

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA APURAR AS DENÚNCIAS PERTINENTES À FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE E À COMERCIALIZAÇÃO INDEVIDA EM VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE MERCADORIAS ORIUNDAS DE CONTRABANDO, ROUBO OU COMERCIALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, E OUTROS FATOS CONEXOS, JUNTO À ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA SÉ

I - DA ESTRUTURAÇÃO E PROLIFERAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

As transformações ocorridas na estrutura do mercado de trabalho nas duas últimas décadas, com o aumento do desemprego, a diminuição do número de trabalhadores assalariados e o crescimento do número de trabalhadores por conta própria, fizeram crescer uma categoria de trabalhadores que vive do trabalho informal, os ambulantes, marreteiros ou camelôs, "profissionais" que têm o espaço público como área de trabalho.

A origem do comércio ambulante, todavia, remonta às raízes do povo brasileiro, e teve na imigração árabe a sua primeira inserção em nosso país. Nessa época sua contribuição foi de suma importância, levando ao interior das fazendas produtos que dificilmente poderiam ser obtidos de outra forma.

O crescimento deste tipo de comércio nas cidades trouxe sua parcela de problemas, os quais todavia, assim como o próprio comércio ambulante, não se originaram nos dias atuais.

Veja-se abaixo um trecho de notícia publicada no Jornal "Folha da Noite", em 23 de maio de 1953:

"PROMETE O PREFEITO ACABAR COM O COMERCIO AMBULANTE

A profissão seria regulamentada - O trambolho das carrocinhas de fruta e o barulho dos camelôs

O sr. Janio Quadros, prefeito municipal, atendendo ao que lhe ponderou uma delegação de comerciantes estabelecidos, prometeu resolver em breve o problema da existencia de vendedores ambulantes que infestam o centro da cidade e muitos pontos dos bairros.

Manifestou o prefeito o desejo de regular a atividade de ambulante, reservando-a somente para invalidos e mutilados, pessoas que, pela sua condição física, não possam dedicar-se a profissões mais uteis.

O problema dos vendedores ambulantes é quase tão antigo quanto a cidade, mas de uns tempos a esta parte vem-se agravando cada vez mais. Os detentores desse comercio, que fazem grande concorrência ao comercio legitimo, aquele regularmente estabelecido e que paga os impostos devidos, apossam-se de determinados trechos de ruas, de preferencia as de maior movimento, espalham aí suas mercadorias, constituindo, além de tudo, um trambolho para o transito de pedestres. Como não há responsabilidade de nenhuma especie, podendo o vendedor ambulante estar um dia num ponto e outro em lugar mais distante, seu comercio não se norteia exatamente por severos padrões de honestidade. Em regra, o publico de boa-fé é iludido, adquire mercadorias inferiores com rotulos de boa qualidade, objetos de falso brilho, artigos falsificados, etc.

Assim, pela sua propria natureza e instabilidade, esse comercio só traz vantagens aos seus praticantes; com ele perdem o comercio legitimo, que age de acordo com as leis e paga impostos; o publico, que é sempre ilaqueado; e o fisco, que dele não arrecada nenhum tributo.

As barracas improvisadas que enfeiam a cidade, as carrocinhas que atravancam as vias publicas, os camelôs que apregoam aos gritos as suas bugigangas, reunindo multidão de basbaques em torno de si, tudo isso precisa acabar, porque são fontes de exploração do dinheiro do povo, dão mau aspecto à capital e representam barulho, obstaculos para a livre circulação de pedestres ..."

Vê-se, portanto, que se passaram décadas e a notícia continua extremamente atual, na medida em que o comércio ambulante com seus benefícios e malefícios cresceu com a crise sócio-econômica e com as cidades.

Assim, sem carteira de trabalho assinada, os vendedores ambulantes tentam driblar, de forma criativa, as demissões em massa ocorridas nas indústrias, instalando dezenas de barracas, vendendo os mais diversos tipos de produtos nas praças, ruas e viadutos da cidade, gerando impasses entre os diferentes setores da sociedade. Comerciantes passaram a exigir do poder municipal alguma ação que coibisse a existência dos camelôs, sob a argumentação de que prejudicam as vendas ao oferecerem produtos similares aos das lojas a preços muito menores.

A preocupação com os vendedores ambulantes nas cidades reflete parte das questões referentes à economia informal (que gera renda mas não paga impostos nem seguridade social) presentes nas agendas do poder público federal, estadual e municipal. Recente levantamento feito pelo IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mostra o brasileiro satisfeito em trabalhar sem patrão e sem carteira assinada (no total somam 38,6% dos trabalhadores). Entre os pesquisados, 85% dos que deixaram o trabalho assalariado para ter um negócio próprio não querem mudar de ramo ou buscar emprego no mercado formal. Afinal, grande parte dessas pessoas foram demitidas das indústrias por serem trabalhadores menos qualificados e, ao ingressarem na venda informal de serviços e produtos, aumentaram sua renda em relação à situação anterior. Dados do Ministério do Trabalho mostram que em 1995 havia 2,1 milhões de trabalhadores autônomos ou sem carteira assinada só na região metropolitana de São Paulo.

Os vendedores ambulantes já contam com órgãos próprios de assessoria e promoção de cursos, sindicatos específicos e até convênios com prefeituras e governo. Em São Paulo, por exemplo, há o Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal, fundado em 1992, o Sindicato dos Ambulantes e Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos de São Paulo (Ceapae-SP).

Nos anos 1990, segundo dados do IBGE, todas as regiões brasileiras apresentaram taxas de desemprego que são, no mínimo, o dobro das verificadas no final da década de 1980. Nos primeiros meses de 1999, a taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo atingiu cerca de 20% da população economicamente ativa, correspondendo a quase 1,8 milhão de pessoas desempregadas.

Na década de 90, mais que duplica o tempo médio em que um trabalhador desempregado demora para encontrar um emprego. Em 1990, na região metropolitana de São Paulo, quando a taxa de desemprego era de 9,3%, o tempo de procura era de 15 semanas. Em abril de 1999, este tempo aumentou para 42 semanas, conforme dados de pesquisa realizada pela Fundação Seade/Dieese.

Entre as décadas de 1940 e 1980 o mercado de trabalho no Brasil estruturou-se através da ampliação dos empregos assalariados, principalmente dos assalariados com carteira assinada. A partir de 1980, essa tendência de estruturação do mercado de trabalho foi interrompida. Os sucessivos ajustes macroeconômicos, conseqüentes da inserção do país no modelo econômico neoliberal e as transformações tecnológicas repercutiram sobre o mercado de trabalho, diminuindo o ritmo de crescimento dos trabalhos assalariados, aumentando o número de trabalhadores sem contrato e dos trabalhadores por conta própria.

Na década de 1990, torna-se mais nítido o fenômeno do desassalariamento, influenciado, principalmente, pela redução dos empregos assalariados com registro. Entre 1994 e 1999, o volume de emprego assalariado com carteira assinada em todo o país foi reduzido em 1,5 milhão.

Verifica-se, portanto, um crescimento das ocupações denominadas informais, como um resultado do aumento do desemprego, do processo de desassalariamento, do crescimento dos trabalhadores sem registro e das ocupações por conta própria. Estes fatos, somados ao aumento do tempo médio em que o trabalhador permanece desempregado, empurram parcelas cada vez maiores da população para formas alternativas de ocupações, colocando novos problemas a um mercado de trabalho historicamente desigual e excludente.

Às pessoas que sempre viveram de trabalhos informais, sobretudo através das ocupações por conta própria, soma-se um novo contingente, composto por trabalhadores expulsos do emprego regular e por centenas de jovens que ingressam no mercado de trabalho a cada ano e não encontram ocupação no setor formal da economia.

Num país como o Brasil, que nunca conheceu os índices de assalariamento das economias capitalistas centrais (superiores a 90%) nem, tampouco, experimentou nada semelhante à rede de proteção social típica do sistema europeu, a acomodação destas novas tendências do mercado de trabalho pode se traduzir em veredictos intoleráveis, consagrando uma

situação de total desamparo social para os trabalhadores que transitam para a economia informal.

Inobstante tal realidade cruel a presença desordenada e irregular de milhares de ambulantes nas cidades não pode ser relegada pelo poder público local. O grande número de ambulantes e a disputa pelos melhores pontos de venda na cidade geram uma concorrência predatória entre os trabalhadores da mesma "categoria".

A desordem, por sua vez, dá margem para o aparecimento de relações conflituosas entre pedestres, ambulantes e comerciantes. Surgem reclamações referentes à falta de espaço para os pedestres, a presença de camelôs ao lado de pontos de ônibus, a obstrução da entrada de lojas, entre outros, dificultando a criação de uma empatia entre os moradores da cidade e essa camada de trabalhadores que buscam um meio alternativo de sobreviver após terem sido excluídos do mercado formal de trabalho.

Há ainda o problema da desfiguração do espaço público que a presença de ambulantes de maneira desorganizada pode proporcionar; e o fato de que o aumento desordenado de vendedores ambulantes nas ruas cria condições aptas para a corrupção dos agentes públicos incumbidos da fiscalização de tal espécie de atividade.

É necessário mencionar ainda que a proliferação do comércio ambulante facilita a comercialização de mercadoria de origem ilícita.

De fato, CDs, brinquedos, produtos eletrônicos, cigarros, eletrodomésticos e as demais mercadorias falsificadas têm por destino as barracas dos camelôs, que muitas vezes fazem parte de organizações criminosas que se dedicam à pirataria, ao contrabando e ao roubo de cargas. Aliás, a instrumentalização do comércio ambulante como meio de comercialização de mercadorias de origem ilegal, é hoje, ao lado do desemprego, a principal fonte do aumento descontrolado de exercício irregular da atividade.

Por fim, cabe ressaltar que a proliferação do comércio informal irregular na cidade de São Paulo, tem gerado sistemáticos escândalos envolvendo a extorsão de ambulantes por parte de agentes de fiscalização, circunstância que se evidencia pelo número de Comissões Parlamentares de Inquérito que se dedicaram à investigar a questão, e das quais a seguir se faz um retrospecto histórico.

Antes contudo, cabe ressaltar que esta é a terceira Comissão que se debruça sobre o tema, tendo as que a precederam efetuado trabalho de relevância e de grande repercussão, sem que contudo, fossem efetivadas políticas tendentes a solucionar ou minorar o problema.

II - HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A primeira Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para apurar denúncias de corrupção na fiscalização do comércio ambulante data do ano de 1.995, sendo composta pelos nobres Vereadores José Eduardo Martins Cardoso (presidente), Alex Freua Netto (relator), José Índio F. do Nascimento, Mário Noda e Mohamad Said Mourad.

Na oportunidade concluiu a referida Comissão (por maioria, voto em separado do presidente) que havia fortes indícios de corrupção no setor de fiscalização do comércio ambulante, contudo, a administração reconhecia que se encontrava incapacitada de combatê-la, uma vez que a ação orquestrada dos agentes públicos corruptos neutralizava a ação investigativa e punitiva por parte da própria administração. Neste sentido é o excerto abaixo transcrito:

"Destarte seria simplicidade, e até demagogia, que ante estas negativas citadas neste relatório dizer que não existe corrupção no comércio ambulante de São Paulo, destacando-se inclusive as palavras do então Secretário das Administrações, Sr. Nieto Martins, não ser novidade a ninguém a existência de quadrilhas atuando no comércio ambulante e seus fiscalizadores e, do Sr. Vitor Davi, Administrador Regional da Sé, em entrevista à rádio Bandeirantes, "Programa Acontece", ao ser indagado sobre a corrupção praticada por seus funcionários, disse que não tinha condições de combatê-la, pois o esquema era grande demais" (anexo I, fls. 021)

De fato, como evidenciou posteriormente a próxima Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada para investigar a fiscalização do comércio informal, a ação organizada de agentes da administração visando a extorsão de vantagem indevida de ambulantes que exerciam suas atividades de modo irregular, apresentava ramificações por todo o aparato administrativo do Executivo e do Legislativo paulistano.

