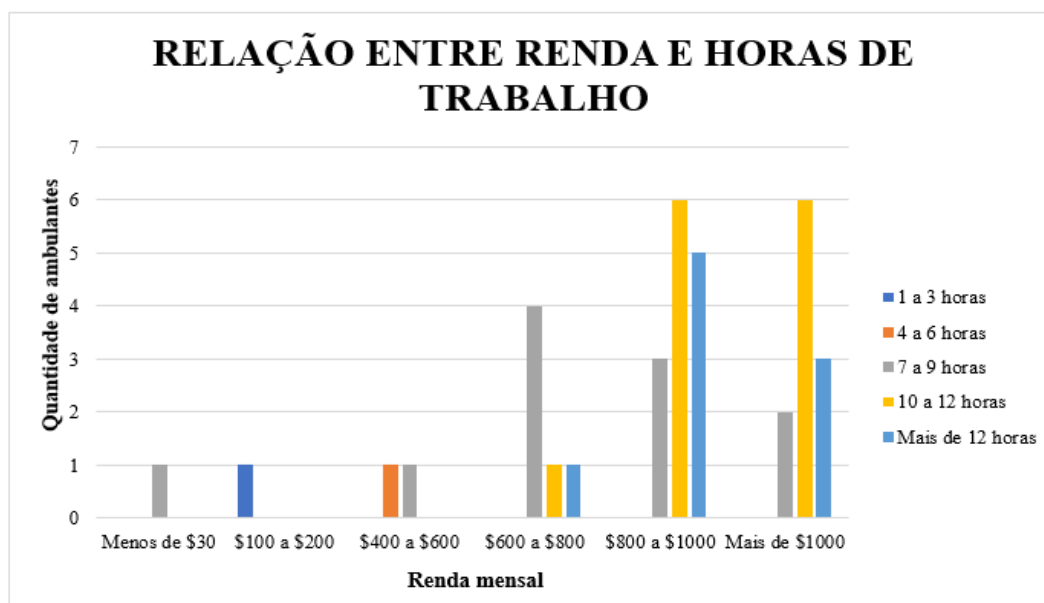
Da figura exposta, depreende-se que em sua maioria são homens que variam entre adultos e jovens adultos. Tal fato, mostra que, apesar de encontrarem-se na idade ativa, fase em que mais propícia é a admissão em trabalhos formais, a maioria dos entrevistados, cerca de 80% destes, relatam que o desemprego é o que os levou a tomar o comércio informal nos transportes como meio alternativo de subsistência. Neste sentido, Souza (2011), ao debruçar-se sobre as características da emergente classe de trabalhadores informais, também denota que são estes jovens e que não obtiveram êxito de ascensão social através dos estudos.

Ainda, insta frisar que se verificou de acertada maneira que o estudo do suprarreferido Souza (2011) mostra-se condizente à realidade dos agentes informais que transitam nos transportes e estações do *Bus Rapid Transit*, visto que a maioria dos entrevistados possui o Ensino Médio completo e, ainda assim, estão a 3 a 7 anos desempregados, ocupando-se como comerciantes. Ademais, por meio de entrevistas informais, que visam, sobretudo, a obtenção de dados a partir das experiências dos entrevistados (GIL, 2008) alegaram trabalhar no comércio informal desde crianças e, por esta razão, por

dividirem-se desde cedo entre trabalho e estudo, não puderam ascender socialmente, tampouco angariar conhecimentos suficientes para render-lhes vaga num emprego formal.

Neste viés, um ponto meritório de destaque a respeito do perfil dos vendedores ambulantes é a longa jornada de trabalho a que se submetem para adquirir lucro, cuja finalidade mor é a subsistência própria e da sua família. Isto pode ser demonstrado com a observação do gráfico da **Figura 3**:

Figura 3: Relação entre Renda Mensal e Horas de trabalho



Fonte: Autores (2022)

Do exposto, pode-se observar como se faz desmedido a jornada de trabalho se comparada à inteligência do art. 7º, XIII, da Constituição Federal, que dispõe que a duração de um trabalho normal não superará as oito horas diárias, nem as quarenta e quatro horas semanais, e, tendo em vista a Lei nº 14.358 estabelece que o salário mínimo é de R\$ 1.212,00 (um mil, duzentos e doze reais), é possível notar que grande parte dos vendedores ambulantes necessitam trabalhar de dez à doze horas diárias para obter mensalmente um quantia inferior ao salário mínimo.

