

CONCESSÃO DE LICENÇA PARA O COMÉRCIO AMBULANTE DE ALIMENTOS MANIPULADOS NO MUNICÍPIO DE SANTOS

GRANTING OF LICENSE FOR STREET TRADE OF MANIPULATED FOODS IN THE MUNICIPALITY OF SANTOS

Kayane Stefany da Silva de Oliveira, Bianca Dias Gasparini, Matheus Camargo Lopes e
Marcelo Henrique Gazolli Veronez

Universidade Santa Cecília, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito
E-mail: kayane.stefany@gmail.com

RESUMO – O presente trabalho analisa a concessão de licenças para o comércio ambulante de alimentos manipulados no Município de Santos, considerando aspectos históricos, sociais e jurídicos. Resgata a origem desde o período colonial, sua relevância para a inclusão social e geração de renda, bem como a evolução da regulamentação municipal. Utiliza abordagem qualitativa e documental, com base em legislações municipais e literatura acadêmica. Os resultados demonstraram que a legislação busca equilibrar a organização do espaço urbano com o interesse público, a dignidade dos trabalhadores e a inclusão social.

Palavras-chave: Comércio ambulante; Comércio ambulante de alimentos manipulados; Licença administrativa; Município de Santos; Urbanismo; Inclusão social.

ABSTRACT - This paper analyzes the granting of licenses for the street vending of processed foods in the municipality of Santos, considering historical, social, and legal aspects. It traces its origins back to the colonial period, its relevance for social inclusion and income generation, as well as the evolution of municipal regulations. It uses a qualitative and documentary approach, based on municipal legislation and academic literature. The results demonstrate that the legislation seeks to balance the organization of urban space with the public interest, the dignity of workers, and social inclusion.

Keywords: Street trading; Street trading of processed foods; Administrative license; Municipality of Santos; Urbanism; Social inclusion.

1 INTRODUÇÃO

O comércio ambulante constitui uma das formas mais antigas de subsistência no Brasil, remontando ao período colonial, quando os escravos de ganho¹, assim

¹ Desenvolviavam as mais diversas modalidades de comércio ambulante, carregando as suas mercadorias em cestos e tabuleiros à cabeça, ou transportavam, sozinhos ou em grupos, os mais variados tipos de carga, ou ainda ofereciam os seus serviços em quaisquer eventualidades, até mesmo no transporte de pessoas em seus ombros pelas ruas da cidade nos tempos chuvosos, ou carregando em suas cabeças barris com os dejetos das residências que a noite eram jogados ao mar.

denominados por Soares (1988) a partir dos apontamentos feito por Mariely de Albuquerque Mello Felipe “eram mandados às ruas para executarem as tarefas que lhes haviam sido previamente determinadas, e, ao final do dia, entregar a seus proprietários uma quantia por eles previamente acertada” (Felipe, 1988, p1)

No delinear da história tal prática foi cravada por fortes ambiguidades de pensamento na sociedade brasileira, ora firmando posicionamento intrinsecamente ligado à função econômica e social de inclusão, outrora, pendendo à marginalização e perseguição por parte das autoridades urbanas. E ainda, segundo Queiroz (2017), nos dias atuais a contradição persiste, evidenciando que a informalidade não é um fenômeno passageiro, mas estrutural.

Em Santos, cidade portuária marcada por intensas transformações econômicas e sociais, os chamados “operários do sol” protagonizaram, na década de 1980, nas palavras de Paulo Matos (1995), um movimento de resistência contra a repressão municipal disparada em face dos comerciantes de bebidas alcoólicas nas praias da cidade.

Segundo Paulo Matos, as perseguições realizadas pelos fiscais municipais na época eram tamanhas, que “eles fugiam, para dentro d'água a cada investida dos fiscais, que não ousavam entrar no mar para pegá-los. Não foram poucas as correrias pela areia, lutas e enfrentamentos que faziam feridos inevitáveis, na guerra pela vida.” (Matos, 1995)

Em decorrência desta opressão, a partir deste momento surgem movimentos de reivindicação organizados, o que mudaria vertiginosamente a legislação municipal acerca do tema, especialmente em 25 de fevereiro de 1984, com a aparição do primeiro grupo consolidado a rebater as fortes investidas da autoridade pública, batizado de “Socó - Unidade Ambulante de Resistência”, cravando a marca na defesa dos interesses de centenas de comerciantes ambulantes atuantes na época, ganhando este nome em decorrência do trágico incêndio ocorrido na madrugada dos dias 24 e 25 de fevereiro daquele ano ocorrido na Vila Socó².