Criada, no ano de 1.999, com o objetivo de averiguar as irregularidades praticadas nas atividades de fiscalização, cessão e licenciamento na gestão da cidade de São Paulo, foi a referida Comissão composta pelos Vereadores José Eduardo Martins Cardoso (presidente), Milton Leite (relator), Brasil Vita, Dalton Silvano e Wadih Mutran.

Das diligências efetivadas pela referida Comissão restou evidenciada a formação de diversos esquemas de cobrança de propinas de vendedores ambulantes que exerciam irregularmente a atividade.

No que diz respeito à Subprefeitura da Sé - área a que se circunscreve o objeto de investigação desta Comissão - concluiu-se na época que o setor de fiscalização do comércio ambulante era dominado por um amplo e vasto esquema de corrupção comandado pelo parlamentar que na ocasião detinha o controle administrativo da referida região do Município.

De fato, consoante assevera o voto aditivo juntado às fls. 26/226, do Anexo I, a organização do esquema de cobrança de propinas de vendedores ambulantes na antiga Regional da Sé denota que na época havia uma verdadeira institucionalização da corrupção, que era organizada e estimulada por agentes públicos que se encontravam no topo da pirâmide hierárquica da Regional, e logicamente contava com grande adesão dos agentes de fiscalização, que constituíam a base do sistema.

Ainda neste sentido o referido voto aditivo traça um panorama pormenorizado das diversas irregularidades sustentadas pelo esquema de corrupção montado no setor de fiscalização da antiga Regional da Sé:

- 1) Instalação e manutenção de barracas fixas tidas por "intocáveis por ordem superior", apreensão de mercadorias sem observância da forma adequada, liberação indevida de mercadorias no depósito da respectiva regional e expedição de licenças falsas;
- 2) Venda de pontos em vias públicas, com valores diferenciados, conforme o local em que seria instalado o equipamento, sendo o pagamento feito a pessoas diretamente vinculadas à fiscalização da AR-Sé ou mesmo a ambulantes destacados para tal tarefa por "razões de segurança";
- 3) Pagamento periódico de propinas, em datas e horários pré-fixados, na condição de verdadeiro "aluguel" de vias públicas, a servidores municipais e ambulantes também encarregados desta tarefa (arrecadadores de rua), que repassavam as propinas aos chefes dos fiscais, que por sua vez repartiam o dinheiro entre seus comparsas, em uma sala da AR-Sé conhecida como "Casa da Dinda".
- 4) O servidor Antônio Alberto Alves, pessoa ligada ao ex-vereador e deputado Hanna Gharib e chefe do depósito da antiga AR-Sé, era um dos principais coordenadores da arrecadação da propina, centralizando, após os descontos dos quinhões dos participantes do esquema, o recebimento do dinheiro encaminhado por todas as equipes de rua, a fim de que a fiscalização se mostrasse omissa na apreensão de mercadorias de barracas irregulares.
- 5) Era também o servidor Antônio Alberto Alves o responsável pela liberação de mercadorias na AR-Sé mediante pagamento de propina, bem como pelo desvio ilícito das mesmas, as quais, entre outros destinos, eram encontradas em festas promovidas por Hanna Gharib;
- 6) Manutenção ilícita nas ruas de carrinhos de cachorro-quente através de um esquema centralizado de arrecadação de propinas: O servidor supra mencionado recebia do Sr. Nelson Augustatias (Nelson dos Dogs) cerca de R\$ 2000,00 para garantir a permanência ilegal de seus carros de hot-dog circulando nas ruas;
- 7) Havia um esquema de manutenção de barracas fixas no período noturno que gerava a arrecadação de propinas e era operacionalizado pelo ambulante Gilberto Monteiro da Silva, pelo comerciante e proprietário de uma empresa de segurança Luis Antônio da Silva, vulgo Lula e pelo ex-policial Arnaldo Moraes Neto, o qual realizava pagamentos diretamente a Hanna Gharib, em seu gabinete.
- 8) Esquema de extorsão de comerciantes com a promessa de retirada de ambulantes das vias públicas na região do Brás; o presidente da ACOB (Associação dos Comerciantes do Brás) arrecadava dinheiro dos comerciantes para impedir que os ambulantes comercializassem mercadorias nas portas de suas lojas e o dinheiro era entregue a Hanna Gharib para financiar sua campanha eleitoral a deputado estadual;
- 9) O advogado Marcos Antônio da Silva recebia propinas para intervir nos procedimentos disciplinares abertos em PROCED - Departamento de Procedimentos Disciplinares da Prefeitura de São Paulo, para apurar denúncias de irregularidades na fiscalização do comércio ambulante, a fim de obter a "absolvição" de funcionários envolvidos;
- 10) Havia um esquema de favorecimento de empresas na venda de barracas para ambulantes. Assessores do Secretário das Administrações Regionais, o Sr. Alfredo Mário Savelli, impunham a compra de barracas de determinada empresa privada a ambulantes interessados em ocupar postos de venda nos "bolsões"; padronizou-se um modelo de

barraca que embora fosse inadequado para os deficientes, favorecia esta empresa; ambulantes foram coagidos a comprar essas barracas, vendidas a preços superfaturados, que incluíam o valor da propina a ser repassada, sob a ameaça de serem impedidos de continuar o seu comércio nas vias públicas;

11) Constatou-se, por fim, que todo o esquema de corrupção era idealizado e coordenado pelo então Vereador Hanna Gharib que detinha o controle administrativo da Regional da Sé. Neste sentido é o excerto do voto aditivo abaixo transcrito:

"Hanna Garib era, indiscutivelmente, o principal coordenador e maior beneficiário do esquema de arrecadação de propinas. De modo notório utilizou seu mandato para a prática de atos de corrupção, concussão e formação de quadrilha, aferindo vantagens econômicas diretas." (Anexo I, fls. 0191)

Posteriormente Hanna Garib (que na época da CPI, ainda era Vereador), teve seu mandato de Deputado Estadual cassado em virtude dos fatos apurados no transcurso da CPI instaurada no ano de 1999, tendo ainda que responder a processos judiciais, conjuntamente com seus colaboradores no esquema de corrupção.

Atualmente, consoante se explicitará no decorrer deste relatório, esta comissão não encontrou evidência de que os atos de corrupção praticados por agentes de fiscalização do comércio ambulante sejam organizados e coordenados por agentes públicos que ocupam cargos de comando hierárquico na Subprefeitura da Sé, uma vez que os indícios sinalizam no sentido de que a ação dos agentes de fiscalização não envolve outros servidores do aparato administrativo.

III - A DISCIPLINA NORMATIVA DO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO INFORMAL NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DACIDADE DE SÃO PAULO Lei Municipal nº 11.039, de 23 de agosto de 1991

Trata-se do principal diploma legal que disciplina o comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos no Município de São Paulo.

A referida lei define ambulante como sendo a pessoa física, civilmente capaz, que exerça atividade lícita por conta própria ou mediante relação de emprego, desde que devidamente autorizado pelo Poder Público competente através da outorga de Termo de Permissão de Uso - TPU, "a título precário, onerado, pessoal e intransferível, que poderá ser revogada a qualquer tempo, a juízo da Administração, sem que assista ao interessado qualquer direito a indenização" (art. 11). Os artigos 13/22 enunciam os documentos e requisitos necessários para a obtenção do TPU.

Note-se que a regulamentação do exercício do comércio ou a prestação de serviços ambulantes teve em sua gênese o intuito de, principalmente, assegurar um meio de subsistência para os deficientes físicos e os sexagenários, como se pode depreender da redação do art. 4º da lei em epígrafe.

Do ponto de vista da forma com que a atividade é exercida, os ambulantes foram classificados como efetivos, de ponto móvel e de ponto fixo, entendendo-se como efetivos, aqueles que exercem sua atividade carregando junto ao corpo a sua mercadoria e em circulação; de ponto móvel, aqueles que exercem a sua atividade com o auxílio de veículos automotivos ou não, ou equipamentos desmontáveis e removíveis, parando em locais permitidos de vias e logradouros públicos e de ponto fixo, aqueles que exercem sua atividade em barracas não removíveis em locais previamente designados de vias e logradouros públicos.

Há que se salientar ainda que o exercício do comércio ambulante é uma atividade temporária, uma vez que, o art. 17 desta lei dispõe:

"Art. 17. Com o objetivo de se criar oportunidade permanente as pessoas que desejam iniciar-se nesta atividade e de se induzir aos permissionários a se prepararem para exercer a atividade formal do comércio e de seu ramo de negócio, ficam estabelecidos os seguintes prazos máximos para as permissões, sem prejuízo do disposto no artigo 11 desta Lei e seu parágrafo único:

- a) Categoria "A" de Ambulante: 3 (três) anos;
- b) Categoria "B" de Ambulante: 2 (dois) anos;
- c) Categoria "C" de Ambulante: 1 (um) ano.

Parágrafo único. Os períodos acima poderão ter no máximo, duas renovações iguais, a critério da Administração Regional competente."

Esta lei, que é a lei base do comércio ambulante, veda ainda a instalação de equipamentos nas seguintes situações: a menos de vinte metros de estações de embarque e desembarque de metrô, ferrovias, rodovias e aeroportos; a menos de cinco metros de pontos ou abrigos de pontos de ônibus e táxis; em frente a guias rebaixadas; em frente a portões de

acesso a edifícios públicos, hospitais, farmácias, bancos e estabelecimentos assemelhados; a menos de cem metros de qualquer estabelecimento de ensino; a menos de cinquenta metros de estabelecimentos que vendam o mesmo artigo do ambulante e em frente a residências.

Há ainda outros diplomas normativos que disciplinam o comércio ambulante:

A Lei Municipal nº 11.112, de 31 de outubro de 1991, autoriza o Executivo Municipal a ampliar o prazo de retenção de mercadorias apreendidas através do comércio irregular.

A Lei Municipal nº 11.405, de 09 de setembro de 1993, veda o comércio ambulante no perímetro de cinquenta metros de distância de hospitais, casas de saúde, prontos-socorros, ambulatórios públicos ou particulares.

A Lei Municipal nº 12.260, de 11 de dezembro de 1996, proíbe a utilização das calçadas situadas nas proximidades das faixas de pedestres para qualquer atividade econômica ou não.

A Lei Municipal nº 12.318, de 16 de abril de 1997, veda a comercialização de mercadorias e prestação de serviços de qualquer espécie nos cruzamentos das vias do Município.

A Lei Municipal nº 12.580, de 31 de março de 1998, determina a afixação de data de fabricação e validade nos produtos alimentícios de fabricação e confecção própria comercializados em estabelecimentos comerciais e pelos vendedores ambulantes.

A Lei Municipal nº 12.736, de 16 de setembro de 1998, alterada pela Lei nº 13.185, de 11 de outubro de 2001, regulamenta a comercialização de cachorros-quentes pelos vendedores autônomos motorizados chamados "dogueiros".

A Lei Municipal nº 13.050/00, dispõe sobre a comercialização de CD's irregulares, impondo aos ambulantes que comercializem CD's irregulares a aplicação sucessiva das seguintes sanções: multa, cassação da licença de funcionamento, interdição administrativa da atividade.

A Lei Municipal nº 13.370/02, altera a Lei nº 11.112/91 para o fim de possibilitar a doação das mercadorias apreendidas quando o leilão se afigurar antieconômico.

IV - DA METODOLOGIA DOS TRABALHOS

Nos termos do Requerimento RDP nº 083/2002, foi constituída a presente Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de apurar denúncias de corrupção, concussão, atos de improbidade e outros ilícitos pertinentes à fiscalização do comércio ambulante, bem como a comercialização indevida em vias públicas municipais de mercadorias oriundas de contrabando, roubo, ou comercializadas em desconformidade com a legislação em vigor, e outros fatos conexos, junto à Administração Regional da Sé, na conformidade das notícias veiculadas pela imprensa, em especial, pelo Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão, apresentado no dia 24 de maio de 2002.