Tal fato foi também observado por Souza (2011) que, ao nominar os trabalhadores informais como “batalhadores”, descreve-os como a “classe que se reinventou sozinha sob as piores condições, se assemelham muito mais a uma classe trabalhadora precarizada [...] sem direitos e garantias sociais, que trabalha 10 a 14 horas ao dia” (p. 36). Além disso, a precariedade das condições de trabalho, observáveis até mesmo nos empregos formais e regulamentados (RAMOS, 2017), se expande em demasia no ofício informal, de modo que os vendedores, que em sua maioria trabalham mais de dez horas diárias, sequer

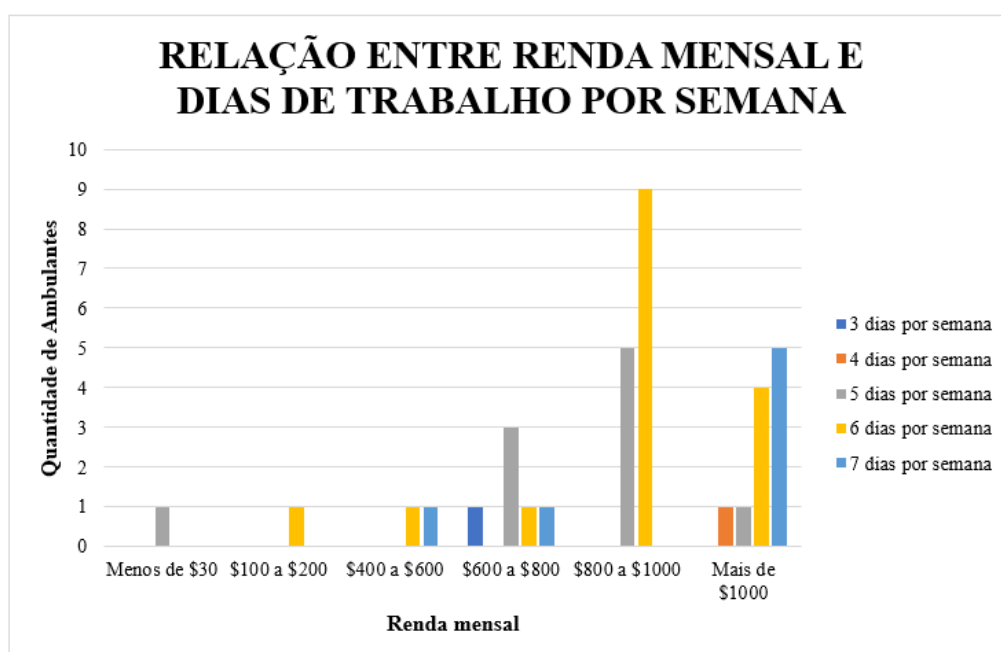
possuem hora de repouso ou possibilidade de uso de banheiro, dado que as estações e ônibus de BRT não dispõem disto.

Ao comparar-se com um empregado comum, considerando as normas dispostas na Consolidação das Leis Trabalhistas do Decreto nº 5.452/66, percebe-se quão massiva é a jornada diária de um vendedor ambulante, isto sendo mais facilmente observável ao observar-se as normas que dispõem sobre o tema no referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 58 - A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite.

Ainda neste sentido, no que se refere ao descanso previsto no art. 7º, XV, da Constituição Federal, sendo garantido o “repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos”, percebe-se que tal direito inexistente aos vendedores, o que não ocorreria caso os agentes informais fossem celetistas. No que tange ao repouso, observa-se que para parcela dos agentes informais entrevistados, este não é possível, podendo ser melhor observado na **Figura 4** que segue:

Figura 4: Relação entre Renda Mensal e Dias Trabalhados



Fonte: Autores (2022)

Do exposto percebe-se que os vendedores que optam por um dia de repouso, sacrificam a renda endereçada ao sustento de si mesmo e da própria família, de tal modo que, para obter renda igual ao salário mínimo, têm de se esforçar todos os dias da semana na venda informal nos veículos do *Bus Rapid*

Transit. Assim, apenas cerca de 14,2% dos vendedores entrevistados conseguem angariar renda mensal próxima ao salário-mínimo (mais de mil reais), o que demonstra que poucos conseguem uma subsistência plena pautada no mínimo existencial constitucionalmente garantido, ainda que com o sacrifício do repouso diário e semanal.

6. A PERSPECTIVA DOS PASSAGEIROS ENTREVISTADOS SOBRE OS VENDEDORES AMBULANTES DO BRT: UM APELO À REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO LEGÍTIMO

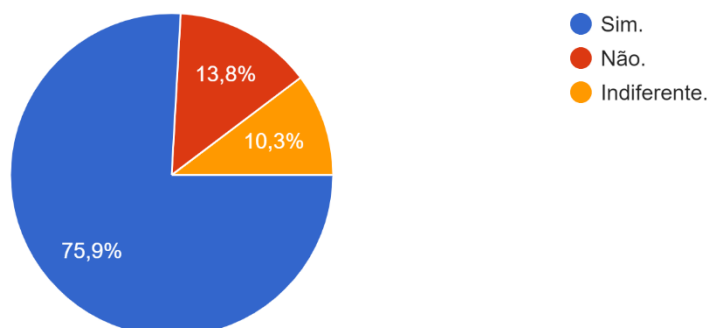
Importante parte que integra a relação estudada no presente trabalho são os usuários do transporte, sendo, desta feita, a demanda hábil de consumir os bens ofertados pelos vendedores. Nestes termos, insta frisar a existência da massiva contribuição dos passageiros na manutenção dos agentes informais no BRT, onde dos 253 entrevistados, cerca de 225 já compraram algo dos vendedores, o que corresponde a 88,9% do total de passageiros que usam o transporte.

