PROJETO DE LEI Nº 42/16

Estabelece critérios para apreensão de mercadorias em quaisquer eventos de grande porte realizados no Município do Salvador, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

DECRETA:

Art. 1º - Fica estabelecido que, ao serem efetuadas apreensões de mercadorias, o agente executor deverá emitir documento que tenha as seguintes identificações:

I. Principais cláusulas do contrato acordado entre tomador e prestador de serviço;

II. Discriminação de códigos de identificação referentes àqueles especificados nos lacres de vedação de material apreendido;

III. O documento expedido pelo órgão fiscalizador deverá conter o número do processo referente a ação de abordagem;

IV. O documento deverá ser preenchido e assinado pelo agente fiscal, que deverá portar crachá de identificação institucional contendo seu número de matricula no referente órgão fiscalizador;

V. O documento deverá possuir duas vias, mas, com o mesmo número de registro, conforme critérios estabelecidos pelo órgão fiscalizador;

VI. O documento deverá ainda conter informações claras e objetivas que possam instruir o prestador de serviço autuado sobre o local de retirada do material apreendido;

Art. 2º - Como agente representante do Poder Público, o profissional fiscalizador deverá ser claro, objetivo e conciso sobre a abordagem efetuada.

Art. 3° - O Poder Executivo procederá com a regulamentação e aplicação desta Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2016.

LUIZ CARLOS SUICA

JUSTIFICATIVA

A Cidade do Salvador sedia, cada vez mais, eventos de grande porte. O poder público estrutura a cidade para acomodar pessoas em torno de atividades-fins das mais diversas. Os espaços são alterados para comportar pessoas vindas dos mais diversos locais do Brasil e do mundo. Os megaeventos representam investimentos de toda sorte para a economia e cultura locais, com vistas aos retornos financeiros para a máquina pública e, principalmente, patrocinadores e trabalhadores organizados para atender demandas tendenciosamente complexas. Eventos como Copa do Mundo, Jogos Olímpicos, Festejos Juninos, Carnaval de Salvador, entre outros, apontam para a necessidade de adequação dos nossos serviços para as necessidades dos nativos soteropolitanos e baianos e dos turistas de outros estados e países. Nessa dinâmica, contratos são firmados na cadeia de serviços que ficam à disposição dos participantes. Tecnicamente e legalmente, todo acordo possui cláusulas a serem pactuadas pelas partes que representam ofícios e interesses, hora convergentes ou divergentes, mas com princípios e diretrizes basilares comuns que estabelecem consensos. Portanto, o objetivo desta proposição normativa consiste em assegurar maior facticidade, formalidade e equilíbrio nas relações contratuais entre tomadores e prestadores de serviços e suas disposições às estruturas do poder público, todavia, sempre considerando as relações de forças e variáveis a serem ponderadas quando a representatividade de interesses e ofícios se resvalar, principalmente, pelo fato de nem sempre termos polos homólogos das relações de barganha e poder, ou, ainda na interpretação social e jurídica, haver "relações desiguais" na representação de direitos.

Isso se deve porque a vontade da Administração Pública é a que decorre da Lei, ou seja, é a submissão do Estado à Lei, sendo que suas atividades serão desenvolvidas em conformidade dos preceitos legais preestabelecidos, além de observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme expõe o caput do art. 37 da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

A motivação de uma proposição legislativa parte de uma demanda social. Para isso, um olhar atento aos fatos sociais facilita pensar em políticas públicas decorrente da realidade que é apresentada pelas interações de indivíduos reunidos em uma coletividade. E, portanto, a história sempre deve ser vista sob diferentes perspectivas para que, no presente, possamos reavaliarmos nossas formas de organização e reorientarmos para um futuro, em tese, evolutivamente melhor - que seja mais justo e democrático, no âmbito de Esfera Política pela qual nos cabe também representar. Convém fazer esta observação, uma vez que a proposição legislativa em questão foi,

por muito, planejada em função de eventos que aconteceram na Cidade do Salvador e que põe em destaque a necessidade de se pensar em mecanismos legais que assim possam assegurar a atuação dos tomadores e prestadores de serviços, com vistas aos procedimentos formais e burocráticos, que assim estabelecem cláusulas contratuais e sansões decorrentes do cumprimento ou não das condições exigidas para as partes envolvidas nos acordos firmados. Tendo em vista a experiência singular do Carnaval de Salvador, realizado nesta capital do estado da Bahia, situações controversas, no que tange às relações contratuais entre os patrocinadores do evento e os prestadores de serviços às marcas majoritárias, enquanto tomadores dos serviços comerciais, aconteceram de modo desproporcionalmente favorável entre as partes contratuais de tomada e prestação de serviços.