Conforme Extrato da Ata da Reunião de Instalação publicado no Diário Oficial do Município de 17/07/02 a Comissão foi composta pelos Vereadores:

João Antonio (PT) - Presidente

Flávia Pereira (PT) - Vice-Presidente

Celso Cardoso (PFL) - Relator

Alcides Amazonas (PC do B) (em substituição do Ver. Paulo Paulo Frange)

Dalton Silvano (PSDB)

Rogério Farhat(PL) (em substituição do Ver. Antônio Carlos Rodrigues)

Salim Curiati (PPB)

No prazo regimental, em reunião realizada em 04 de julho de 2002, ocorreu a instalação desta CPI, sob a Presidência do nobre Vereador João Antonio, autor do Requerimento nº 083/02.

Os documentos desta CPI estão processados em 11 volumes e 02 anexos, totalizando 2.018 páginas, numeradas e rubricadas pela Secretaria desta Comissão Parlamentar de Inquérito. Para dar início aos seus trabalhos, a Comissão deliberou por solicitar que a Ouvidoria do Município de São Paulo prestasse informações pertinentes ao objeto desta CPI, fornecendo, inclusive, um mapeamento das regiões onde se tem notícia da prática de irregularidades na fiscalização do comércio ambulante, bem como os nomes e endereços das pessoas que atuam na qualidade de fiscal.

Ainda nesse sentido, restou deliberado o envio de ofício à Subprefeitura da Sé requisitando a remessa da relação de nomes e endereços das pessoas que atuam na fiscalização do comércio ambulante na área correspondente à antiga Administração Regional da Sé.

A Comissão reuniu-se ainda, com os membros da Força Tarefa organizada pela Prefeitura Municipal com o objetivo de combater o comércio de produtos de origem ilegal e integrada

entre outros por representantes do Ministério Público Federal e Estadual, pela Secretaria de Implementação das Subprefeituras, Receita Federal e Polícia Federal, a fim de obter maiores subsídios para o início de suas investigações.

Posteriormente foram colhidos depoimentos de ambulantes, fiscais e de presidentes de entidades de apoio ao comércio informal.

Assim, traça-se a seguir uma síntese conclusiva, com base na documentação encaminhada e nos depoimentos colhidos, acerca dos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão.

V - DAS IRREGULARIDADES NA FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL NA ÁREA DA SUBPREFEITURA DA SÉ

Segundo o apurado por esta Comissão Parlamentar de Inquérito há indícios de que a corrupção na fiscalização do comércio ambulante na cidade de São Paulo persiste, apesar do empenho do novo governo em combatê-la e de seus avanços neste sentido.

Neste diapasão relata o ex-Ouvidor Geral da Prefeitura, Dr. Benedito Mariano que "(...) não dá para negar que existem ainda focos de corrupção envolvendo servidores efetivos e esses focos de corrupção estão principalmente localizados no setor da Prefeitura chamado uso e ocupação do solo". (vol. I, fls. 120)

Mais adiante, discorrendo sobre a ação desenvolvida pela Prefeitura de São Paulo, no sentido de coibir a corrupção no setor de fiscalização, assevera que "(...) a partir de ordem interna da Prefeita, que diz que todos os servidores do setor de fiscalização envolvidos com crime investigado pelo Ouvidoria, ou pela Procuradoria Geral, poderiam ser afastados, removidos de sua função para serviço administrativo. A partir dessa ordem interna, sugerimos ao Sr. Secretário de SIS que fossem afastados mais de 100 servidores, sugestão que foi acatada, afastando-os. Agora estamos na fase de conclusão destas investigações(...)". (vol. I, fls. 102)

Ainda sobre os esforços visando deter a ação dos fiscais corruptos relata o Sr. Benedito Mariano (vol. I, fls. 118) que, de acordo com a informações que possui, a Subprefeitura da Sé concluiu o mapeamento de todo o comércio ambulante da região central, de modo que "se sabe quais são as áreas e qual o número de trabalhadores informais ambulantes que poderão trabalhar na região central", circunstância que em sua opinião possibilita o esforço concentrado da Administração Municipal, no sentido de "(...) coibir e inibir a ação daqueles que não foram regularizados, porque a grande questão, no meu modo de ver e que pode contribuir ou não com a corrupção ou com problema de propina são fundamentalmente esses irregulares".

De fato, consoante o narrado pelas mais diversas pessoas que prestaram depoimento perante esta Comissão Parlamentar de Inquérito, a enorme quantidade de comerciantes ambulantes em situação irregular, chegando mesmo a superar em muito, numericamente, aqueles que se encontram regularizados, é um fator preponderante no fomento da corrupção no setor de fiscalização do comércio informal na cidade de São Paulo.

Esta Comissão ouviu o depoimento da Sra. Josefa Viana Nogueira Araújo (vol. III, fls. 435) - presidente da entidade sindical do comércio ambulante denominada SIMPESP - durante o qual relata que na cidade de São Paulo há aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) ambulantes, sendo que destes, apenas 22.480 (vinte e dois mil, quatrocentos e oitenta) se encontram em situação regular, estando de posse do Termo de Permissão de Uso (TPU), que os habilita a exercer a atividade.

No contexto da Subprefeitura da Sé o problema dos ambulantes irregulares se agrava uma vez que, nos termos do depoimento de Armando Alves dos Santos - presidente da Associação dos Vendedores Ambulantes da Cidade de São Paulo e membro da Confederação Nacional dos Ambulantes - atuam na referida área perto de 15.000 (quinze mil) comerciantes informais, sendo que deste total apenas uns 2.700 (dois mil e setecentos) encontram-se em situação de regularidade perante a lei municipal que disciplina o exercício da atividade de ambulante. Neste sentido, assevera a citada testemunha que:

"(...) na Sé, existe hoje, por baixo, de 15.000 ambulantes nessa Administração da Sé. Na verdade, hoje, documentado oficialmente, tem 2.700 documentado. Os demais, nobre Vereador, estão todos sem documento (...)" (vol. IV, fls. 629)

Desta forma, de acordo com os dados acima relatados, mais da metade dos ambulantes que atuam na Subprefeitura da Sé, o fazem em situação irregular, constituindo, assim, um campo extremamente fértil para a disseminação da corrupção.

Corrupção esta que engenhosamente assume novas formas na busca de elidir a incidência da lei penal e dificultar a atuação dos órgãos repressivos do aparelho estatal.

Neste sentido, informa a esta Comissão o Sr. Benedito Mariano que:

"(...) uma investigação mais demorada feita pela assessoria da Ouvidoria de Investigação foi na região da Sé, foram seis meses de investigação comandada pelo Dr. Rabelo, pelo Delegado de Polícia lotado na Ouvidoria. Lá em linhas gerais, estabeleceu-se duas linhas de investigação. Primeira que é muito comum servidores envolvidos em indícios de corrupção usarem apelidos quando estão na atividade de rua. Então o primeiro trabalho foi vincular o apelido com o nome do servidor. Segundo, uma parte daqueles trabalhadores da economia informal regularizados trabalhavam para alguns servidores envolvidos em irregularidades ou para eles próprios, cobrando propinas dos servidores (sic) irregulares. Temos o levantamento de pelo menos sete ambulantes ou camelôs envolvidos na cobrança de propinas (...)" (vol. I, fls. 113)

No mesmo diapasão, Paulo Felizardo da Silva, vulgarmente conhecido como 'Mãozinha', por ocasião de seu depoimento na Ouvidoria Geral do Município, asseverou que:

"(...) que os fiscais com medo das denúncias e também com medo de serem presos em flagrante, "terceirizam" a coleta de propina, que é feita por um ambulante previamente indicado; que Bracinho, após receber a propina de todos os ambulantes da região da 25 de Março, distribuía o dinheiro coletado para os fiscais no Clube Estrela do Pari - Canindé/SP; (...)" (vol. VII, fls. 1.118)

Entretanto pelo que se pode depreender dos vários depoimentos colhidos por esta Comissão, o Poder Público Municipal tem agido de forma relativamente satisfatória no sentido de coibir a atuação dos fiscais corruptos, seja apurando efetivamente as eventuais notícias de corrupção que chegam ao conhecimento das autoridades municipais, seja afastando os servidores sobre os quais pesam indícios suficientes de envolvimento em tais atos, de modo a impossibilitar que dêem continuidade a suas atividades ilícitas e ao mesmo tempo prejudiquem a elucidação dos fatos.

Neste sentido é esclarecedor o depoimento do Dr. Benedito Mariano, abaixo transcrito:

"P - Quantos foram afastados?

R - Afastados, a sugestão foi de 118.

P - E foi acatado?

R - Pelo Secretário de Implementação de Subprefeituras.

P - Eram indícios ou tem algum desses afastados que têm comprovação de cobrança de propina?

R - A maioria do que vem sendo apurado por Proceder e pela Ouvidoria dos afastados é relacionado a propina no setor de fiscalização.

P - Mas tem alguma conclusão a respeito de algum?

R - Não, nenhum, por isso o afastamento é preliminar, ele tem caráter preventivo para tirar o servidor do setor que propiciou o indício de irregularidade de modo que saíam seja interno ou externo do setor de fiscalização, mas continuam nas Administrações Regionais." (vol. I, fls. 111)

De fato, as afirmações do ex-Ouvidor Geral da Prefeitura, no sentido de que a Administração tem agido, visando debelar os eventuais focos de corrupção possivelmente existentes no setor de fiscalização do comércio ambulante, apurando devidamente os fatos e afastando preliminarmente possíveis culpados, é confirmada pelo depoimento da Sra. Josefa Viana Nogueira Araújo - presidente da entidade sindical do comércio ambulante denominada SIMPESP.

"P - É 974 da 25 de Março esses fiscais estavam por trás, alguns desses fiscais, inclusive esse citado Feijão, se não me engano.

R - É. Foi o fato relatado por este permissionário.

P - Feijão continua atuando na Prefeitura ou foi afastado?

R - Todos foram afastados.

P - Foi afastado pela atual administração?

R - Pela atual administração, graças a Deus.

P - Não estão nas ruas trabalhando?

R - Não." (vol. III, fls. 454/455)

As afirmações acima ainda são corroboradas pelo depoimento de Bernadete de Lima (vol. IV, fls. 690/711), que após ser cientificada dos vários nomes de fiscais (seus respectivos apelidos), citados no relatório da Ouvidoria Geral do Município como suspeitos de cobrança de propina (vol. IV, fls. 695/698), confirmou que todos aqueles que conhecia encontravam-se afastados do exercício de suas funções.

Neste sentido cabe ressaltar ainda o depoimento de Wilson Oliveira, vulgarmente conhecido como "Feijão", servidor da prefeitura que exercia a tarefa de apreensão de mercadorias dos ambulantes irregulares, e que foi afastado por suspeita de corrupção.

Narra o referido agente de apreensão que as denúncias veiculadas pela Rede Globo de Televisão, apontando no sentido da existência de corrupção no setor de fiscalização do comércio ambulante da Subprefeitura da Sé originaram-se de investigações conduzidas pela Ouvidoria Geral do Município, circunstância que denota o empenho da administração em apurar possíveis casos de corrupção, ainda que estes não estejam sendo objeto de notícia na mídia, deixando entrever que o esforço da Administração visando esclarecer denúncias de envolvimento de servidores municipais em atos ilícitos não advém apenas da pressão de órgãos de imprensa, nem se trata de um empenho ocasional para neutralizar ou excluir possíveis reações negativas da opinião pública, mas sim de uma real orientação de governo. Narra o referido servidor que:

"A TV Globo é o seguinte, ela colocou na televisão, para o público, o que o Dr. Rabelo, da Ouvidoria, estava apurando. Quer dizer, ele foi denunciado (sic), fizera uma denúncia anônima (sic), fomos responder à denúncia anônima na Ouvidoria. Na Ouvidoria ele pegou a denúncia, veio Wilson, apelido Feijão, porque denunciaram anonimamente, (...) depois a Rede Globo foi lá e deu todos os nomes que tinham sido investigados." (vol. IX, fls. 1.489) Assim, uma das conclusões que emerge dos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão é a de que a corrupção no setor de fiscalização da Prefeitura Municipal - incumbido de zelar para que as atividades do comércio informal sejam exercidas nos limites dos parâmetros legais - não se disseminou de modo a comprometer a estrutura burocrática responsável pela administração do Município, circunstância que se evidenciava em gestões anteriores. Defato, pode-se afirmar que na atual administração há focos de corrupção, devendo-se ressaltar que inobstante o emprego de artifício para se dificultar a atuação do aparato repressivo da administração e da polícia judiciária - como a arregimentação de ambulantes para recolher as contribuições extorquidas de outros ambulantes - esta ação organizada se encontra circunscrita aos próprios fiscais ou agentes vistoros, sem apresentar indícios de ramificação nos estamentos superiores da hierarquia do aparelho administrativo da Subprefeitura da Sé e da Municipalidade.

