



CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO MUNICIPAL

ROQUE TADEU AMARAL COSTA NETO

**LIMITAÇÃO DE USO DAS VIAS MUNICIPAIS NO PERÍODO
DO CARNAVAL**

SALVADOR- BA

2026



ROQUE TADEU AMARAL COSTA NETO

LIMITAÇÃO DE USO DAS VIAS MUNICIPAIS NO PERÍODO DO CARNAVAL

*Artigo Científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação
em Direito Público Municipal da Universidade Católica do
Salvador, como requisito final para a obtenção do título de
Especialista em Direito Público Municipal.*

ORIENTADOR: Prof. Dr. Isaac Newton Carneiro da Silva.

SALVADOR- BA

2026

RESUMO

No presente trabalho, apresenta-se uma análise acerca da limitação de uso do espaço público viário em momentos específicos do ano, momento em que o espaço público é concedido ou restrito por tempo determinado para a realização de grandes festividades. Conforme preconiza Mello (2014), os contratos administrativos são acordos entabulados entre a Administração Pública e terceiros nos quais, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a variáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratado privado. A pesquisa objetiva demonstrar como as parcerias de fornecimento e os contratos de exclusividade de marcas de bebidas e alimentos dentro dos circuitos de festas, blocos e camarotes das cidades podem caracterizar eventual monopólio e limitação a direitos fundamentais. Adotou-se o método de estudo de caso e observação científica, analisando as cláusulas que preveem o tempo de exploração dos serviços e obrigações das empresas vencedoras de certames públicos. Discute-se a legalidade do patrocínio do Carnaval com exclusividade de comercialização, bem como o modo como municípios como Belo Horizonte, Florianópolis, Olinda, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo organizam-se para propiciar aos foliões a melhor festa de rua, só pensando no interesse público, a mobilidade urbana e a ordem econômica.

Palavras-chave: Contratos Administrativos; Manifestações Culturais; Administração Pública; Organização de Vias; Livre Concorrência.



ABSTRACT

This study addresses a topic relevant to the daily lives of the local population: the granting of public space for a limited time during specific periods of the year. As defined by Celso Antônio Bandeira de Mello, administrative contracts are agreements entered into between the Public Administration and third parties wherein—by virtue of law, agreed-upon clauses, or the nature of the subject matter—the continuity of the relationship and the pre-established conditions are subject to evolving public interest requirements, without prejudice to the private contractor's proprietary interests. The research aimed to examine contracts involving supply partnerships and brand exclusivity for food and beverages within the carnival blocks (*blocos*) and/or VIP boxes (*camarotes*) in various cities, a practice that may give rise to potential monopolies. The study employed a case-study approach and scientific observation methods, as administrative contracts stipulate the obligations of the winning companies—such as the duration of service provision and other contractual terms. The discussion naturally leads to an analysis of the legality of exclusive sales rights in carnival sponsorships, while also demonstrating how cities such as Belo Horizonte, Florianópolis, Olinda, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, and São Paulo organize themselves to provide the best street carnival experience for revelers—including local residents, domestic tourists, and international visitors alike.

Keywords: Contracts; Opportunities; Cultural Manifestations; Public Administration; Organization of Public Spaces.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	07
2.1. Conceito e Regime Jurídico	07
2.2. Características dos Contratos Administrativos	07
3. LIMITAÇÃO DE USO DAS VIAS PÚBLICAS	08
3.1. Fundamentos e Etapas de Interdição	09
3.1.1. Prévia permissão	09
3.1.2. Sinalização do local	09
3.1.3. Informação à comunidade	09
3.1.4. Fiscalização do cumprimento do artigo 95 do CTB	10
4. EVENTOS CULTURAIS E O MERCADO DE TRABALHO NO CARNAVAL DE SALVADOR	10
4.1. Eventos Culturais e o Carnaval	10
4.2. Regularização do Mercado de Trabalho e Licenciamento no Carnaval de Salvador	10
5. EXCLUSIVIDADE DE COMERCIALIZAÇÃO X LIBERDADE DE ESCOLHA X LIVRE CONCORRÊNCIA	11
6. CONCLUSÃO	13
REFERÊNCIAS	14



1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca discutir as limitações de uso das vias públicas municipais durante a realização de eventos culturais de grande porte, nos quais o Poder Público concede a entes privados direitos de exclusividade, *merchandising* e ativação de marcas.