O grupo liderou por três longos anos diversas batalhas com o Poder Público de Santos, ocupando não somente espaço em manchetes regionais nos jornais físicos da época, mas também resultando na legalização, ainda que de modo parcial, do comércio ambulante nas praias.

² Uma das maiores tragédias já registradas na Baixada Santista, no litoral de São Paulo, o incêndio da Vila Socó, em Cubatão (SP) oficialmente matou 93 pessoas.

Desde então, a importância desse fenômeno ultrapassou a simples roupagem da comercialização de produtos, revestindo característica ainda mais crucial, como elemento constitutivo da identidade urbana propriamente dita, das práticas culturais santistas popularmente conhecidas pela comercialização de alimentos de forma ambulante, e ainda, na luta pelo acesso e direito ao trabalho.

Todavia, mesmo depois desta revolução partida na década de 80, ainda é possível identificar atividades recentes de tentativa de impedir a prática na comercialização de produtos alimentícios além do ponto previamente determinado pelo Poder Público.

A concessão de licença para o comércio ambulante de alimentos manipulados no Município de Santos mostra-se relevante para a compreensão da interligação entre o direito administrativo e urbanístico e o relacionamento com a cidadania, inclusão social, ordem econômica e dignidade da pessoa humana, valores assegurados na Constituição Federal.

2 OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo revelar aspectos históricos sobre o tema e a evolução normativa e prática da concessão de licença para o comércio ambulante de alimentos manipulados no Município de Santos. Analisar a legislação e expor os atuais requisitos e características do ato autorizativo administrativo.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa utilizou metodologia qualitativa e documental, com análise de legislações e fontes acadêmicas. Foram examinadas as seguintes espécies de Leis Municipais de Santos: i) nº 3.531/1968 (Código de Posturas); ii) nº 85/1985 (alterações no Código de Posturas sobre comércio ambulante); iii) Decreto (regulamentar) nº 289/1985; iv) Lei Complementar nº 1.189/2023 e Decreto nº 10.051/2023 (modernização das licenças) e v) Decreto nº 10.910/2025 (alterações ao Decreto nº 10.051/2023). Também foi examinada a Constituição Federal, jurisprudências, artigos científicos e matérias jornalísticas, como os trabalhos acadêmicos de Mariely Felipe sobre os escravos de ganho; Adriana Franco de Queiroz sobre a luta dos ambulantes em Salvador; Jeanne e Juliana acerca do uso de bens públicos por particulares; José dos Santos e seu Manual de Direito Administrativo; Paulo Matos sobre os “operários do sol” em Santos, além de

registros da Câmara Municipal de Santos, fornecidos pelo Gabinete do Vereador Ademir Pestana.

4 RESULTADOS

A regulamentação do comércio ambulante no Município de Santos ocorreu de forma não linear, isso porque, o primeiro instrumento legislativo a respeito do tema (Lei Municipal nº 3.531/1968) inspirou-se em modelos voltados para higienização urbana, qualificando as atividades objeto do estudo como causas negativas, associando-a a desordem.

As décadas seguintes foram marcadas pela pressão dos comerciantes estabelecidos a favor da restrição ao comércio ambulante poder exercer atividades de forma lícita, quando então em 1980 eclode a mobilização destes trabalhadores, popularmente alcunhados como os “operários do sol”.

Esse marco revolucionário liderado pelos comerciantes ambulantes, em especial pelo grupo “Socó - Unidade Ambulante de Resistência³”, consagrou grandes transformações legislativas no Município de Santos, primeiro com a Lei Municipal Ordinária nº 85, alteradora do artigo 220 do Código de Posturas, tornando lícita a comercialização, em pequena escala, de bebidas alcoólicas em recipientes plásticos descartáveis e alguns alimentos como biscoitos e sorvetes, excedendo, de forma inédita, a comercialização lícita de bebidas alcoólicas, ainda que somente na faixa de areia da praia, ou seja, ainda vedando nas demais localidades do Município, muito embora representando verdadeiro feito histórico para os trabalhadores do setor.

Por conseguinte, no mesmo ano, foi publicado o Decreto Regulamentador nº 289 de 17/12/1985, definidor de regras mais específicas acerca dos materiais, dimensões e o número que os veículos dos ambulantes deveriam ter, assim como prevendo outros requisitos necessários para obtenção e manutenção de licenças à atuação de forma lícita, como os alimentos e bebidas permitidos à comercialização e o local de atuação, ainda restrito à praia de Santos.