A ação de grupos organizados de agentes da administração, no sentido de usarem de suas atribuições funcionais visando a consecução de atos de corrupção, transborda para níveis extremamente preocupantes, quando, por apresentar ramificações extensas no aparelho administrativo, anula a capacidade de reação e repressão pelos órgãos da própria administração, deixando claramente entrever que se trata de um mecanismo institucionalizado.

Não há indícios que denotem tal situação na administração da Subprefeitura da Sé, não havendo, portanto, como estabelecer qualquer paralelo com casos precedentes surgidos em administração anterior, onde a ação orquestrada de agentes públicos objetivando a prática de atos de extorsão envolvia, além de ambulantes e agentes vistoros (fiscais), também os chefes dos setores de fiscalização e apreensão, o próprio Administrador Regional, e comprometia ainda integrantes deste Legislativo, apresentando, também, indícios de ramificação na alta cúpula do Executivo Municipal.

O panorama acima retratado é facilmente depreensível, delineando-se nas diligências investigatórias conduzidas por esta Comissão, tanto que os próprios ambulantes, em seus depoimentos, não deixaram de fazer alusão a tais circunstâncias. Neste sentido relatam que:

Adir Ribeiro (ambulante) - "(...) não há como comparar. Eu vou voltar à Administração Pitta, por exemplo. O Pitta cassou, na época, as bancas legalizadas da rua, deixou a via pública entregue a pessoas aproveitadoras, e pessoas deficientes que sempre viveram do comércio ambulante, muitos amigos meus vieram a falecer de enfarte por não ter como sustentar as suas famílias. Então, falar de Pitta e falar de Maluf neste momento, sinto muito (...)" (vol. II, fls. 201/202)

Josefa Viana Nogueira Araújo - "Não tem nem comparação, Sr. Presidente. Nesta gestão nós vamos diretamente para as pessoas que cuidam do problema e as avisamos e na outra a gente não conseguia falar com ninguém, nem com o assessor do assessor." (vol. III, fls. 457)

Alcides Benvino Oliveira de Franca (vice-presidente do sindicato dos Permissionários) - "No governo do Celso Pitta a gente não conseguia falar com ele. (...) o Governo Marta só na Comissão de Permanentes de Ambulantes já realizamos trinta reuniões. Temos constância

de reunião (sic) com o Secretário que era de Implementação de Subprefeitura e temos reuniões constantes com o sub prefeito". (vol. VII, fls. 1.165/1.166)

Desta forma é possível concluir que na área da Subprefeitura da Sé há casos isolados de corrupção no setor de fiscalização do comércio informal, não havendo, contudo, indícios de uma institucionalização de tal prática (a semelhança do ocorrido em Administração anterior), pelo contrário, uma vez que as ações empreendidas pelos órgãos competentes do Executivo, no sentido de debelar os focos de corrupção, denotam que a máquina administrativa não se encontra comprometida com os atos de extorsão praticados contra os vendedores ambulantes.

VI - DA DEFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL NO ÂMBITO DA SUBPREFEITURA DA SÉ

Uma das causas, ao lado da corrupção, que pode explicar a enorme quantidade de comerciantes informais exercendo suas atividades em situação irregular, é a grande deficiência do setor de fiscalização do comércio ambulante.

Consoante relata o ex-Ouvidor Geral do Município em seu depoimento perante esta Comissão, muitos dos servidores que exercem a atividade de fiscalização dos chamados ambulantes ou camelôs encontram-se em desvio de função, vindos de funções como motorista, ajudante, agente de desenvolvimento, assistente técnico administrativo. Neste sentido assevera que:

"(...) E aí já queria responder à Vereadora, eu falo de fiscalização porque necessariamente não são fiscais, não são agentes vistores. Uma das questões que verificamos, que há tempo ocorria e ainda ocorre - informamos isso ao Secretário - é desvio de função no setor de fiscalização (...)" (vol. I, fls. 109)

Ao que parece, a falta de qualificação do agente para o exercício de suas funções, contribui, ao lado da corrupção, para a proliferação do comércio informal irregular, dando, assim, ensejo a que, como o acima relatado, mais da metade dos ambulantes que exercem suas atividades na área da Subprefeitura da Sé, o façam irregularmente.

Uma fiscalização mais qualificada e melhor estruturada, sem dúvida poderia obter melhores resultados na ação empreendida contra os ambulantes irregulares, que persistem em voltar a exercer suas atividades, apesar da ação inibitória do Poder Público. Sob este aspecto o depoimento da Sra. Josefa Viana Nogueira Araújo, do Sr. Alcides Benvino Oliveira de França, Francisco Evandro Freire de Moraes, Maria das Graças Bezerra Neves e Olemar dos Santos Ferreira, são reveladores:

"Tenho uma amiga que diz sempre o seguinte: 'Ah, o ambulante foi tirado dali. Mas matou ele'. 'Não'. 'Se não matou ele vai voltar' - porque ele precisa levar o seu no final do dia. A criança que está em casa ela não quer saber do pai se a Prefeitura deixou ele trabalhar ou não. O que ele precisa é comer no final do dia. E a pessoa que tem responsabilidade, ou correndo da Prefeitura ou o fiscal correndo atrás dele, ou ela pagando propina, ela vai trabalhar e, no final do dia, vai levar o sustento para sua família" (vol. III, fls. 450)

"(...) não basta só tirar o ambulante da rua e jogar ele em outro lugar, como expliquei o caso da bola. Ele vai voltar (...)" (vol. VII, fls. 1.166)

"(...) quando a fiscalização chega esse pessoal corre. Então, acho que falta também. A fiscalização acho que não tem homens suficientes para fiscalizar as ruas todas. Então, quando o fiscal dá as costas o ambulante vai lá, que trabalha na correria, coloca (sic). Então, quando o fiscal passa ele corre. Tanto é, que todo o dia é apreendida mercadoria na Rua Direita, 15 de Novembro e José Bonifácio. Todo dia é apreendida mercadoria, todo dia a fiscalização apreende mercadoria lá." (vol. IX, fls. 1.607)

"P - Não tem nenhuma medida fiscalizatória por parte da área de contrabando para atua lá nessa área (sic)?

R - Tem.

P - Mas eles voltam?

R - É, porque não é plantão.

P - Como assim, de plantão?

R - Só se ficar de plantão direto.

P - Ah, entendi. A senhora está dizendo: eles vêm, tomam...

R - Toma e o povo volta de novo." (vol. IX, fls. 1.613)

"(...) a gente trabalha na correria, na sombra do fiscal. Quando o fiscal sai a gente trabalha, quando o fiscal passa a gente sai (...)" (vol. IX, fls. 1.621)

Para além da falta de qualificação dos agentes de fiscalização, há uma absoluta carência de recursos humanos no setor responsável pela contenção do comércio informal na

Subprefeitura da Sé. É ilustrativo de tal quadro o depoimento de Silvio Lopes Filho, Supervisor do setor de fiscalização de uso e ocupação do solo:

"R - (...) E não que é que agora aumentou, eu diria o seguinte, que o contingente nosso de fiscalização é realmente muito precário, tem muito poucos funcionários.

P - Quantos fiscais hoje podem autuar e emitir o termo de apreensão hoje, que está sob a sua responsabilidade?

R - Os que podem autuar, eu tenho na supervisão apenas uma pessoa para fazer isso.

P - Quer dizer é uma pessoa que pode autuar?

R - Pela legislação, apesar de eu ter agentes vistores contratados, que eram em torno de 20 pessoas, esses agentes vistores contratados em regime de urgência pela Administração Regional antiga da Sé não podem, pela legislação, preencherem, lavrarem termo de apreensão, tem de ser agente vistor de carreira. E o número hoje da Prefeitura toda, de São Paulo, é mínimo de agentes vistores." (vol. VII, fls. 1.188)

Em outro ponto de seu depoimento (vol. VII, fls. 1.185), o mesmo funcionário esclarece que para garantir um controle mais eficiente do número de ambulantes irregulares necessitaria de no mínimo 400 (quatrocentos) servidores atuando na função de fiscalização. Ainda no que pertine à carência de recursos humanos no setor de fiscalização do comércio informal, corrobora o depoimento do Supervisor Silvio Lopes Filho, o testemunho do vice-presidente do Sindicato dos Permissionários, Alcides Benvino Oliveira de Franca, segundo o qual:

"R - O efetivo de fiscais da Prefeitura hoje é o mínimo possível. Não sei se os senhores andam em alguns distritos da cidade, não se vê fiscalização." (vol. VII, fls. 1.156)

Há ainda que se ressaltar que além das deficiências em recursos humanos, acima apontadas, o setor de fiscalização do comércio ambulante não contava ainda com a infra-estrutura material necessária ao bom desempenho de suas atribuições. Sobre o tema declara a ex-Supervisora de Atividades nas Vias Públicas da antiga Regional de Sé, Telma Rosana Padilla, que:

"(...) na realidade a apreensão estava prejudicada pela infra-estrutura, que não tinha caminhões suficientes para cada equipe ter um caminhão. Então, a função ficava prejudicada às vezes como uma função quase que meramente de vigilância da área." (vol. X, fls. 1.668)

Nos termos do depoimento de Clara Ant (ex-Administradora Regional de Sé) o depauperamento do setor de fiscalização do comércio ambulante foi gerado e consolidado na Administração anterior, de modo que ao assumir a gestão do Município o novo Governo já teve que empreender ações emergenciais no sentido de recuperar o setor, sendo que estas terminaram por se revelar pouco eficazes, tendo em consideração que a amplitude da carência de recursos humanos e materiais do setor fiscalização não foi devidamente dimensionada. Enfocando tais considerações relata que:

"(...) Encontramos a região da Sé em estado muito complexo e o comércio ambulante, eu poderia resumir da seguinte maneira: tínhamos menos de 10 fiscais para cuidar dessa região tão disputada pelos comerciantes ambulantes. Tínhamos um mínimo de fiscais (...) A contratação de fiscais, que até aquele momento nós pensávamos que seria uma grande ajuda, mas foi comprovado que eram poucos, em seguida a Prefeita tomou outra iniciativa de contratar muito mais fiscais, e no caso da Regional da Sé fizemos o esforço monumental de definir locais em que pudesse ser exercido o comércio ambulante, para logo em seguida, distribuir os termos de uso àqueles que estavam habilitados, conforme todo o mapeamento, todos conhecem, foi amplamente divulgado e que, obviamente a sua implementação é bastante morosa, mas o alvo disso acho que é central. É obter uma legalidade de tal maneira que o munícipe ou o fiscal ou o ambulante podem definir o que é legal ou ilegal (...)" (vol. IX, fls. 1.542).

Assim, em que pese o problema social do desemprego, que em grande medida é responsável pela proliferação do comércio informal na cidade de São Paulo, é necessário que o Executivo Municipal dê continuidade ao trabalho iniciado no sentido de melhor estruturar o setor de fiscalização do comércio ambulante, de modo a aparelhá-lo para que tenha condições mais efetivas de exercer o controle de tal atividade, reduzindo o máximo possível o número de ambulantes irregulares.

Cabe lembrar que a proliferação desordenada do comércio informal gera tantos transtornos no ambiente urbano que tal situação redunde em prejuízo à comunidade como um todo. De fato, a desordem derivada do número excessivo de camelôs além de contribuir para a desfiguração do espaço público, emprestando à cidade um aspecto caótico muito semelhante a um mercado persa, atrapalha o trânsito de pedestres, obstrui a entrada de

lojas, facilita a venda de produtos de origem ilícita, lesa o direito dos consumidores, é origem de sujeira, além de gerar situações de conflito com o comércio formal e entre os próprios ambulantes.