A pesquisa aborda os instrumentos normativos e administrativos que disciplinam o fechamento e a intervenção nas vias públicas municipais, analisando sua constitucionalidade e a adequação na prestação dos serviços correlatos. O estudo justifica-se pela relevância socioeconômica da convergência entre a iniciativa privada e a Administração Pública na viabilização de manifestações culturais populares de massa, tais como o Carnaval.

A reflexão ganha relevo quando a concessão do espaço público e a limitação do trânsito viário (circuitos de festa) passam a ser vinculadas a cláusulas contratuais de exclusividade comercial de determinadas marcas de produtos. Nesses cenários, surgem tencionamentos jurídicos entre o exercício do Poder de Polícia municipal de trânsito, a preservação da segurança coletiva, o direito constitucional de ir e vir e os princípios que regem a ordem econômica nacional — em especial a livre concorrência, a livre iniciativa e a liberdade de escolha do consumidor.

A partir desse escopo, examinam-se as exigências estabelecidas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para a limitação temporária do uso das vias públicas, confrontando-as com a dinâmica dos contratos de patrocínio firmados pelos municípios, a exemplo da cidade de Salvador, visando verificar as balizas para o controle de legalidade dessas práticas pelo Poder Judiciário.



2. OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Conceito e Regime Jurídico

Os contratos da Administração Pública constituem ajustes firmados pelo Poder Público com terceiros — pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado —, mediante acordo de vontades, estabelecendo direitos e obrigações recíprocas (Alexandre; Deus, 2022).

A expressão "contrato administrativo" abrange tanto os contratos celebrados sob o regime jurídico de direito público quanto aqueles pautados, predominantemente, pelo regime privado (JUSBRASIL, 2015). Contudo, enquanto no Direito Privado vigora como regra a autonomia da vontade e a liberdade formal, no Direito Público rege o princípio do formalismo e da indisponibilidade do interesse público (IDP, 2023).

Para a celebração dos contratos administrativos, impõe-se a observância de procedimentos prévios estabelecidos em lei, sobressaindo-se o instituto da licitação pública (Alexandre; Deus, 2022). A licitação atua como o procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para o interesse coletivo, assegurando a isonomia entre os concorrentes.

2.2. Características dos Contratos Administrativos

De acordo com a doutrina de Direito Administrativo (Alexandre; Deus 2022, p. 407), destacam-se como principais características dos contratos administrativos:

- Presença da Administração Pública no polo contratual: A Administração atua revestida de prerrogativas de direito público que a colocam em posição de supremacia sobre o particular contratado.
- Finalidade Pública: Toda a contratação deve obrigatoriamente visar ao atendimento do interesse coletivo.
- Obediência à forma prescrita em lei: Os contratos possuem rito e forma tipificados pela legislação aplicável.



- Procedimento legal específico: A celebração exige o cumprimento de fases instrutórias e licitatórias prévias.
- Mutabilidade: Os contratos podem sofrer alterações unilaterais pela Administração para melhor adequação ao interesse público, resguardado o equilíbrio econômico-financeiro.
- Natureza de Contrato de Adesão: As cláusulas e condições são pré-fixadas unilateralmente pela Administração no edital.
- Natureza *Intuitu Personae*: Trata-se de contrato pessoal, celebrado em razão das condições e qualificações específicas do contratado.
- Presença de Cláusulas Exorbitantes: Cláusulas que conferem prerrogativas extraordinárias ao Poder Público, inviáveis nos contratos estritamente privados.
- Bilateralidade, Consensualidade e Onerosidade: Decorrem do acordo de vontades entre duas ou mais partes, com prestações recíprocas e valor econômico convencionado.
- Comutatividade e Sinalagma: As prestações são equivalentes, conhecidas e estabelecem obrigações mútuas entre contratante e contratado.

3. LIMITAÇÃO DE USO DAS VIAS PÚBLICAS

3.1. Fundamentos e Etapas de Interdição

O bloqueio de vias públicas decorrente de obras, comemorações ou eventos culturais configura ato fundamentado no exercício do Poder de Polícia administrativa dos órgãos municipais de trânsito (Meirelles, 2018; Legali, 2022). Cabe a estes órgãos planejar, operar e fiscalizar o trânsito nas vias urbanas no âmbito de suas circunscrições, nos termos dos artigos 21 e 24 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Brasil, 1997).

A realização de intervenções viárias temporárias atende ao imperativo de preservação do interesse público e da segurança dos usuários da via (CNM, 2024). O ordenamento jurídico delineia quatro etapas para o correto fechamento de vias urbanas destinadas a eventos (CTB DIGITAL, 2023).