Notícia Matos (1995) a realização de passeatas geradoras de pressão política e causadoras da legalização, ainda que parcial aos olhos atuais, da atividade, cuja conquista

³ A Socó foi a entidade que conseguiu pela primeira vez reunir e organizar a luta pelo direito à vida e ao trabalho dos operários do sol, na defesa de centenas de profissionais especializados no preparo de batidas feitas na hora. Ela nasceu na assembleia do dia 25 de fevereiro de 1983, na areia da praia do Gonzaga. Na madrugada, ocorrera o incêndio das palafitas da Vila Socó - e o paralelo da opressão lhe trouxe o nome.

refletiu não somente a capacidade de resistência da categoria, mas ressaltou tema ainda mais importante, a necessidade do Poder Público se adaptar à realidade da existência de munícipes interessados na realização de atividades típicas de comércio ambulante de forma plenamente regular.

Decorridas as décadas, o comércio ambulante foi se expandindo e o Poder Público Municipal sentiu a necessidade de atualizar a regulamentação existente, quando então entrou em vigor a Lei Complementar nº 1.189/2023 e seu Decreto Regulamentar nº 10.051/2023, que redefiniram critérios de licenciamento, estabelecendo requisitos sanitários, territoriais e sociais inovadores até então dentro deste microssistema regulador das atividades ligadas ao comércio ambulante de alimentos.

Dentre os avanços trazidos pela nova legislação, a previsão de cotas para pessoas com deficiência, conferindo característica inclusiva e de política pública, embora, por outro lado, a manutenção do caráter precário da licença ainda milita forte insegurança jurídica aos trabalhadores da área, causando instabilidade dentro do setor objeto do presente estudo.

5 DISCUSSÃO

Há persistência de tensão entre a função social do comércio ambulante e as políticas de ordenamento urbano. Historicamente, a atividade foi marginalizada, desde o período da escravidão de ganho até as práticas repressivas das décadas de 1960, 1970 e, sobretudo, 1980, culminando nas manifestações dos trabalhadores do comércio ambulante de alimentos e bebidas nas praias de Santos e no movimento dos “operários do sol”, cuja organização coletiva se mostrou capaz de transformar a realidade da categoria, alcançando reconhecimento legal, contrariando, segundo Matos (1995), a ideia de que a informalidade é meramente uma exceção no modelo econômico brasileiro.

Juridicamente, a regulamentação municipal deve respeitar princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), o valor social do trabalho (art. 1º, IV, CF/88), o livre exercício de profissão (art. 5º, XIII, CF/88) e o direito social ao trabalho (art. 6º, CF/88). Somam-se a esses fundamentos as previsões do artigo 170 e seguintes da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a ordem econômica se baseie na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, de forma a assegurar a todos uma existência digna.

Assim, a regulamentação do comércio ambulante em Santos traduz a busca por equilíbrio entre a liberdade de empreender e a função social do espaço urbano, permitindo que o interesse coletivo seja resguardado sem inviabilizar o direito ao trabalho. Tais normas reforçam que eventuais restrições devem garantir proporcionalidade e salvaguardar direitos fundamentais, sem anula-los.

Nesse sentido, a legislação de Santos pode ser compreendida como uma tentativa de equilíbrio entre interesses urbanísticos e sociais, resultado do histórico conflito entre a classe trabalhadora ligada ao comércio ambulante e o Poder Público santista, geradora de pressão na classe política e de mudanças na legislação municipal.

Em 1968, com a alteração do Código de Condutas da cidade, foi proibida a comercialização de alimentos nas faixas de areia das praias sob o argumento de preservar a higienização desses espaços, considerando tais práticas nocivas e afastando a finalidade social da norma vigente à época.

Duas décadas depois, no segundo semestre de 1985, diante da intensa pressão dos comerciantes por meio de manifestações e protestos contra a proibição, o Poder Legislativo Municipal alterou o Código de Posturas (Lei 3.531/1968) por meio da Lei Municipal nº 85, de 17/07/1985, permitindo, ainda que parcialmente, a comercialização em pequena escala de refrigerantes em recipientes plásticos ou de papel, bebidas alcoólicas em recipientes descartáveis e alimentos como sorvetes, chocolates e biscoitos.

O Decreto nº 289/1985 inaugurou em Santos a regulamentação do comércio ambulante na faixa de areia, limitando-se à organização espacial e à concessão de licenças individuais e precárias, voltadas exclusivamente ao ordenamento da orla, sem exigências sanitárias relevantes. Com o tempo, sobretudo a partir dos anos 2000, a concessão dessas licenças passou a depender do cumprimento de requisitos de saúde e segurança, como cursos de manipulação de alimentos e atestados sanitários, revelando crescente preocupação com a saúde pública.