Desta forma, cabe à Subprefeitura da Sé a implementação de ações de governo que potencializem o mecanismo de fiscalização e controle do comércio informal, de modo a reduzir ao máximo a existência de comerciantes ambulantes em situação de irregularidade perante as leis que disciplinam a atividade.

É certo que não basta ao governo municipal agir no sentido de coibir as atividades dos ambulantes irregulares, faz-se necessária a adoção de políticas públicas que reduzam a impacto da retirada de milhares de trabalhadores das ruas, seja promovendo a criação de "shoppings" populares, para onde necessariamente convergiriam os comerciantes retirados das ruas, seja com a criação de frentes de trabalho, visando a absorção da mão-de-obra não qualificada (maioria dos comerciantes ambulantes), ociosa em decorrência da incapacidade de aproveitamento no mercado formal.

Neste sentido relata o vice-presidente do Sindicato dos Permissionários: "(...) há várias lojas na cidade fechadas, e elas poderiam estar sendo utilizadas para colocar ambulantes lá dentro. Lembro, quando a Mesbla foi fechada, elaboramos um projeto muito bonito, reivindicando o prédio da Mesbla, para fazer junto com a Caixa Econômica, que aquele prédio fosse comprado e repassado aos ambulantes, retirando os mesmos das ruas daquela região, entretanto o Sesc comprou o prédio e o projeto não deu em nada." (vol. VII, fls. 1.166)

O episódio narrado pelo sindicalista é relevante uma vez que ilustra de forma eloqüente que a busca de saídas alternativas para a retirada dos ambulantes irregulares das ruas, possibilitando-lhes alternativas atrativas de subsistência, depende de efetivo respaldo do Poder Público, sem o qual, em virtude da precariedade econômica dos órgãos associativos da categoria, a solução aventada estaria condenada ao malogro.

Por outro lado, no curso dos trabalhos desta Comissão, um aspecto foi muito ressaltado por todos os atores sociais envolvidos na problemática do comércio ambulante, qual seja, o de que os instrumentos legais que disciplinam o comércio ambulante encontram-se defasados, carecendo de uma atualização que leve em consideração o seu incremento. Neste diapasão assevera a Sra. Josefa Viana Nogueira Araújo:

"O que ocorre também, quando o senhor estava falando da questão da nossa legislação, é muito complicado. Nossa legislação foi feita para um número de 1.800 ambulante na cidade de São Paulo, a Lei 11.039, do Vereador Bruno Feder. Hoje nós temos uma realidade de 50 mil ambulantes na cidade. Temos 22.480 pessoas cadastradas. Essas ruas não são elásticos que se esticam. Se eu colocar dez pessoas, conforme diz a lei, nessa rua, daqui a 20 dias, daqui a 20 anos tem que ser os dez, se a lei não mudar. E isso tem sido uma dificuldade muito grande. Essa legislação que foi questionada, do José Eduardo Cardozo, para nós é muito boa. Nós precisamos urgentemente da aprovação dessa lei (...)" (vol. III, fls. 435)

Ainda neste sentido os depoimentos se sucedem:

Edivaldo Ribeiro da Silva (Pres. da Sociedade dos Deficientes Visuais do Brasil) - "Sr. Presidente, eu gostaria que o senhor fizesse um apelo aos Vereadores, sobre a lei do Sr. José Eduardo Cardozo, que é a única lei no momento que pode resolver todo esse problema de corrupção, de... regularizar realmente a situação (...)" (vol. V, fls. 846)

Aurélio Carlos de Oliveira (Pres. do Sincovasp) - "(...)O ambulante tanto de ponto fixo quanto de porta em porta, ele carece de uma regulamentação que realmente seja aplicada. Temos nesta Casa um trabalho que não posso falar que seja para resolver o problema, mas é o que realmente atende, em princípio, o comércio ambulante. É um projeto de lei elaborado pelo Presidente desta Casa, que se encontra paralisado, é um projeto que viria, talvez, de encontro, não a sua totalidade porque sempre tem de haver reparos, acertos, mas esse seria importante(...)". (vol. IV, fls. 666)

Adir Ribeiro (representante da União Nacional do Deficiente Físico) - "Olha, eu vou voltar a repetir. Neste governo eu estou vendo muito boa vontade em realmente organizar o comércio ambulante, só que estão faltando instrumentos para que isso aconteça" (vol. II, fls. 207).

Alcides Benvino Oliveira de Franca (vice-Presidente do sindicato dos Permissionários) - "(...) eu gostaria de enfatizar mais uma vez reivindicando aos senhores o aceleramento na votação do Projeto 1.017(?) (sic) do Vereador José Eduardo Martins Cardozo." (vol. VII, fls. 1.169)

Em tema de reestruturação legislativa das regras disciplinadoras do comércio ambulante esta Edilidade não pode se furtar à responsabilidade de chamar para si o debate e, nenhuma outra oportunidade se apresenta tão propícia quanto esta em que a questão novamente foi inserida na agenda política municipal com o ensejo das notícias de cobrança de propina veiculadas pelos órgãos da mídia e a criação desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Trata-se, pois, de repensar o tratamento a ser dispensado pelo Poder Público municipal ao comércio ambulante, cuja disciplina já não comporta mais fórmulas tendentes a solucionar a questão como um fenômeno conjuntural derivado apenas da ausência de crescimento econômico, com a conseqüente retração da oferta de empregos na economia formal, pois o incremento paulatino e desordenado do comércio ambulante ao longo de muitos anos, sinaliza de modo eloqüente que não se trata de um problema que possa ser equacionado sem que se busque soluções que trate do fenômeno em escala ampliada, e que produzam uma reengenharia do sistema de modo a resgatar da situação de ilegalidade uma parcela considerável daqueles que hoje exercem suas atividades de modo irregular, e criam o ambiente propício para a disseminação da corrupção dos agentes públicos que têm a atribuição funcional de fiscalizá-los.

Neste sentido a ex-Administradora da Sé, Clara Ant, assinala em seu depoimento que: "(...) no dia em que a Prefeita Marta assinou o decreto ela declarou que quer ver a Câmara Municipal discutindo o projeto do Zé Eduardo e da relatora Aldaiza Sposati. (...) a Câmara tem que chamar a si esse debate. Está aí a legislação ordinária, tem projeto, tem relatoria e tem o sinal que a Prefeita deu. A Prefeita falou naquele dia, eu vi na televisão - eu vi ela falar, depois eu vi na televisão -, foi repercutido, e a Câmara não pegou a mensagem. Então, acho que a oportunidade agora é boa." (vol. IX, fls. 1.570/1571)

Desta forma, esta Comissão recomenda que este Legislativo crie uma Comissão de Estudos a fim de apresentar propostas que se direcionem no sentido da consecução dos objetivos acima aventados, tendo como subsídio os projetos de lei que dispõem sobre a matéria e que se encontram em tramitação nesta Casa.

VII - DA COMERCIALIZAÇÃO DE MERCADORIAS DE ORIGEM ILÍCITA

Consoante o explicitado no item I do presente relatório, um dos aspectos socialmente nocivos do comércio informal é o seu uso como instrumento de venda de produtos ilícitos. O comércio informal existente na região da Subprefeitura da Sé não foge a esta regra, uma vez que na área ocorre tal fenômeno em larga escala. Para se ter uma noção da dimensão do problema, basta citar os dados levantados pelo ex-Ouvidor Geral, Benedito Mariano, perante esta Comissão:

"(...) Para se ter uma idéia, na primeira operação, foram mais de 7.500 sacos de material apreendido. Com certeza, 90% dele de origem duvidosa ou ilegal (...)" (vol. I, fls. 98)

Mais adiante acrescenta:

"Nós achávamos que a primeira operação não iria demorar mais de duas ou três horas, demorou 17 horas. Na primeira apreensão, segundo levantamento preliminar da Receita e da Fazenda, o material apreendido tem um valor que gira em torno de um milhão de dólares e no segundo, apesar de 10 caminhões, pela natureza do produto que é mais caro, o valor é de 1,5 milhões de dólares (...)" (vol. I, fls. 98)

Ainda de acordo com o ex-Ouvidor Geral (vol. I, fls. 99), os produtos de origem ilícita comercializados no setor informal são das mais variadas espécies, com destaques para CDs pirateados, produtos eletroeletrônicos, roupas, softwares e brinquedos.

No mesmo diapasão relata o Sr. João Batista do Nascimento, membro da ATASP, Associação dos Trabalhadores Ambulantes de São Paulo, fazendo referência à origem ilícita das mercadorias comercializadas pelos ambulantes da Sé, que "(...) a mercadoria depende da situação da venda. Se uma coisa não vende a pessoa recorre para outra. É uma disputa do comércio. Não quer dizer que o cara vende só aquilo. Quando tem uma necessidade, quando não está vendendo mercadoria nacional de jeito nenhum, vai para o Paraguai (...)" (vol. III, fls. 563/564)

Ainda sobre a origem dos produtos comercializados pelos ambulantes, assevera a Sra. Bernadete de Lima (Pres. do Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal):

"Não, contrabandeado do Paraguai para cá tem de monte; todo mundo sabe desta situação (...)" (vol. IV, fls. 700)

Por seu turno, Clara Ant, ex-Administradora Regional da Sé, assevera que:

"(...) Ele disse que a Grande São Paulo é a grande área, não sei o termo que eles usam, de desova de cargas roubadas e até fez uma consideração jocosa, dizendo assim: 'Geladeira, televisão, por Deus do céu, todo mundo sabe onde vende', então é muito mais simples do

que um monte de barracas de ambulantes que vendem pequenas coisinhas para ser coibido, e não é" (vol. IX, fls. 1.561)

No mesmo diapasão a ambulante Maria das Graças Bezerra Neves afirma que durante certa época de sua vida comercializou CDs pirateados, os quais adquiria com certa facilidade:

"P - CD pirata?

R - É.

P - E é com facilidade, qualquer um vai lá e compra CD?

R - Vai e compra." (vol. IX, fls. 1.613)

Desta forma, da oitiva tanto dos comerciantes ambulantes, como de servidores da administração pública municipal, esta Comissão pôde extrair a conclusão de que no comércio informal existente na área da Subprefeitura da Sé, principalmente na região de Santa Efigênia, como na Rua 25 de Março e adjacências, há comercialização de produtos de origem ilícita em larga escala, principalmente provenientes de contrabando, pirataria e roubo de carga.

Entretanto, é necessário que se frise que não é atribuição constitucional do Poder Público Municipal reprimir tais espécies de atividades ilícitas, que gravitam na esfera de atribuição da polícia judiciária federal e estadual.

Inobstante não se encontrar na esfera de competência do Poder Público Municipal a repressão de tais atos ilícitos, esta Comissão pôde constatar que o Executivo Municipal tem se empenhado na repressão ao comércio de mercadorias de origem ilícita, agindo em colaboração com representantes das Polícias civil e militar do Estado, Ministério Público Estadual, Polícia Federal e Receita Federal. Relata o Sr. Benedito Mariano, referindo-se à Chefe do Executivo, que:

"(...) E ela, pessoalmente, convidou todos os órgãos, ligou para o superintendente da Receita Federal, para o Superintendente da Polícia Federal, para o Secretário de Segurança Pública do Estado, para o Secretário da Fazenda, e todos foram favoráveis à criação de uma força-tarefa integrada, de caráter permanente. Eu diria que, na história de São Paulo, talvez nunca tivemos nove instituições voltadas para a mesma questão, que é o combate à corrupção no setor de fiscalização e combate à produtos ilegais oriundos de contrabando e pirataria". (vol. I, fls. 95)

Resta, portanto, plenamente depreensível a vontade política do Executivo Municipal em empreender esforços no sentido de reprimir a venda de produtos de origem ilícita, do qual o comércio ambulante - na feliz definição do Dr. Benedito Mariano (vol. I, fls. 125/126) - constitui "a linha visível de uma estrutura maior".