3.1.1. Prévia permissão

O artigo 5º, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988 preconiza o direito fundamental de reunião pacífica em locais abertos ao público, independentemente de autorização, exigindo-se apenas o prévio aviso à autoridade competente (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a "prévia permissão" disposta no art. 95 do CTB (Código de Trânsito Brasileiro) não pode ser interpretada como um óbice ao exercício do direito constitucional de reunião, mas sim como um mecanismo administrativo necessário para que o Poder Público avalie o impacto logístico e adote medidas operacionais destinadas a assegurar a segurança viária da coletividade (CTB DIGITAL, 2023). Diferente das permissões gerais para eventos, quando se trata de provas desportivas que demandam custos operacionais específicos da autoridade de trânsito, a lei prevê o ressarcimento destes pelo organizador, conforme disposto no art. 67 do CTB (Brasil, 1997).

3.1.2. Sinalização do local

Nos termos do art. 95, § 1º, do CTB (Código de Trânsito Brasileiro), a obrigação de sinalizar a intervenção viária incumbe ao responsável pela execução do evento ou da obra (Brasil, 1997). Contudo, a sinalização deve obrigatoriamente obedecer às especificações técnicas regulamentadas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), vedando-se o uso de dispositivos não previstos no código (art. 80 do CTB, Código de Trânsito Brasileiro). O órgão municipal de trânsito detém responsabilidade subsidiária quanto à fiscalização e implementação da sinalização viária.

3.1.3. Informação à comunidade

Conforme estabelece o § 2º do art. 95 do CTB (Código de Trânsito Brasileiro), ressalvados os casos de emergência, a autoridade de trânsito deve avisar a comunidade com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas sobre a interdição da via, indicando de forma clara os caminhos alternativos disponíveis (Brasil, 1997). Essa publicidade pode ser promovida por veículos de comunicação social ou por meio de painéis e faixas informativas ao longo do perímetro. Adverte-se que o art. 82 do CTB (Código de Trânsito Brasileiro) veda



expressamente a fixação de qualquer mensagem publicitária sobre as sinalizações de trânsito ou em seus suportes.

3.1.4. Fiscalização do cumprimento do artigo 95 do CTB (Código de Trânsito Brasileiro)

Cumpra aos órgãos executivos municipais de trânsito exercer a fiscalização quanto ao cumprimento das normas de interdição e sinalização (Câmara Municipal de Sorocaba, 2022). A inobservância dos requisitos legais sujeita os infratores privados à aplicação das penalidades administrativas e multas cabíveis, sem prejuízo da apuração de responsabilidade funcional dos servidores públicos envolvidos na omissão da fiscalização.

4. EVENTOS CULTURAIS E O MERCADO DE TRABALHO NO CARNAVAL DE SALVADOR

4.1. Eventos Culturais e o Carnaval

Os eventos culturais constituem encontros estruturados com o objetivo de celebrar expressões artísticas, históricas e sociais de dada comunidade (Lets; Events, 2021). Atuam de forma expressiva no dinamismo econômico regional, no fomento ao turismo e na consolidação da identidade sociocultural.

No cenário brasileiro, o Carnaval sobressai-se como a principal manifestação cultural de massa (Brasil Escola, 2023). Em Capitais como Salvador, a festividade ganha contornos específicos com a montagem de circuitos delimitados nas vias urbanas, atraindo milhões de cidadãos locais e turistas (Salvador, 2024).

4.2. Regularização do Mercado de Trabalho e Licenciamento no Carnaval de Salvador

A realização do Carnaval exige complexa estrutura organizacional que envolve o cadastramento e a concessão de licenças de uso do espaço público aos trabalhadores informais (vendedores ambulantes) (INFINITEPAY, 2023).



A atuação comercial em vias públicas durante a festividade sujeita-se à prévia emissão do Termo de Permissão de Uso (TPU) expedido pelo órgão municipal competente. A legislação exige o fornecimento de documentação pessoal, comprovante de inscrição fiscal e especificação do local ou da categoria de atuação (ponto fixo ou ambulante itinerante).

No caso de Salvador, as parcerias operacionais entre a Prefeitura Municipal e as empresas patrocinadoras contratadas incluem a distribuição de equipamentos e kits de trabalho aos ambulantes cadastrados (Correio 24 horas, 2024). Essas parcerias envolvem também capacitações obrigatórias sobre higiene, fiscalização do trabalho infantil, direitos do consumidor e cumprimento das regras municipais de comercialização.