Diante do exposto, percebe-se a razão da permanência dos vendedores ambulantes nos transportes e estações do *Bus Rapid Transit*, uma vez que, apesar de 31,42% dos comerciantes entrevistados relatarem ter sofrido apreensões indevidas, o ambiente dos transportes se acha favorável à destinação da atividade informal, isto é, de anteder à arrecadação de renda hábil para fornecer subsistência. Isto resta comprovado pela adesão dos passageiros ao comércio, tendo em vista que 88,9% dos entrevistados já compraram algo ofertado pelos ambulantes, além de boa parte dos agentes formais estarem adeptos às instituições informais, dado que se percebe o ingresso dos vendedores ambulantes nos transportes e não ser grande o montante dos agentes informais que tiveram as mercadorias apreendidas.

Ainda, é válido ressaltar a percepção dos passageiros sobre atividade dos vendedores ambulantes, onde 176 dos entrevistados, cerca de 69,6% dos usuários do BRT, consideraram a atividade informal nos referidos transportes como legítimo, isto é, aquilo que se mostra moralmente aceitável sem se levar em consideração o aspecto jurídico, fato que comprova a aceitação social do comércio ambulante no BRT. No mais, percebe-se que massiva parcela dos usuários do *Bus Rapid Transit*, além observar a legitimidade da atividade ambulante, consideraram devida a regulamentação, conforme os dados da **Figura 5**:

Figura 5: Percentual dos passageiros que desejam a regulamentação da atividade ambulante

Acha que deveriam regulamentar a atividade dos vendedores ambulantes?
253 respostas



Fonte: Autores (2022)

Em contrapartida ao cenário apresentado, isto é, do desejo da regulamentação por parte dos vendedores ambulantes e dos passageiros, o Poder Público mantivera-se inerte durante todo o período em que o estudo se deu, de modo que as vendas frequentes e contínuas persistem à margem de qualquer normatização. Ocorre que a completa carência de disciplina normativa por parte da Administração Pública se mostra ainda mais gravoso no cenário pandêmico, seja porque tal período acresceu mais a informalidade (DOLZAN, 2021), seja pela circunstância *sui generes* em que se achou o Poder Público, onde os níveis federativos se viram com maior amplitude de poder normativo.

7. A PERSISTÊNCIA DA CONDIÇÃO DE INFORMALIDADE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE 2020 – A INÉRCIA DO PODER MUNICIPAL

Neste esteio, é interessante ressaltar que, diante do pacto federativo pátrio que possui três esferas com competências constitucionalmente discriminadas, o âmbito municipal possui maior relevo no presente trabalho, vez que a pesquisa de campo fora realizada em municípios que compõem o corredor Norte-Sul da Região Metropolitana do Recife.

Assim, em virtude da estrutura da federação brasileira os municípios detêm autonomia, onde “por autonomia municipal pode-se entender a faculdade conferida pela Constituição à pessoa política do Município para editar – nos limites por ela traçados – suas próprias normas legislativas” (BARRETO, 2003, p. 9), de modo que o ente municipal tem plena capacidade legiferante, na medida das suas atribuições. E, neste sentido, a autonomia municipal está estreitamente ligada à capacidade normativa e administrativa.

Ademais, no contexto pandêmico, diante da divergência entre os chefes do Poder Executivo que administram a esfera Federal, Estadual e Municipal, houve verdadeira reformulação do pacto federativo, onde os entes políticos deixaram de atender à histórica obediência às determinações da União e, informalmente, mobilizaram seu aparato normativo a fim de melhor administrarem o âmbito de suas competências (NÓBREGA *et. al.*, 2020). Tal redesenho teve grande expressão no enfrentamento da Covid-19, ainda que isto tenha se dado à margem dos preceitos constitucionais.

Ocorre que, no sistema jurídico constitucional pátrio, a liberdade dos cidadãos apenas se submete ao controle da lei em seu sentido estrito, como garante o art. 5º, II da Constituição Federal e, no entanto, a reformulação do pacto federativo rompe com tal garantia constitucional, na medida que “o que temos acompanhado é uma verdadeira erosão da legalidade justificada unicamente na urgência. Governadores e Prefeitos vêm, por meio de decreto, estabelecendo medidas ablatórias que entendem necessárias nesse momento de crise” (FRAGA; NOBRE JÚNIOR, 2020, p. 70).