A Lei Complementar nº 1.189/2023 e seu Decreto regulamentador nº 10.051/2023 representaram a modernização do regime, vinculando a concessão de licenças a critérios objetivos: definição de classes de atividade, número de vagas, prazos de validade de até cinco anos, possibilidade de renovação, cotas sociais e identificação digital. Para os ambulantes de alimentos manipulados, o novo marco trouxe exigências específicas de qualificação e padronização.

Atualmente, a concessão de licenças em Santos segue a Lei Complementar nº 1.189/2023, cujo art. 2º estabelece:

O comércio ambulante em vias e logradouros públicos será exercido mediante licença, a ser concedida em caráter discricionário, precário, oneroso, pessoal, transferível e por prazo determinado, podendo ser revogada a qualquer tempo. (SANTOS, Lei Complementar nº 1.189/2023, art. 2.º)

O procedimento é regulamentado pelo Decreto nº 10.051/2023, alterado pelo Decreto nº 10.910/2025, atualizador das regras sobre renovação, redistribuição e transferência de licenças. Segundo o novo art. 27:

Para a renovação da licença da atividade de comércio ambulante, no período de fevereiro a maio do respectivo ano corrente, com validade até o término do próximo período de renovação, os ambulantes deverão apresentar os documentos abaixo elencados em suas vias originais para a devida análise prévia por parte da Seção de Fiscalização de Comércio Ambulante - SEFIS-AMB, pertencente à Coordenadoria de Fiscalização de Posturas - COFIS-POSTURAS, vinculada à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SEPREF, e protocolá-los no Poupatempo - Santos” (SANTOS, decreto nº 10.910/2025, Art. 27).

A lista inclui: requerimento ao Prefeito, documentos de identificação, atestados médico e de antecedentes, comprovante de residência, certificado de manipulação de alimentos (se aplicável), certidão negativa de débitos e foto 3x4. O parágrafo único permite que o processo seja feito por procurador com procuração e documentos autenticados.

Já o §1º do art. 28 do referido Decreto define: “A Coordenadoria de Fiscalização de Posturas - COFIS-POSTURAS receberá a inscrição de interessados e publicará a lista de espera periodicamente no Diário Oficial do Município”. (SANTOS, decreto nº 10.910/2025, §1º do art. 28)

Para transferência o art. 29 exige os mesmos documentos da renovação, acrescidos de “documento que comprove a solicitação de cessão de direitos entre ambulantes com as firmas reconhecidas por autenticidade” (SANTOS, decreto nº 10.910/2025, art. 29), também permitindo o uso de procurador.

Referidas normas demonstram o objetivo de organizar a atividade e ampliar o acesso regulado às licenças, incluindo a reserva de 5% para pessoas com deficiência.

No campo jurídico, a concessão de licenças para o comércio ambulante, segundo a definição dos atos administrativos feita por Diogo Daltro “estão relacionados com a

vontade do particular em realizar alguma atividade ou exercer algum direito que necessita da anuência antecipada da administração” (CONCEIÇÃO, 2019).

Inserem-se na categoria dos atos administrativos negociais que representam manifestações de vontade da Administração em resposta à solicitação do particular. Entre as espécies desse gênero, a licença assume especial relevância para a atividade ambulante.

Os atos classificados como negociais distinguem-se por “consistirem em anuência estatal para que o administrado exerça determinada atividade ou direito que, por razões de interesse público, está sujeito a controle prévio” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 566). Segundo Costa e Faria (2020) a licença difere da autorização e da permissão porque, ao preencher os requisitos legais, o particular passa a ter direito subjetivo à obtenção do ato, sendo este, em regra, vinculado e definitivo.

Embora seja ato unilateral da Administração, assevera Conceição (2019) que sua natureza vinculada impede a denegação arbitrária: atendidos os pressupostos normativos, a autoridade tem o dever de expedir o ato, característica que a diferencia da autorização, que é discricionária e precária, e da permissão, igualmente precária e revogável a qualquer tempo.

No caso das licenças para ambulantes há uma peculiaridade a mais: apesar de vinculadas à comprovação dos requisitos legais (sanitários, urbanísticos e administrativos), as normas municipais mantêm a marca de precariedade, como se observa na legislação de Santos, que qualifica a licença como sujeita à revogação em hipóteses específicas. Essa tensão entre o caráter vinculado e a precariedade, na prática, acaba por gerar campo fértil de insegurança jurídica para os trabalhadores.