Algumas observações deste marco histórico para a realização de grandes eventos na Cidade do Salvador: como forma de garantir o cumprimento contratual entre patrocinadores (tomadores de serviço) e comerciantes (prestadores de serviços), sobretudo, ambulantes, o poder público (municipal e estadual) realizou ações conjuntas que tinham por objetivo fiscalizar as estruturas, procedimentos e avaliação burocrática de inscrição formal dos prestadores de serviços e, por isso, uma série de equívocos e ações desproporcionais aconteceram durante o Carnaval de Salvador, no ano de 2016. As chamadas "Zonas de Restrição Comercial" tinham por objetivo reforçar a exclusividade das marcas que, de forma incisiva – por muito, também defendida pelo chefe do Executivo municipal – "pagava pelos custos da realização do Carnaval de Salvador". Porém, a conta saiu cara para a parte mais frágil desta situação: os comerciários ambulantes, sobretudo aqueles que vendiam bebidas com rótulos vinculados às referidas marcas.

Não houve treinamento específico para os profissionais contratados para garantir a fiscalização das atividades, estruturas e procedimentos a serem cumpridos pelos prestadores de serviços que comercializavam os produtos vinculados às marcas patrocinadoras. É preciso frisar que uma imensa maioria dos profissionais vinculados às entidades e órgãos do poder público responsável pela referida fiscalização sequer tinham algum registro formal que lhes conferisse legitimidade para o ofício pelo qual desempenhou ao longo do referido megaevento, realizado na Cidade do Salvador – na verdade, ao contrário do que se poderia convencionar, fazer parte de uma organização do poder público que tem um ofício específico para uma atividade-fim não confere autoridade técnica e respaldo legal para todos os agentes públicos, mas sim, apenas àqueles que, responsavelmente e tecnicamente, foram outorgados para tal ato público.

Os agentes fiscais contratados pelo poder público, através de convênios com entidades da administração pública indireta (sobretudo, empresas públicas) ou de natureza privada, também não foram devidamente treinados para tal função, haja vista a complexidade do evento, tanto pelas implicações técnicas quanto legais para as funções que desempenharam. Estes agentes atuaram de forma conjunta com os agentes públicos da administração pública

direta. Foram responsáveis por mapear tanto as "zonas gerais" (atendendo aos requisitos de ordem pública e regularidade formal dos contratos Comercial dos circuitos. Os chamados "procedimentos-padrão" lhes conferiam legitimidade ao ofício pelos qual desempenharam. Mas, o que chamou a atenção dos comerciários firmados), como também, as Zonas de Restrição Comercial dos circuitos do Carnaval de Salvador 2016 e autuar os estabelecimentos comerciais fixos e aqueles "montados" exclusivamente para a festa, como também, pelas abordagens aos comerciários ambulantes. Este quadro era formado por pessoas contratadas por empresas que, em tese, atuam em serviços de segurança e vigilância – na verdade, muitos receberam uma remuneração proporcional em 'diárias', com valor pecuniário fixo e, em inúmeros casos, também nunca tinham desempenhado esta função, quando foram convocados ao Carnaval.

"O rapa": assim ficou conhecida a equipe de fiscalização das "Zonas de Restrição e da população foram as abordagens para os "procedimentos-padrão". O objetivo era conferir o alvará de funcionamento (no caso de estabelecimentos) e de venda de mercadorias/produtos (no caso dos comerciários-ambulantes) para garantir que os comerciantes tinham permissão legal para desempenhar a atividade comercial e, também, para certificar-se de que os produtos de mesma linha a serem comercializados eram, exclusivamente, das marcas patrocinadoras do evento. No caso de se verificar irregularidades, a sansão para os proprietários de estabelecimentos era de fechar o posto comercial e formalizar o pagamento de multa em valor fixo e acordado em contrato entre tomadores de serviço (patrocinadores, nesse caso), poder público (órgãos de gestão e controle do Carnaval) e prestadores de serviços (comerciários), além de apreensão do material "ilícito" (conforme estabelece contrato vigente) comercializado. Para os comerciários-ambulantes, a situação era ainda mais delicada pelo contexto de autuação: os ambulantes se estabeleciam em plenas avenidas e ruas públicas, cercados de pessoas que, trabalhando ou não, se aglomeravam em volta destes vendedores – nesse caso, o momento de abordagem envolve não apenas o comerciário-ambulante autuado, mas, também, as pessoas que estão a volta e que, também, participam direta ou indiretamente dos procedimentos-padrão. Considere-se ainda as condições de trabalho e de instalações (insalubres) dos comerciários-ambulantes e como isso influencia nas interações formais (técnicas e legais) e humanas das abordagens.