Tal fato, porém, pode ser compreendido através do conceito de derrotabilidade das normas constitucionais, isto é, quando a observância e aplicação dos dispositivos constitucionais abstratos acarreta em prejuízo na realidade de fato, o jurista tem de derrotar a norma em prol da justiça social (BULOS, 2015). Assim, muito embora os decretos do Poder Executivo (de qualquer esfera administrativa) tenham função meramente regulamentar, não podendo versar sobre matéria cuja competência está restrita às leis (MELO, 2007), durante a pandemia os decretos assumiram o papel de norma legal, restringindo e regulando a liberdade cidadã, bem como regulando o exercício da atividade econômica, tudo isto em virtude das circunstâncias excepcionais e pela autonomia administrativa.

Contudo, apesar da grande liberdade e poder que detiveram os entes municipais que compõem a RMR durante o gravoso período pandêmico de março a dezembro de 2020, quaisquer deles em que se concentrou o presente estudo cuidou de dispor, normativamente, a respeito dos vendedores ambulantes do BRT. Tal fato mostra-se ainda mais gravoso quando se denotou, no curso da pesquisa, que os comerciantes informais do *Bus Rapid Transit* jamais cessaram sua atividade. Do contrário, adaptaram-se.

Não era fato raro os vendedores ambulantes higienizando o interior dos veículos com álcool ou oferecendo o uso de álcool em gel como forma de prestação de serviço informal, substituindo, em grande medida, a atividade da Administração Pública municipal e estadual de higienização dos coletivos durante as viagens.

Diante disto, percebe-se que a problemática da falta de regulamentação se prende à invisibilidade da realidade dos vendedores ambulantes e da completa inércia da Administração Pública municipal em regradar, no contexto de acréscimo de poder em decorrência das circunstâncias, a realidade observada, sem

oferecer qualquer amparo legal ou social aos comerciantes que, comprovadamente, apenas são comerciantes por uma necessidade.

No entanto, os possíveis caminhos à regulamentação pelo direito, nas circunstâncias normais, devem obedecer aos parâmetros constitucionalmente estabelecidos. Isto porque o regramento necessário ao comércio ambulante atinge temas relativos à competência dos entes federativos estabelecidas na Constituição Federal.

8. POSSÍVEIS CAMINHOS À REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE AMBULANTE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL COM A LEI 6.190/2018

Neste ponto, é válido salientar que a infração penal cometida pelos agentes informais no decorrer da sua atividade nos transportes e estações são, por si mesmas, mínimas, de baixo potencial ofensivo à sociedade, uma vez que são os “chamados ‘crimes de bagatela’ (ou ‘delitos de lesão mínima’), [...] esse princípio tem sido adotado pela nossa jurisprudência nos casos de objeto material insignificante, lesão insignificante” (JESUS, 2011, p. 52). Ainda, insta frisar que a própria norma 176 do Código Penal coloca tal ação no rol dos insignificantes, *in verbis*:

Art. 176 - Tomar refeição em restaurante, alojar-se em hotel ou utilizar-se de meio de transporte sem dispor de recursos para efetuar o pagamento:
Pena - detenção, de quinze dias a dois meses, ou multa.
Parágrafo único - Somente se procede mediante representação, e o juiz pode, conforme as circunstâncias, deixar de aplicar a pena.

A pena cominada no artigo em comento é pouco gravosa, se comparada à reclusão, comum aos crimes mais lesivos. Ainda neste sentido, utilizar-se de transporte sem dispor de recursos para efetuar o pagamento consiste em delito passível de perdão judicial, onde o juiz, atentando-se às circunstâncias do caso, pode deixar de aplicar a pena, fato este que comprova ser insignificante a referida conduta.

No mais, é interessante salientar às leis do Município de Recife nº 2.237/53 e a nº 2.134/53 são passíveis de analogia ao caso em apreço, entendendo-se por analogia “aquele procedimento pelo qual se atribui a um caso não regulado a mesma disciplina de um caso regulado de *maneira similar*” (BOBBIO, 2015), uma vez que as normas em comento discriminam sobre o comércio ambulante nas ruas do Recife, onde a primeira proíbe a apreensão de mercadorias dos vendedores e a segunda permite a venda ambulante nas ruas do Município. E, uma vez que os transportes BRT passam sobre as vias do Recife, torna-se claro o juízo analógico entre as leis municipais e a situação ainda não normada nos veículos.

Ainda, importante consideração a ser feita é a experiência legal do Distrito Federal com a lei nº 6.190/2018, que dispõe sobre a atividade de comércio ou prestação de serviços ambulantes nos transportes públicos, normatizando e regulamentando a atividade anteriormente informal. Assim, a



referida norma de Brasília consubstancia o anseio social de regulação pelo Direito da atividade em apreço, consubstanciando ditames tributaristas e administrativos para consolidação do Direito Social ao Trabalho que garante a Constituição Federal.