De fato, o comércio de mercadorias de origem ilícita nas ruas de São Paulo, como bem ressalta o ex-Ouvidor Geral da Prefeitura, constitui um problema intrincado de segurança pública, uma vez que há indícios de que seja alimentado por organizações criminosas que configuram verdadeiras máfias. Neste sentido assevera o Dr. Benedito Mariano, que:

"(...) Quem comanda a distribuição de produtos ilegais na Capital de São Paulo não tem visibilidade concreta e isso depende de investigação, porque tem envolvimento aí do que a gente pode chamar de uma das faces, ou das fases do crime organizado." (vol. I, fls. 126)

Desta forma, a atuação da força tarefa no sentido de desbaratar as organizações criminosas que atuam na distribuição de produtos de origem ilegal, assume posição de especial relevância no combate ao exercício irregular do comércio ambulante, que em grande medida é também estimulado por tais organizações que se utilizam de ambulantes em situação irregular para comercializar no varejo, produtos que, por não terem procedência legal, teriam maior dificuldade de inserção no comércio formal.

Assim, a ação das organizações criminosas que atuam na distribuição de produtos oriundos de contrabando, roubo de carga, e cópias pirateadas, incentiva a proliferação do comércio ambulante irregular e dificulta ações do Poder Público municipal no sentido de coibir tal espécie de atividade, uma vez que o ambulante que vende os produtos de tais organizações atua como uma espécie de empregado, de modo que não basta apreender a mercadoria que ele traz consigo, uma vez que logo em seguida ele estará de volta às ruas comercializando o mesmo tipo de mercadoria. É ilustrativo de tal situação o depoimento do ambulante Paulo Felizardo da Silva e de Telma Rosana Padilla (Supervisora de Atividades nas Vias Públicas da Subprefeitura da Sé):

"P - Várias bancas de Cedezeiros, como o senhor está dizendo, e os CDs piratas?

R - Piratas. A Federal vai lá, tira de manhã e mais tarde eles estão ali. Ninguém consegue tirar.

P - Já teve batida da Federal e já tirou?

R - Todo dia, toda hora, todo instante.

P - E quando eles saem o senhor nunca foi para o local?

R - Não, eles saem eu vou para o local. Eu estou no local. Só que daqui a pouco eles voltam e ele fecha o setor (...)

(...) P - Os fiscais da prefeitura, o senhor conhece algum que já foi ameaçado por esse tipo de comércio?

R - Se eles entrarem no CD eles são ameaçados." (vol. VII, fls. 1.227/1.228)

"(...) Muitos, como o senhor está dizendo, não entraram com processo. Na medida em que eles tinham que se identificar, e principalmente apresentar nota fiscal, eles não apareciam para retirar a mercadoria (...)" (vol. X, fls. 1677)

Desta forma, a dinâmica dos fatos exigiria por parte da Prefeitura Municipal uma ação fiscalizatória, apoiada pelo aparato de segurança pública municipal e estadual, de maneira quase que contínua.

Porém, em virtude da situação precária do setor de fiscalização do comércio ambulante (consoante explicitou-se no item anterior) tal ação governamental, ao que parece, encontra-se além das possibilidades materiais concretas do Poder Público municipal. Cabe mencionar ainda que, o deslocamento de policiamento, tanto de forças municipais quanto estaduais, para acompanhar esta ação fiscalizatória quase que permanente, resultaria em prejuízo para as atividades de segurança pública relacionadas à prevenção e repressão de ilícitos penais, depauperando um setor de atuação do Estado que já carece de recursos humanos suficientes para frear a crescente onda de violência urbana.

Desta forma esta Comissão entende que a política governamental no sentido de privilegiar a atuação conjunta de órgãos das diferentes esferas de governo, objetivando coibir a ação de quadrilhas organizadas que alimentam o comércio informal de produtos de origem ilegal, revela-se potencialmente apta a produzir, ainda que a médio prazo, um decréscimo quantitativo de ambulantes que exercem a atividade de modo irregular, porém esta ação de governo não prescinde de medidas que objetivem o incremento do setor de fiscalização, que tem a atribuição de reprimir de modo mais direto tais práticas.

Assim, a Comissão recomenda que o Executivo empreenda esforços neste sentido, entendendo aconselhável ainda, a médio prazo, que incentive a organização de cooperativas de ambulantes, que se incumbiriam de distribuir produtos aos ambulantes para revenda, uma vez que somente seria permitido vender os produtos adquiridos da cooperativa, evitando-se assim que os mesmos fossem adquiridos de máfias que controlam o contrabando, a pirataria e o roubo de cargas.

VIII - DA CONDUTA DO SERVIDOR RUBENS POSSATI FACE À COMUNICAÇÃO POR PARTE DA OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE DENÚNCIA ENVOLVENDO AGENTES DE FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE DA SUBPREFEITURA DA SÉ

Inicialmente cabe ressaltar que a questão em apreço é tratada em capítulo apartado, merecendo portanto, atenção especial, em virtude da repercussão que o fato obteve na mídia, de modo que debruça-se sobre o tema de modo pormenorizado objetivando elucidar da forma mais transparente e isenta possível a conduta adotada pelo servidor Rubens Possati face às informações veiculadas pela Ouvidoria Geral do Município no Ofício ADM. O. G. nº 248/01 (vol. XI, fls. 1920/1921).

Conforme consta dos autos, o Sr. Rubens Possati ocupa, desde o início da atual gestão da Prefeita Marta Suplicy, o cargo de Assessor Especial junto à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMS), sendo que suas atribuições - pelo que se pode depreender de seu depoimento - compreendem a função de planejamento de políticas ou atividades governamentais a serem desenvolvidas na região central da cidade, objetivando o aumento da qualidade de vida e funcionalidade da estrutura urbana e, no âmbito de tais funções lhe competia igualmente participar do planejamento das atividades do Executivo Municipal referentes ao comércio informal.

Segundo pode-se inferir do depoimento do referido servidor, durante o período em que a Dra. Clara Ant esteve no comando da atual Subprefeitura da Sé, sua participação nos assuntos da Subprefeitura, relativos ao comércio ambulante, era mais direta. Neste sentido esclarece que:

"Nós tínhamos uma interação direta, a secretaria com particularmente a Administração Regional da Sé no período em que a Dra. Clara Ant era Administradora Regional. Isso era uma coisa intensa. A gente tinha discussões do que fazer no momento em que a gente chegava na Prefeitura, na Sé, particularmente, a gente não tinha nem um fiscal, não tinha um caminhão, não tinha uma perua, não tinha uma estrutura física. Então nós começamos a fazer uma discussão de como equacionar este tipo de problema." (vol. X, fls. 1.701)

Ao que parece este entrosamento administrativo possibilitou a intervenção do Sr. Rubens Possati quando se constatou que a falta de recursos humanos no setor de fiscalização do comércio ambulante inviabilizaria o controle de tal atividade na região da Sé. Assim, o referido servidor, buscando suprir uma necessidade que demandava certa urgência, em atitude coerente com práticas usualmente adotadas pela administração municipal para o setor de fiscalização do comércio ambulante, providenciou a realocação de servidores que exerciam outras atividades para auxiliar na tarefa de controle do comércio ambulante. Neste diapasão relata em seu depoimento que:

"(...) Quando nós chegamos na Administração Regional da Sé, a Clara é que era a Administradora Regional, nós não tínhamos fiscal. Nenhum. Então o que precisava? O fiscal hoje, na Prefeitura, esse fiscal que opera o comércio ambulante, ele é um operacional. Não existe cargo de agente de apreensão. (...) Isso sempre foi assim, desde a época do Jânio, do Mário Covas, do Faria Lima e do Figueredo Ferraz. Então, quem são? São indivíduos operacionais, desviados de função, há mais de 30 anos, que fazem o papel de apreender mercadorias na via pública. Quando nós chegamos, estava sem nenhum fiscal. O que nós fizemos? Nós fizemos um pedido à Procd. Por que Procd? É a Procd que tem a vida dos funcionários. Então, a Procd, na ocasião, e a Ouvidoria. Nós pedimos para verificar a possibilidade de usar alguns funcionários da Prefeitura que tinham trabalhado já em outras gestões para ocupar o cargo de operacional (...)" (vol. X, fls. 1.721).

Consta ainda que, ao solicitar informações acerca da vida funcional de servidores que potencialmente poderiam ser deslocados para o setor de fiscalização do comércio ambulante, o Sr. Rubens Possati obteve da Ouvidoria Geral do Município, por intermédio do ofício ADM. O. G. nº 248/01 (vol. XI, fls. 1917), datado de 15 de maio de 2.001, a informação de que no Departamento de Procedimentos Disciplinares da Prefeitura não constava qualquer espécie de procedimento instaurado contra os servidores que se pretendia lotar na Subprefeitura da Sé para fiscalizar o comércio ambulante, a única exceção mencionada no referido expediente refere-se ao servidor José Carlos Valério, que segundo consta não foi reaproveitado.

De posse de tais informações foram os servidores encaminhados para exercerem suas atividades na fiscalização do comércio ambulante da Subprefeitura da Sé.

Entretanto, 15 (quinze) dias após a remessa do ofício acima mencionado, na data de 31 de maio de 2.001, a Ouvidoria Geral remeteu à Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras o Ofício ADM. O. G. nº 248/01, no qual relata que teria comparecido na Ouvidoria uma pessoa que - em termos de declarações - afirmou que 20 servidores designados para a atividade de fiscalização do comércio ambulante na Subprefeitura da Sé estariam envolvidos com a máfia da propina, sendo que todos teriam sido citados em um "dossiê" entregue ao Ministério Público.

Dando continuidade ao referido expediente, e após arrolar os nomes dos servidores que supostamente estariam citados no conjunto de documentos entregue ao Ministério Público, concluiu o então Ouvidor Geral, Benedito Mariano, com a seguinte frase: "solicitamos a Vossa Excelência ponderar a possibilidade desses servidores não voltarem a exercer a função de fiscalização, tendo em vista o teor da denúncia formalmente recebida."

A fim de se estabelecer eventual responsabilidade do Sr. Rubens Possati cabe inicialmente considerar se o ofício acima aludido continha uma recomendação para que tais servidores não fossem aproveitados na função de fiscalização, ou, conforme afirma o Sr. Rubens em seu depoimento, uma solicitação para que fossem sopesados os prós e os contras de se realocar os servidores para o setor de fiscalização.

Com efeito, se tomarmos o vocábulo "ponderar", utilizado na solicitação dirigida à Secretaria Municipal de Implementação de Subprefeituras, em sua acepção idiomática 1, a conclusão - isenta de qualquer vezo político - que se pode extrair, é de que realmente não se tratou de uma recomendação enfática, mas de solicitação para se refletir e examinar com atenção, sopesando-se os fatores favoráveis e desfavoráveis antes de se tomar a decisão de transferir tais servidores para a atividade de fiscalização, ou seja, deixou-se à inteira discricionariedade do agente público competente, a opção por um caminho ou outro. Considerando-se o lapso temporal existente entre o encaminhamento de um ofício e outro, é bem provável (embora tal certeza não conste dos autos), que a decisão acerca da qual recomendou-se reflexão mais apurada, já tivesse sido implementada, ou seja, a realocação dos servidores já tivesse sido efetivada.

Ademais, a fim de que se possa extrair qualquer juízo de valor acerca da conduta adotada pelo Sr. Rubens Possati, de transferir para o setor de fiscalização, servidores denunciados

na Ouvidoria Geral do Município como envolvidos em atos de cobrança de propina, há que se tomar o contexto em que a decisão foi efetivada.

De fato, o ofício encaminhado pela Ouvidoria Geral do Município à Secretaria de Implementação de Subprefeituras, não se encontra embasado em indícios suficientes para desautorizar o pretendido aproveitamento dos mesmos para atividade de fiscalização, ou mesmo, determinar o afastamento temporário da referida atividade.

Consoante se depreende do teor do referido ofício a denúncia consistia no apontamento de que tais servidores estavam arrolados como envolvidos na máfia da propina em um dossiê destinado ao Ministério Público.

Porém, não há qualquer menção de que se apurou a veracidade das alegações, ou seja, de que o dossiê realmente existia e que as denúncias nele contidas eram relevantes e fundamentadas. Cabe observar que tal procedimento de verificação, em princípio competiria à Ouvidoria, que tem atribuição de fiscalização e investigação dos atos praticados pelos agentes públicos municipais no desempenho de suas funções.