Sob a ótica do uso de bens públicos a licença relaciona-se diretamente com a possibilidade de ocupação privativa de espaços urbanos comuns, como praças, ruas e a praia. Costa e Faria (2020) ressaltam que o uso por particulares de bens públicos de uso comum do povo deve sempre respeitar a finalidade coletiva do bem, sendo permitido apenas mediante título jurídico adequado, como é o caso da licença.

Assim, o instituto da licença aplicado ao comércio ambulante pode ser compreendido como ato administrativo que materializa o equilíbrio entre a liberdade do trabalho (art. 5º, XIII, CF/88) e o poder de polícia da Administração voltado à tutela do interesse público. A exigência de licenciamento não se destina a impedir o exercício da atividade, mas sim a compatibilizá-lo com valores coletivos como saúde pública, higiene e ordenamento urbano

Portanto, compreender a licença como ato negocial vinculado reforça a necessidade de que sua concessão e eventual restrição sejam pautadas pela legalidade e pela proporcionalidade, evitando na visão da Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia (2018) práticas arbitrárias que esvaziem a função inclusiva do comércio ambulante de alimentos, cujo entendimento se estende ao Município de Santos.

6 CONCLUSÃO

A concessão de licenças para o comércio ambulante de alimentos manipulados em Santos resulta de um processo histórico de lutas sociais e negociações jurídicas, que promoveu avanços na inclusão social e na valorização do trabalho, embora a necessidade de maior estabilidade e proteção aos trabalhadores seja natural aspiração da categoria. A licença expedida enquadra-se dentre os atos administrativos negociais e configura direito subjetivo do particular quando atendidos os requisitos legais, ainda que marcada pela precariedade estabelecida pela legislação municipal. Nesse contexto a licença deve ser compreendida como instrumento que busca equilibrar o livre exercício do trabalho com o poder de polícia da Administração, garantindo o uso adequado dos bens públicos e a tutela do interesse coletivo.

7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado, 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

CONCEIÇÃO, Diogo Daltro. Noções sobre atos administrativos – parte II. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/noco-es-sobre-atos-administrativos-parte-ii/719126211>. Acesso em: 25 ago. 2025.

COSTA, Jeanne Cristina; FARIA, Juliana Lima. Uso de bem público por particular por meio dos instrumentos estatais de concessão, permissão e autorização de uso: análise doutrinária. *Revista Jurídica Direito & Realidade*, v. 8, n. 11, p. 137-146, 2020.

FELIPE, M. A. M. Os escravos de ganho na América portuguesa na primeira metade do século XIX. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 16, 1988, p.1.

G1. Incêndio da Vila Socó completa 40 anos: relembre a tragédia em fotos, vídeo e relatos dos sobreviventes. G1 Santos & Região, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/02/24/incendio-da-vila-soco-completa-40-anos-relembre-a-tragedia-em-fotos-video-e-relatos-dos-sobreviventes.ghtml>

MATOS, P. A. A resistência dos 'operários do sol'. Novo Milênio: Histórias e Lendas de Santos, 1995. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0448.htm>

QUEIROZ, A. F. Do direito à cidade para o direito ao trabalho: ocupação e expropriação de territórios de trabalho de vendedores ambulantes em espaços públicos da cidade de Salvador-Bahia. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2018.

SANTOS (Município). Decreto nº 10.051, de 4 de maio de 2023. Regulamenta a Lei Complementar nº 1.189/2023. Santos, 2023.

SANTOS (Município). Decreto nº 10.910, de 23 de abril de 2025. Altera o Decreto nº 10.051/2023, que dispõe sobre as atividades de comércio ambulante nas vias e logradouros públicos do Município de Santos. Santos, 2025.

SANTOS (Município). Decreto nº 289, de 17 de dezembro de 1985. Regulamenta o exercício do comércio ambulante na faixa de areia das praias, nos termos da Lei Municipal nº 85/1985. Santos, 1985.

SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.189, de 02 de janeiro de 2023. Confere nova disciplina às atividades de comércio ambulante nas vias e logradouros públicos do Município de Santos e dá outras providências. Santos, 2023.

SANTOS (Município). Lei Municipal nº 3.531, de 16 de abril de 1968. Institui o Código de Posturas do Município de Santos. Santos, 1968.

SANTOS (Município). Lei Municipal nº 85, de 18 de julho de 1985. Altera dispositivos do Código de Posturas sobre comércio ambulante. Santos, 1985.

SOARES, L. C. Os escravos de ganho no Rio de Janeiro do século XIX. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 16, 1988. pp. 108