Isto posto, insta observar a inteligência da lei em apreço, uma vez que determina a conceituação de vendedor ambulante, conferindo espaço à atividade na dogmática jurídica, conforme os artigos 2º e 3º da referida lei, *in verbis*:

Art. 2º Para fins de aplicação desta Lei, considera-se ambulante toda pessoa física, civilmente capaz, que exerça atividade lícita de venda a varejo de mercadorias, por conta própria, em vias, ônibus, metrô e logradouros públicos do Distrito Federal, desde que porte a devida autorização administrativa e precária, com prazo predeterminado de validade, e que tenha 2 anos de domicílio eleitoral no Distrito Federal.

Art. 3º Não se considera comerciante ambulante aquele que exerce sua atividade em condições que caracterizem a existência de vínculo empregatício com o fornecedor da mercadoria comercializada.

Assim, não poderá ser considerado vendedor ambulante o sujeito que se ache atrelado a algum vínculo empregatício, dado à natureza autônoma que caracteriza a atividade. Ainda, insta frisar que, não configurando elemento estranho ao ordenamento jurídico pátrio, pode-se identificar o comerciante ambulante como um autônomo ou, em termos jurídicos, um microempreendedor individual (MEI). Isto não passou despercebido pela lei nº 6.190/2018, vez que esta busca sempre tornar possível a existência jurídica dos ambulantes, integrando-o como partícipe do MEI e, além disso, sujeita a atividade à autorização da Coordenadoria da Cidade, fato semelhante aos vendedores de feiras livres.

Neste esboço, é interessante salientar o elemento característico do Direito Tributário que permeia o objeto do presente estudo. Assim, ressalte-se que a lei do Distrito Federal, confere ao ambulante existência jurídica considerando-o como microempreendedor individual e, neste viés, observa-se que o regime Tributário do MEI foi posto ao vendedor ambulante, sendo dispensável a emissão da nota fiscal em caso de venda no curso da sua atividade, sendo apenas obrigatório portar a nota fiscal sobre o produto como forma de assegurar a verificabilidade da propriedade lícita dos bens, conforme os dispositivos:

Art. 5º O ambulante optante pelo Simples Nacional, enquadrado como MEI, fica dispensado da emissão de Nota Fiscal em caso de venda de mercadorias para pessoa física.

Art. 6º Fica o ambulante obrigado a guardar a nota fiscal de todas as suas mercadorias.

Neste sentido, é necessário explicitar que o microempreendedor, dado a natureza jurídica que confere a lei nº 123/06, que normatiza a atividade das microempresas e microempreendedores,



estabelece a possibilidade de adequar-se ao MEI sem, para isso, ter receita bruta de grande montante, conforme o art. 18-A da referida norma:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

Assim, uma vez que a autorização para a atividade comercial ambulante é concedida pelo Município, há a possibilidade de isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), vez que a competência para cobrança de tal tributo é estadual e a atividade se restringe ao Município, bem como a autorização para realização das vendas. Ainda, complementa-se que existe a necessidade compulsória do pagamento da Contribuição Social relativa à Previdência Social de R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos) segundo a inteligência da lei nº 123/06, fato que é benéfico ao vendedor, que não ficará sem respaldo quando achar-se em idade propícia à aposentadoria, nem quando completos os anos de contribuição.

No entanto, para plena regulamentação da atividade ambulante nos transportes públicos que transitam intermunicipalmente, será necessário o esforço conjunto dos entes que compõem a federação pátria. Isto porque cada ente é responsável por reger os impostos que são competentes para instituir através de lei ordinária, visto que “estão sujeitas as isenções, pelo ordenamento constitucional tributário, a condicionamentos idênticos aos que são estabelecidos para a instituição de tributos” (BORGES, 2007, p. 31).

Desta forma, percebe-se que, apesar de não haver questionamento sobre a constitucionalidade do Art. 5º da Lei Nº 6.190/2018 do Distrito Federal, é necessária a legislação por parte da União referente à desobrigação acessória de emissão de nota fiscal quando da venda das mercadorias, vez que a matéria está (e deve ser) disciplinada pelo Código Tributário Nacional, uma lei complementar, que informa no parágrafo único do seu Art. 175 a imprescindibilidade da manutenção das obrigações acessórias tributárias, a despeito da exclusão ou isenção das principais. Ainda, em virtude do transporte intermunicipal, é imprescindível a produção legislativa estadual, vez que os estados são competentes para instituir, e por conseguinte de isentar e reger, o ICMS.

8.1. DA POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DOS VENDEDORES AMBULANTES PELAS PESSOAS POLÍTICAS

Ato contínuo, importa considerar que, através do diálogo entre as três pessoas políticas (União, Estado e Município), que integram a Administração Direta dentro do ordenamento jurídico pátrio.