Por outro lado esta Comissão requereu por intermédio do ofício n. 09/2002, às fls. 170, que todos os procedimentos existente no âmbito do Ministério Público, sobre os fatos objeto de sua constituição lhe fossem enviados, entretanto não se obteve resposta até o término de seus trabalhos.

Frise-se ainda que o setor de fiscalização do comércio ambulante - consoante o ressaltado no item VI - tinha enorme carência de recursos humanos, de modo que a administração não se via em condições de prescindir da colaboração dos referidos servidores, a menos que os indícios levantados contra estes fossem suficientes para se formar um juízo de plausibilidade acerca das denúncias ventiladas contra os mesmos. Fato que entretanto não se verificou, conforme acima explicitado.

Há que se ter igualmente em consideração que faz parte de tal contexto um fato que vem se tornando cada dia mais freqüente e usual, ou seja, a denúncia de fiscais por parte de ambulantes que exercem irregularmente suas atividades, como meio de intimidação e desmoralização da fiscalização. Neste sentido relata Alcides Benvino Oliveira de Franca, vice-presidente do Sindicato dos Permissionários, que:

"(...) tem o outro lado da moeda, que é o ambulante que denuncia o fiscal que está atuando regular, então ele quer se livrar do fiscal, sabe que se denunciar esse fiscal será afastado da via pública, então, existe também, esse tipo de denúncia."(vol. VII, fls. 1.138) Conforme consta de matéria publicada no jornal o "Estado de São Paulo", de 21 do corrente mês, na caderno Cidades, p. 03, os ambulantes irregulares que exerciam suas atividades na Rua 25 de março, ao serem expulsos em operação conjunta de agentes da fiscalização, Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar, passaram a acusar os membros das três corporações de extorsão, em indicação de que quando contrariados os seus interesses, utilizam-se de denúncias de corrupção como instrumento de intimidação. Narra a referida reportagem que:

"O supervisor de Vias e Logradouros Públicos da subprefeitura, Sílvio Lopes, negou a acusação de que servidores, guardas e PMs exijam dinheiro e produtos dos ambulantes. 'A melhor arma para a defesa é o ataque', disse Lopes, argumentando que os camelôs, sem justificativa para atuar ilegalmente, fazem acusações. (...) A denúncia também foi negada pelo chefe de Inspetoria Regional da Sé da Guarda Civil Metropolitana, Paulo José Barbosa. 'Isso não é de conhecimento da corporação. Não tem procedência esse tipo de coisa.' Já o capitão Alberto Tamasashi, da 1ª Companhia do 7º Batalhão da PM, disse que a corregedoria está de portas abertas para as denúncias. Segundo ele o órgão pode ser procurado por quem tiver provas de irregularidades."

Não se pode olvidar que muitos dos ambulantes que atuam irregularmente servem aos interesses de setores do crime organizado que exploram a pirataria, o contrabando e o roubo de cargas, e agem coordenados por tais organizações criminosas que têm evidentes interesses no desmonte do aparato de fiscalização do comércio informal, a fim de que aqueles a quem repassam seus produtos atuem mais livremente.

Relatados tais fatos, e examinando-se a procedimento do servidor Rubens Possati dentro do contexto em que foi adotado, não há razões nos autos que levem a crer que este refuja dos parâmetros de razoabilidade, de modo que se possa imputar ao referido funcionário a responsabilidade, ainda que decorrente de omissão ou negligência, por eventual envolvimento de servidores realocados para o setor de fiscalização da subprefeitura da Sé, em atos de corrupção.

Entretanto, ainda que os elementos obtidos por esta Comissão sejam insuficientes para se estabelecer tal responsabilidade, recomenda-se aos órgãos competentes do Executivo e ao Ministério Público, que aprofundem as investigações, tendo em conta que os fatos envolvendo o Sr. Rubens Possati foram levantados perante esta CPI faltando apenas três dias para o encerramento de seus trabalhos e não houve tempo hábil para colher elementos de informação suficientes para que se possa considerar encerrada a análise dos fatos. Por derradeiro determina-se que sejam enviadas cópia do presente relatório à Exma. Prefeita do Município, e ao Ministério Público do Estado, sendo que para este último deverá fazer-se acompanhar da reprodução integral dos autos.

São Paulo, 26 de novembro de 2.002.

Vereador Celso Cardoso

Relator

VOTAÇÃO FINAL: 4 votos favoráveis e 2 votos favoráveis com restrições apresentadas em voto em separado, conforme abaixo:

Vereador João Antônio - Presidente: favorável

Vereadora Flávia Pereira - Vice Presidente: favorável

Vereador Celso Cardoso - Relator: favorável

Vereador Alcides Amazonas: favorável

Vereador Dalton Silvano: favorável com restrições apresentadas no voto em separado

Vereador Dr. Farhat: favorável com restrições apresentadas no voto em separado

1 Segundo consta do Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Ed. Nova Fronteira, 1986, 2ª Ed. - PONDERAR: 1. Examinar com atenção e minúcia, apreciar maduramente, considerar, medir, pesar; 2. Expor, alegar; 3. Ter em consideração; considerar; 4. Atribuir pesos para a extração de uma média; 5. Dizer em defesa de uma opinião, alegar, observar; 6. Pensar muito, refletir, meditar.

RETRIÇÕES AO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA APURAR AS DENÚNCIAS PERTINENTES À FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE E À COMERCIALIZAÇÃO INDEVIDA EM VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE MERCADORIAS ORIUNDAS DE CONTRABANDO, ROUBO OU COMERCIALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, E OUTROS FATOS CONEXOS, JUNTO À ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA SÉ.

Tendo em vista o relatório apresentado pelo Nobre Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, Vereador CELSO CARDOSO, tenho por oportuno, de momento, apresentar considerações aditivas, bem como ressaltar alguns pontos de divergência parcial com as conclusões nele firmadas.

Estas considerações serão topicamente desenvolvidas em seis segmentos, a saber:

I - Divergências quanto a avaliação satisfatória da atual Administração Municipal;

II - Divergências quanto a avaliação da conduta do servidor Rubens Possati face à comunicação por parte da Ouvidoria Geral do Município de denúncia envolvendo agentes de fiscalização do comércio ambulante da subprefeitura da Sé;

III - Considerações aditivas quanto a continuidade das investigações;

IV - Considerações sobre corrupção em outras Administrações Regionais (Subprefeituras);

V - Considerações Propositivas.

VI - Considerações Conclusivas;

É o que, em breves linhas, se fará a seguir.

I - DIVERGÊNCIAS QUANTO A AVALIAÇÃO SATISFATÓRIA DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Das investigações realizadas pela presente Comissão Parlamentar de Inquérito restou apurado que a corrupção na fiscalização do comércio ambulante na cidade de São Paulo persiste.

E, contrariamente ao afirmado nas conclusões apresentadas pelo Nobre Vereador Relator desta Comissão Parlamentar de Inquérito, não me parece, data máxima vênia, firmar-se,

neste presente momento por uma avaliação satisfatória acerca da atuação da atual Administração Municipal.

Nesse sentido, me parece inquestionável que a Municipalidade de São Paulo não tomou as providências mínimas necessárias para impedir o comércio irregular ambulante, nem tampouco cumpriu sem omissão o seu papel de governo, o que vem provocando sérios problemas urbanísticos, sociais e de segurança dos cidadãos nesta Capital, além do fomento ao crime organizado, senão vejamos:

1) NÃO ATENDEU RECOMENDAÇÕES DA CPI DA MÁFIA DOS FISCAIS DE 1999 - RELATÓRIO DOS AMBULANTES QUE PREVIA

- Faz-se necessário que haja uma regulamentação desta atividade vez que não contribuem para a municipalidade;

- Que o sistema de fiscalização (à época) afigura-se ultrapassado recomendando sua completa alteração.

2 - FALTA DE ESTRUTURA OPERACIONAL

Os diversos depoimentos deram conta que na Subprefeitura da Sé não há nenhuma estrutura para a fiscalização agir adequadamente, há somente um fiscal que não atuava no local, o que era feito na própria regional após as apreensões.

Não há agentes vistoristas suficientes, caminhões, controles informatizados das mercadorias apreendidas. Após um ano e meio de gestão e após denúncia veiculada em maio/2002 pela Rede Globo de Televisão é que o Poder Executivo decidiu criar a força tarefa em conjunto com o Ministério Público, Polícia Federal, Fazenda do Estado e outros órgãos.

3 - FALTA DE CONCURSO PÚBLICO

Conhecedor do sistema de corrupção existente, devidamente denunciado na CPI da Máfia dos Fiscais em 1999, o Poder Executivo não fez, de imediato, um amplo concurso público para contratação de agentes vistoristas e demais funcionários visando estruturar o setor de fiscalização. Somente em outubro/2002 é que foram contratados cerca de 280 desses profissionais.

4 - FALTA DE ESTABELECIMENTO E DEFINIÇÃO DE LOCAIS ADICIONAIS

O Poder Executivo, timidamente, definiu alguns postos de trabalho para cerca de 1244 ambulantes na Subprefeitura da Sé contra uma demanda de aproximadamente 5000 interessados na forma do cadastro do governo anterior, assumido pela atual Administração. Havendo uma expectativa de direito e de trabalho, os ambulantes remanescentes não tiveram uma regra definida nem tampouco um outro local para trabalhar, culminando por ocupar as ruas da cidade de São Paulo.

Vários ambulantes, que depuseram nesta CPI, sugeriram e pleitearam a criação de Shoppings para ambulantes, bem como a ocupação de antigos prédios desocupados e grandes lojas desativadas, entre outros locais alternativos.

5 - FALTA DE REGULAMENTAÇÃO E DE UM PROJETO PARA A ATIVIDADE

O Poder Executivo não enviou à Câmara Municipal um projeto de lei que regulamentasse essa atividade, e nenhum momento incentivou a bancada de sustentação do governo para que a proposta do vereador José Eduardo Martins Cardozo que versa essa matéria tivesse tramitação em caráter de urgência, na Câmara Municipal, a exemplo do que ocorreu com outros projetos em que a atual administração demonstrou claramente seu interesse em aprová-los.

6 - FALTA DA APROVAÇÃO DE LEI DENOMINADA "VIA RÁPIDA"

Esse procedimento denominado "via rápida" permite que o Poder Executivo investigue, averigue, denúncias de corrupção e tome as devidas medidas de exonerações e afastamento do servidor público de seus serviços, de forma célere, compatível com a necessidade para a erradicação da corrupção e da prática de ilícitos envolvendo servidores públicos na Cidade de São Paulo, contrapondo-se aos prazos de hoje quando uma punição acontece somente depois de dois anos do fato.

Esse projeto de lei depois de dois anos de administração ainda não foi viabilizado.

Como podemos observar não houve um planejamento estratégico para diminuir a corrupção muito menos decisões pontuais sobre fatos conhecidos e investigados em CPI's anteriores o que demonstra nossas assertivas iniciais responsabilizando a Administração do Poder Executivo pelas irregularidades existentes até hoje, o que incentiva a cobrança de propinas e mantém viva a corrupção.

De outro lado, é realidade conhecida que os logradouros públicos da Cidade de São Paulo, em especial aqueles na região administrativa da SUBPREFEITURA DA SÉ, foram invadidos por vendedores ambulantes que, diante da omissão da Administração Municipal, agem arbitrariamente na ocupação do espaço público.

A falta de medidas mais concretas e eficientes da Administração Municipal é visível a qualquer pessoa que caminha pelas ruas da Capital, certo que com muita dificuldade e insegurança, dada a violência causada pela aglomeração dos ambulantes clandestinos e pela instalação indiscriminada de seus equipamentos.

É cediço que todo bem público está sujeito ao regime administrativo pertinente ao seu uso, conservação e alienação. A utilização indevida de bens públicos por particulares, notadamente a ocupação de imóveis, gera o poder-dever da Administração direta em repelir independente de ordem judicial, o ato nocivo aos interesses da coletividade.

A defesa do patrimônio público pela Administração deve ser imediata e depende de ato auto-executável, por ser ato de polícia administrativa.