Em plena avenida, quando todos os comerciários e foliões já estavam participando das atividades do Carnaval, observou-se que os prestadores de serviços ainda tentavam se organizar para um trabalho que, na prática, já havia começado. Muitos ainda tinham dúvidas de como ainda poderiam atuar, em quais condições, o que poderiam comercializar – aliás, convém destacar que até mesmo as linhas de produtos das patrocinadoras majoritárias ainda eram parte dos questionamentos feitos aos fiscalizadores contratados; na prática, até muitos fiscalizadores (que, de fato, não tiveram treinamentos específicos) tinham dúvidas de quais produtos tinham a exclusividade de comercialização. Várias denúncias apontavam a falta de autuações para

verificar a licença de atividades para alguns ambulantes – resultado: para alguns, que pagaram pela permissão de trabalho nos dias de Carnaval, as regras contratuais pareceram rígidas, para outros, nem mesmo documentos tinham para prestar contas de comercialização, uma vez que o licenciamento seria o requisito inicial para "estar com balcão de estabelecimento ou conjunto de isopores nas ruas e avenidas de Salvador". Traduzindo a situação, em grosso modo: "alguns poucos pagaram a conta por uma grande maioria de outros que não cumpriram os procedimentos contratuais (e legais) estabelecidos". O despreparo do poder público em fiscalizar os próprios atos públicos ocasionou danos às partes frágeis desta relação contratual.

Caso os produtos vistoriados não fossem adequados ao que fora acordado entre tomadores e prestadores de serviço, no contexto da referida exclusividade, o material era apreendido nas seguintes condições: os produtos "ilícitos" eram colocados em sacos padronizados pelos órgãos fiscalizadores, fechados e lacrados, sendo encaminhado pelas equipes de abordagens. Nas abordagens, em pleno fluxo denso de pessoas em ruas, há denúncias de que os comerciários mal sabiam para onde iam as mercadorias que eram apreendidas. Os fiscais informavam, tacitamente, o endereço e as condições de retirada do material e, como garantia, apenas uma cópia de lacre, contendo um código por cada apreensão, era entregue ao comerciário como forma instrumento de comprovação de propriedade do material apreendido. Aí, as fragilidades do sistema de fiscalização começam a desnudar-se. Os lacres eram os únicos meios de comprovação para retirada do material. Com o som alto das atrações de festa, além de outros ruídos, a comunicação tácita entre fiscais e comerciários era prejudicada, caracterizando a ineficácia do procedimento no quesito 'comunicação' – nesse contexto, a publicidade dos atos públicos carecia de elementos que garantissem a presunção de legitimidade do poder público frente à parte frágil do contrato, que é dos comerciários. Além disso, nem todos aqueles que estavam comercializando eram, de fato, proprietários dos produtos. Além de várias falhas procedimentais.

Portanto, a partir dos relatos aqui discorridos, Proposições Legislativas devem contemplar esse recorte histórico, no intuito de apresentar aos poderes públicos constituídos alternativas para qualificar, ainda mais, as relações contratuais, formais e burocráticas que assim garantam uma lisura dos atos públicos e, em tempo, reforcem os princípios da eficiência e eficácia aos quais se espera na execução de atividades encampadas na máquina pública – nesse caso, considerando os eventos de grande porte como um marco para tais demandas. O Carnaval de Salvador realizado em 2016 é apenas um evento singular de muitos outros pelos quais a capital baiana se tornou referência na congregação das maiores atividades públicas, sobretudo de rua, em todo o país – ainda há alguns que as integram à categoria de "os maiores eventos de rua do mundo". Há que se concordar sobre o ineditismo que a edição de 2016 figurou no campo de representações para todos os agentes envolvidos – desde comerciários ambulantes às entidades, órgãos públicos e empresas gigantescas em questão. Logo, requerendo, estes eventos, de

mecanismos e ferramentas procedimentais de maior respaldo técnico e legal que possam mitigar impactos dos efeitos negativos das relações contratuais entre tomadores e prestadores de serviço, bem como, facilitar a integração dos agentes envolvidos com base em padronizações de procedimentos que garantam equidade de direitos e deveres para todos.

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2016.

LUIZ CARLOS SUICA