Conforme Pambudi (2020), que estudou a regulamentação dos vendedores ambulantes na Indonésia, o governo central exerce tarefa fundamental do Estado para regulamentar a atividade dos vendedores ambulantes.

A figura do governo central descrita por Pambudi na Indonésia se equivale à União dentro do ordenamento jurídico pátrio, de modo que seria esta pessoa política a exercer o papel de editar normas gerais sobre a matéria, com vistas a unificar o regime jurídico a incidir sobre os ambulantes, não fugindo da competência legislativa inserida no Art. 22/CF. Assim, não seria estranho ao poder legislativo da União a regulamentação da atividade dos vendedores ambulantes, com a delegação de competência às demais pessoas políticas.

De pronto, tendo por fito organizar e disciplinar a atividade dos vendedores ambulantes, tem-se que necessário a delegação, pela União, aos Estados, para que este seja o ente competente e responsável para realizar o cadastro dos ambulantes que exercem sua atividade dentro do seu território. Com isto seria igualmente possível delimitar a área de atuação dos vendedores, dividindo-se e delimitando-se em Municípios as zonas de atuação.

Tal fato, apesar de mitigar a autonomia da vontade, é admitido no ordenamento jurídico brasileiro, bastando para isto verificar a Lei Nº 3.207 de 1957 que, ao regular a atividade dos vendedores, faculta àquele que dirige o vendedor de delimitar-lhe uma zona de atuação, de acordo seu Art. 2º, § 1º cujo teor se transcreve:

Art 2º O empregado vendedor terá direito à comissão avançada sobre as vendas que realizar. No caso de lhe ter sido reservada expressamente, com exclusividade, uma zona de trabalho, terá esse direito sobre as vendas ali realizadas diretamente pela empresa ou por um preposto desta.

§ 1º A zona de trabalho do empregado vendedor poderá ser ampliada ou restringida de acordo com a necessidade da empresa, respeitados os dispositivos desta lei quanto à irredutibilidade da remuneração.

Ato contínuo, havendo a referida alocação dos vendedores cadastrados no Estado e com tal ente que compõem delimitando a zona de atuação do ambulante a partir do domicílio do próprio vendedor, é possível conceber a assistência alimentícia que pode ser fornecida aos vendedores informais por parte dos Municípios. Isto baseado na experiência observada na quarentena do Covid-19, onde algumas prefeituras mobilizaram-se com vistas a prestar assistência aos vendedores informais.

Tal fato pôde ser observado, por exemplo, no Município de Recife, que no curso da quarentena realizou a entrega de dezesseis mil cestas básicas aos vendedores informais (RECIFE, 2020), mostrando-se como possível e plausível a sistemática ora aventada. Assim, na zona municipal estabelecida pelo Estado para atuação do ambulante, será o Município responsável por prestar a assistência cabível ao ambulante.



Ademais, os próprios ambulantes informaram, quando da realização do estudo em campo, que desejavam ser cadastrados (em qualquer órgão, secretaria ou departamento de qualquer ente da federação) como ambulantes do BRT, para além de desejarem identificação (como um crachá) que lhes forneceria um passe-livre para circular nas cabines e ônibus do BRT, sem transgressão de qualquer norma legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, percebe-se que a atividade dos vendedores ambulantes apenas existe enquanto tal em virtude de uma necessidade, dado que maior parte deles apenas se vê no comércio informal como uma alternativa ao desemprego que, durante o período pandêmico, alcançou números desastrosos. Assim, a atividade informal analisada, apenas se estrutura à despeito das normas expostas no interior das estações e transportes em razão da carência de regulamentação. Regulação esta ansejada por cerca de 91,4% dos vendedores entrevistados.

Ocorre que a inércia estatal em consolidar garantias constitucionais relativas à redução de desigualdade social é hábil de fornecer ambiente propício à informalidade, informalidade esta que é fonte de renda para inúmeras famílias que utilizam-se do *Bus Rapid Transit* na Região Metropolitana do Recife para angariar a subsistência necessária. E, apesar da dilatação de competência havida no curso da pandemia, não houve qualquer prestação normativa do Poder Público Municipal em benefício dos vendedores ambulantes, perpetuando a invisibilidade e a carência de amparo legal.

Entretanto, a atividade dos agentes informais, se acha com o empecilho dos agentes formais que obstruem o comércio informal por meio de apreensões indevidas, vez que os vigias concessionários estão inabilitados para tal, por estrapolar os limites da competência a estes outorgada as referidas apreensões.

E, neste esteio, o presente artigo fornece bases fáticas para o desenvolvimento de um futuro e necessário processo legiferante, vez que observou a realidade dos vendedores ambulantes e a forma com que se organizam, de modo que não haveria o rompimento da ordem com que se já se estabeleceram os agentes informais. Desta forma, tomando-se por ponto de partida a presente pesquisa, a Administração terá subsídio suficiente para elaborar regulamentação não disruptiva, assegurando o condão da formalidade e afastando as apreensões, sem contudo, agredir uma prática já organizada.