Ao bem de uso comum do povo se reconhece a fruição à coletividade em geral, sem discriminação de usuários. Tal fruição exige, em geral, respeito às normas de ordem pública, preservadoras da segurança, da higiene, da saúde, da moral e dos bons costumes, sem particularização de pessoas ou categorias sociais, de tal modo que ninguém tem o direito ao uso exclusivo ou a privilégio na utilização do bem comum, no caso o espaço público.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, "o direito de cada indivíduo se limita à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes" (in Direito Administrativo, 16ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, página 427).

Caracterizada pois, está a falta de um planejamento estratégico e medidas severas e concretas da Administração Municipal para diminuir e erradicar a corrupção, uma vez que vê-se nas ruas do Centro da Capital a privatização das ruas e espaços públicos, o que não é repudiado, ou é timidamente, pelas Autoridades Municipais.

E o mais grave é que em decorrência da ausência dessas medidas enérgicas, sobrevêm os desmandos, as irregularidades, os ilícitos e as práticas criminosas (corrupção, contrabando, receptação, pirataria), com a conivência e efetiva participação de corruptos servidores públicos.

II - DIVERGÊNCIAS QUANTO A AVALIAÇÃO DA CONDUTA DO SERVIDOR RUBENS POSSATI FACE À COMUNICAÇÃO POR PARTE DA OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE DENÚNCIA ENVOLVENDO AGENTES DE FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE DA SUBPREFEITURA DA SÉ

Manifesto neste segmento, especial atenção e consigno particulares divergências do DD. Relatório, acerca do papel desempenhado pelo servidor Rubens Possati, porque a Administração Pública Municipal a esta pessoa delega o poder e responsabilidade pela organização do comércio ambulante na cidade de São Paulo.

É ele, inquestionavelmente, o homem que decide o futuro dos camelôs e do polêmico comércio informal na cidade de São Paulo.

Conforme consta dos autos, o Sr. Rubens Possati ocupa, desde o início da atual gestão da Prefeita Marta Suplicy, o cargo de Assessor Especial junto à Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras (SIS), sendo que as suas atribuições - pelo que se pode depreender de seu depoimento - compreendem a função de planejamento de políticas ou atividades governamentais a serem desenvolvidas na região central da cidade, objetivando o aumento da qualidade de vida e funcionalidade da estrutura urbana e, no desempenho de tais funções lhe competia igualmente participar do planejamento das atividades do Executivo Municipal referentes ao comércio informal.

O comércio informal exercido por ambulantes, inegavelmente, é setor fértil para a prática criminosa, envolvendo maus servidores que sob o manto do cargo de "fiscais", escandalosamente praticam atos de corrupção e concussão.

Por esta razão, compete às autoridades agirem com muito critério, sem negligência ou descúria, ao escolherem servidores para fiscalizar as ruas e o comércio ambulante. As pessoas selecionadas para desempenhar tão relevante função não podem ter sobre si nenhuma mácula desabonadora - devem ter um "passado limpo" e, se possível, uma longa folha de bons serviços prestados à Administração.

Não obstante, em meio à toda polêmica causada pela permanência de camelôs irregulares no centro da cidade e acusações de cobrança de propina por funcionários da Prefeitura, Rubens Possati indicou e manteve 29 (vinte e nove) servidores paratrabalhar na fiscalização da região da Subprefeitura Sé, dentre os quais 20 (vinte) estavam sob investigação por corrupção pelo Ministério Público.

O que se pergunta é: Rubens Possati tinha ou não conhecimento desta situação ?

A resposta restou demonstrada nos autos desta Comissão Parlamentar de Inquérito pois, ao solicitar informações acerca da vida funcional de servidores que potencialmente poderiam

ser deslocados para o setor de fiscalização do comércio ambulante, o Sr. Rubens Possati obteve da Ouvidoria Geral do Município, por intermédio do ofício ADM. O. G. nº 248/01), datado de 15 de maio de 2.001, a informação de que no Departamento de Procedimentos Disciplinares da Prefeitura não constava qualquer espécie de procedimento instaurado contra os servidores que se pretendia lotar na Subprefeitura da Sé para fiscalizar o comércio ambulante, a única exceção mencionada no referido expediente refere-se ao servidor José Carlos Valério.

De posse de tais informações, sem que outra solicitação de mesmo teor também fosse feita ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, (zelo este necessário para quem tem o dever de selecionar bons servidores para atuarem na fiscalização de um setor já tão comprometido), foram os referidos servidores encaminhados para exercerem suas atividades na fiscalização do comércio ambulante da Subprefeitura da Sé.

De fato, se o Ministério Público fosse solicitado dúvidas já não restariam ao Sr. Rubens Possati, pelo menos não lhe deveriam restar, já que 15 (quinze) dias após a remessa do ofício acima mencionado, na data de 31 de maio de 2.001, a Ouvidoria Geral remeteu à Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras o Ofício ADM. O. G. nº 294/2001, no qual relata que em seus arquivos também constam duas denúncias por suposto recebimento de propina contra o servidor José Carlos Valério e que teria comparecido na Ouvidoria uma pessoa que - em termos de declarações - afirmou que 20 servidores designados para a atividade de fiscalização do comércio ambulante na Subprefeitura da Sé estariam envolvidos com a máfia da propina, sendo que todos teriam sido citados em um "dossiê" entregue ao Ministério Público.

Dando continuidade ao referido expediente, e após arrolar os nomes dos servidores que estariam citados no conjunto de documentos entregue ao Ministério Público, concluiu o então Ouvidor Geral, Benedito Mariano, com a seguinte frase: "solicitamos a Vossa Excelência ponderar a possibilidade desses servidores não voltarem a exercer a função de fiscalização, tendo em vista o teor da denúncia formalmente recebida." (g.n.)

E o que fez o Sr. Rubens Possati ?

O Sr. Rubens Possati "ponderou" e decidiu não dar atenção ao fato de que tais servidores estivessem arrolados no Ministério Público como envolvidos com a "máfia da propina" e, manteve os respectivos servidores em suas funções.

Ora, ao contrário do concluído pelo Nobre Relator, me parece incontestável que solicitação dirigida à Secretaria Municipal de Implementação de Subprefeituras, efetivamente não foi atendida pelo Sr. Rubens Possati.

A meu ver, o Sr. Rubens Possati não pode se escusar de suas responsabilidades sob o descabido pretexto de "não ter havido uma recomendação enfática por parte da Ouvidoria Geral mas sim de uma solicitação para apenas refletir e examinar com atenção", pois se na melhor das hipóteses fosse este entendimento, impõe-se por óbvio admitir que qualquer pessoa de compreensão mediana ao refletir e examinar com atenção os prós e os contras concluiria por afastar os servidores de conduta supostamente duvidosa.

Data máxima vênia, não há como admitir na esfera do "razoável" a decisão do Sr. Rubens Possati, que a pretexto de carência de recursos humanos, preferiu manter os servidores acusados de envolvimento com a máfia dos fiscais, quando a função a ser desempenhada pelos mesmos, seria justamente a de fiscalizar e coibir a corrupção.

Há de ressaltar ainda que o Sr. Rubens Possati cometeu uma grave contradição ao dizer no início do seu depoimento que não mantinha contato direto com os agentes vistoristas denominados "fiscais" e posteriormente ter informado à CPI que era e foi o responsável direto pela admissão de fiscais, e pior, incluindo àqueles que estavam sendo investigados pelo Ministério Público.

Desse modo, contrariando ao DD. Relatório do Nobre Vereador Celso Cardoso, no tocante ao procedimento do servidor Rubens Possati, entendo haja suficientes razões nos autos que façam crer que sua conduta refoge aos parâmetros de razoabilidade, de modo que por eventual envolvimento de servidores realocados para o setor de fiscalização da subprefeitura da Sé em atos de corrupção, deve-se imputar ao referido funcionário a devida responsabilidade, por ter agido no mínimo com culpa, nas modalidades omissão e negligência.

III - CONSIDERAÇÕES QUANTO A CONTINUIDADE DAS INVESTIGAÇÕES

Sem a concordância e anuência deste vereador a CPI foi prorrogada por apenas 30 dias o que prejudicou sensivelmente os trabalhos da CPI.

A não obtenção de um prazo de mais 90 (noventa) dias para os trabalhos da presente Comissão Parlamentar de Inquérito, deixou sem investigação um conjunto de indícios que necessitam ser apurados prontamente, deixou sobretudo sem respostas várias solicitações apresentadas e deferidas pela Presidência desta CPI, tais como: solicitação ao Ministério Público Federal, de cópia da documentação de eventuais denúncias ou ações judiciais que versem sobre o objeto desta CPI; solicitação ao DEIC de informações sobre procedimentos de acesso a produtos de origem duvidosa destinados a venda no comércio ambulante, bem como do conhecimento de pessoas denunciadas por falsificação de produtos destinados ao comércio ambulante; solicitação à Polícia Federal acerca de informações sobre o procedimento quando do contrabando de mercadorias destinadas ao comércio ambulante. Também não foi possível fazer as acariações em face das contradições de diversos depoentes, além de denúncias formuladas na Ouvidoria e negadas na CPI.

IV - CONSIDERAÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO EM OUTRAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (SUBPREFEITURAS)

O ouvidor Benedito Mariano em seu depoimento informou a existência da prática de ilícitos em outras administrações regionais e outros setores da administração.

Há necessidade de outras CPI's para averiguar principalmente o fornecimento de licenças para uso e ocupação do solo.

V - CONSIDERAÇÕES PROPOSITIVAS

Por essas razões e diante dos elementos obtidos por esta Comissão é fundamental a adoção de medidas urgentes visando diminuir e/ou erradicar a corrupção no âmbito da Administração Municipal, as quais em caráter propositivo discrimino abaixo:

- a) Que os órgãos competentes do Poder Executivo aprofundem as investigações acerca das denúncias existentes e dos fatos relatados nesta CPI;
- b) Que o Ministério Público dê continuidade e avance nas investigações sobre a participação de agentes públicos no esquema de corrupção denunciado e investigado por esta CPI;
- c) Que o Poder Executivo - através de concursos públicos crie uma estrutura de pessoal condizente com a demanda existente;
- d) Que se estude e defina novos locais inclusive Shoppings populares, ocupação de grandes lojas desativadas, enfim novos espaços públicos para aumentar a oferta de TPU's;
- e) Aprovação de uma lei denominada "Via Rápida";
- f) Que se investigue as Subprefeituras denunciadas pelo ouvidor Sr. Benedito Mariano em outros setores da administração pública.
- g) Que o setor de fiscalização, apreensão e demais expedientes afins sejam informatizados.
- h) Criação de uma autêntica corregedoria municipal, devendo ser formada por autoridade investida de mandato em duração equivalente a do Prefeito cuja perda do mesmo seria admitida apenas pela ocorrência de ilícito pela decisão de 2/3 dos vereadores.
- i) Criação de um grupo de estudos destinado à avaliar e propor mudanças nos métodos e formas de intervenção dos órgãos de fiscalização da municipalidade.
- j) Criação de uma bolsa de empregos com convênios com empresas, centrais sindicais, de ambulantes visando o redirecionamento desses trabalhadores para as novas frentes de trabalho.

VI - CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A conclusão que podemos ter após o término desta CPI é que a prática de cobrança de propina entre ambulantes e repasse para funcionários públicos é evidente.

Ambulantes não regularizados são a maioria e trabalham grande parte do tempo sem qualquer atuação de fiscais.

Na Ouvidoria Geral do Município o esquema de corrupção na Subprefeitura da Sé foi denunciado e numa afinada orquestra do "não sei de nada" previamente ensaiada, tudo foi negado na presente CPI.

Ficou claro que os ambulantes tomam conta das ruas de São Paulo. Na mesma perspectiva ficou claro que o Poder Executivo, após dois anos de gestão de governo, demonstrou-se omissa e negligente no combate à corrupção, somente agindo efetivamente após matéria veiculada em importante emissora de televisão.

Muitas providências devem ser tomadas as quais estão enumeradas no capítulo anterior, sob pena desse esquema de corrupção aumentar e se tornar indestrutível.

Era o que, de momento, entendo caberia propor em razões aditivas ao relatório apresentado pelo Nobre Vereador Relator.

São Paulo, 26 de novembro de 2002.

Vereador Dalton Silvano

Vereador Dr. Farhat