Assim, denota-se que o conflito pode ser neutralizado por meio do processo legiferante dos membros que compõem a câmara legislativa do Município do Recife em que, inspirando-se em legislação municipal própria do Recife para consolidar bem-estar coletivo através da analogia, bem como com base na experiência legal do Distrito Federal que normatiza a atividade dos vendedores ambulantes, propiciar a mais que necessária regulação da prática de venda ambulante nos transportes BRT.



REFERÊNCIAS

- ADEODATO, J. M. **Ética e Retórica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ANDRADE, J. G. N. **Trabalho informal e Território: Aportes sobre o comércio ambulante na área central do Recife-PE**. Dissertação (Pós-graduação em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.
- BARRETO, A. F. **ISS na Constituição e na lei**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2003.
- BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.
- BORGES, J. S. M. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL, Lei Complementar Nº 123 de 14 de Dezembro de 2006. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União. Disponível em site Oficial em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm#art18a> Acesso em 18 de jan. de 2021.
- BRASIL, Lei Nº 3.207 de 18 de Julho de 1957. Regulamenta as atividades dos empregados vendedores, viajantes ou praticistas. Diário Oficial da União. Disponível em site Oficial em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3207.htm> Acesso em 04 de jun. de 2023.
- BRASIL, Decreto Nº 5.452 de 1º de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União. Disponível em site Oficial em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 23 de dez. de 2020.
- BRASIL, lei Nº 11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm> Acesso em: 09 de jul. de 2020.
- BRASIL, lei Nº 14.013 de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.013-de-10-de-junho-de-2020-261279533>> Acesso em: 08 de jul. de 2020.
- BRASIL, Portaria Nº 3233 de 10 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as normas relacionadas às atividades de Segurança Privada. Diário Oficial da União. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=248148>> Acesso em 04 de fev. de 2020.
- BRINKS, D. M.; LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Understanding Institutional Weakness**. 1. ed. Cambridge University Press, 2019.
- CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional e as Três Dimensões das Instituições. **Revista de Economia Contemporânea**. v. 18, p. 373-392, 2015.

CASTRO, P. A. *et al.* A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. **Revista CIAIQ**. v. 3, pp. 724-733, Abr., 2017.

CÉSPEDES, L.; ROCHA, F. D. (Org.). **Vade Mecum Saraiva**. 28. ed. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.

DURKHEIM, E. **O Fato Social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **O Suicídio**. São Paulo: EdiPro, 2014.

DINIZ, M. H. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica, norma jurídica e aplicação do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DISTRITO FEDERAL, lei Nº 6.190 de 20 de julho 2018. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de comércio ou prestação de serviços ambulantes em vias, ônibus, metrô, estacionamentos e logradouros públicos do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal. Disponível em site oficial: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d081e19d80084a51abc83ce354f0e8f0/Lei_6190.html> Acesso em: 08 de jul. de 2020.

DOLZAN, M. Cultura encolheu em 2020 e deixou de empregar 700 mil pessoas no Brasil. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 08 de Dez. de 2021. Cultura. Disponível em <<https://tecnoblog.net/responde/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso: 04 de jul. de 2022.

FRAGA, V. G.; NOBRE JUNIOR, E. P. O princípio da legalidade em tempos de pandemia. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife** - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.1, p. 60-76 Abr. 2021. ISSN 2448-2307. <Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249020>>

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANDE RECIFE, site oficial. Disponível em: <<https://www.granderecife.pe.gov.br/sitegrctm/transporte/brt-via-livre/>> Acesso em: 08 de jul. de 2020.

HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. 1. ed. São Paulo: Martins Fonte, 2009.

JESUS, D. **Direito Penal: parte geral**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

KIERKEGAARD, S. **O Conceito de Angústia**. Rio de Janeiro: Vozes de Bolso, 2018.

MACKAY, E.; ROUSSEAU, S. **Análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NÓBREGA, F. F. B. **Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado**. João Pessoa: Ideia, 2013.

_____. *et al.* O (re)desenho institucional do pacto federativo diante da covid-19: Arranjos institucionais no contexto da mp 926/2020. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 96, pp. 65-92, Nov.-Dez., 2020.



_____. **Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado de Direito.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

Nóbrega, F. F., Santos Peixoto, L., & Lamenha, B. (2023). As instituições informais importam: por um olhar decolonial nas pesquisas neoinstitucionais no campo jurídico. **REI – Revista de Estudos Institucionais**, vol. 9, n. 1, pp. 66–94, maio, 2023. Disponível em <<https://doi.org/10.21783/rei.v9i1.753>> Acesso em 05 de jun. de 2023.

NIETZSCHE, F. **Além do Bem e do Mal.** 1. ed. São Paulo: Mantin Claret, 2015.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional change and Economic Performance.** Cambridge University Press. 1990.

LEMONS PIMENTEL, L.; PIMENTA BATISTA PEREIRA, A. A informalidade laborativa sob o enfoque interdisciplinar: diferentes perspectivas para um fenômeno complexo em tempos de pandemia. **Revista de Direito**, [S. l.], v. 12, n. 01, p. 01–33, 2020. DOI: 10.32361/202012019110. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9110>. Acesso em: 2 jul. 2022.

MOSCAROLA, J. **Enquetes et analyse de données.** Paris, Vuibert, 1990.

PAMBUDI, A. Effectiveness of street vendor regulation policies to improve public order in yogyakarta, indonesia. **Journal of Southwest Jiaotong University**, Universitas Negeri Yogyakarta, Vol. 55, No. 3, pp. 1-8, junho, 2020.

RAMOS, V. Informalidade, estabilidade e precariedade: uma análise sequencial das trajetórias profissionais ao longo das últimas décadas. **Sociologia, problemas e práticas.** p.43-62. 2017. Disponível em <<https://journals.openedition.org/spp/2904>> Acesso em 08 de jul. de 2020.

REGULAMENTO, STPP (2013). Disponível em: < <https://www.granderecife.pe.gov.br/sitegrctm/wp-content/uploads/2016/12/Regulamento-das-Permission%C3%A1rias-do-STPP.pdf>> Acesso em: 09 de jul. de 2020.

RECIFE, lei Nº 2237 de 25 junho. 1953. Proíbe a apreensão de mercadorias de vendedores ambulantes. Diário Oficial do Recife. Disponível em site oficial:<<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1953/224/2237/lei-ordinaria-n-2237-1953-proibe-apreensao-de-mercadorias-de-vendedores-ambulantes>> Acesso em 04 de out. de 2020.

RECIFE, Lei Nº 2134 de 6 de março de 1953. Divide o Município em zonas, para efeito do comércio. Diário Oficial do Recife. Disponível em site oficial:<<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1953/213/2134/lei-ordinaria-n-2134-1953-divide-o-municipio-do-recife-em-zonas-para-efeito-do-comercio-ambulante>> Acesso em: 28 de ago. de 2020.

SANTOS, B. B. **Entre a Desqualificação e a Resistência: a construção de identidades entre trabalhadores do mercado informal na Região Metropolitana do Recife.** Dissertação (Pós-graduação em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2010.

SOUZA, J. A Parte de Baixo da Sociedade Brasileira. **Revista Interesse Nacional**, v. 14, p. 33-41, 2011. Disponível em



<https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/240651/mod_resource/content/1/A%20Parte%20de%20Baixo%20da%20Sociedade%20Brasileira%20Jess%C3%A9%20Souza.pdf> Acesso em: 30 de jan. de 2020.

TARGINO, I.; VASCONCELOS, E. A. S. A informalidade no mercado de trabalho brasileiro: 1993-2013. **Revista da ABET**, Paraíba, v. 14, n. 1, pp. 141-161, Jan.-Jun., 2015.

TRABALHADORES informais receberão 16 mil cestas básicas da PCR para garantir alimentação durante a quarentena. **Gabinete Imprensa**, Recife, 15 de Maio de 2020. Disponível em <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/05/2020/trabalhadores-informais-receberao-16-mil-cestas-basicas-da-pcr-para-garantir>> Acesso em 04 de jun. de 2023.

VOIGT, S. How to measure Informal Institution. **Institute of Law & Economics**. Hamburg, Hamburg University Press, Mar, 2016.

_____. How Not to measure Informal Institution. **Institute of Law & Economics**. Hamburg, Hamburg University. Press, Mar, Feb, 2009.

Sobre os autores:

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Professora da Faculdade de Direito do Recife e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School, com bolsa DAAD. Pos-doc no Instituto Max Planck de Direito Privado e Comparado de Hamburgo, com bolsa da Max Planck Society. Mestre em Ciência Política e em Direito pela UFPE. Bacharel em Direito. Universidade Federal De Pernambuco
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2349-0167>
E-mail: flavianne.nobrega@ufpe.br

Esdras Gabriel de Araújo Gomes

Graduando da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais da UFPE. Foi bolsista do programa de iniciação científica com fomento da FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de PE) em 2019. Teve relatório PIBIC premiado em 2020, na grande área de Ciências Humanas da FACEPE, como o projeto de pesquisa "Investigando os arranjos informais nas estações e transportes coletivos BRT para construção de caminhos de regulação pelo Direito", orientado pela Profa Dra. Flavianne Nóbrega. Tem experiência na área de Direito, com ênfase no Direito Público, sobretudo no Direito Administrativo, Direito Municipal e Tributário. Universidade Federal de Pernambuco
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2675366286642542> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4776-4035>
E-mail: esdras.gabriel@ufpe.br