5. EXCLUSIVIDADE DE COMERCIALIZAÇÃO X LIBERDADE DE ESCOLHA X LIVRE CONCORRÊNCIA

A consolidação do modelo de grandes patrocínios privados para o financiamento dos festejos carnavalescos trouxe à tona debates jurídicos relevantes sobre a extensão das cláusulas de exclusividade comercial (JUSBRASIL, 2023).

Em diversos municípios, a celebração de contratos de patrocínio master confere à empresa vencedora do certame a exclusividade na venda e na divulgação de suas marcas de bebidas e insumos ao longo de todo o perímetro público delimitado como circuito da festa (Comunicação Salvador, 2023). Tal prática proíbe que ambulantes licenciados comercializem marcas concorrentes.

Sob a ótica do Direito Econômico e do Consumidor, críticos sustentam que a vedação absoluta à comercialização de marcas concorrentes em vias públicas transforma o espaço urbano em um mercado fechado (Agência Brasil, 2016). Essa limitação afrontaria os princípios constitucionais esculpidos no art. 170 da Constituição Federal de 1988, notadamente a livre concorrência, a livre iniciativa (SERASA EXPERIAN, 2023) e a proteção ao consumidor (JUSBRASIL, 2021):



- Livre Concorrência: A imposição de fornecedor único por ato administrativo contratual impede a justa competição entre agentes econômicos no mercado.
- Direito do Consumidor e Liberdade de Escolha: O consumidor/foleto vê cerceada a sua autonomia de decisão e liberdade de consumo dentro de um espaço originalmente público, sujeitando-se a preços e produtos estabelecidos sem concorrência direta na via.

Contudo, decisões judiciais sobre a matéria — a exemplo de ações civis públicas apreciadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia — têm ponderado a validade dessas cláusulas sob o prisma da supremacia do interesse público sobre o privado e da sustentabilidade financeira do evento (CONJUR, 2016). Sob essa perspectiva favorável à exclusividade, entende-se que a contrapartida econômica oferecida pelos patrocinadores privados reduz os custos do erário com a infraestrutura, segurança e limpeza pública, justificando a limitação temporária da exploração comercial.

Assim, cabe ao Poder Judiciário realizar o controle de legalidade dos atos administrativos e dos contratos de patrocínio, aferindo, em cada caso concreto, se as restrições impostas ao mercado e aos cidadãos respeitam a razoabilidade, a proporcionalidade e os limites legais da intervenção estatal.



6. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou o regime jurídico da limitação de uso das vias públicas municipais por ocasião de eventos culturais, com foco no Carnaval e nos impactos decorrentes de contratos administrativos de patrocínio com cláusula de exclusividade comercial.

Verificou-se que o fechamento das vias e a organização do tráfego urbano encontram respaldo legal na legislação de trânsito brasileira (art. 95 do CTB, Código de Trânsito Brasileiro), desde que atendidos os requisitos formais de prévia autorização, sinalização padronizada e comunicação à comunidade.

Por outro lado, a outorga de direitos de comercialização exclusiva no perímetro de eventos de massa gera relevante debate constitucional. De um lado, fundamenta-se na busca por recursos privados para o custeio da infraestrutura pública do evento; de outro, colide pontualmente com princípios constitucionais como a livre concorrência, a livre iniciativa e o direito de escolha do consumidor no espaço público.

Conclui-se que o equilíbrio entre a captação de recursos privados para grandes eventos socioculturais e a preservação dos direitos fundamentais exige da Administração Pública rigor no planejamento do certame licitatório e clareza nos limites contratuais. A atuação do Poder Judiciário e dos órgãos de fiscalização permanece indispensável para coibir abusos de poder econômico e assegurar que o interesse público primário prevaleça sobre os interesses estritamente corporativos no uso das vias públicas.



REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Venda de cerveja única em Salvador é crime, afirma especialistas.** Radioagência Nacional, 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/cultura/audio/2016-02/venda-de-cerveja-unica-em-salvador-e-crime-afirma>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo Esquematizado.** 10. ed. São Paulo: Método, 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.
- BRASIL ESCOLA. **Carnaval no Brasil.** UOL, 2023. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/carnaval/carnaval-no-brasil.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. **Limitações de uso e legislação viária municipal.** Portal Oficial, 2022. Disponível em: <https://www.camarasorocaba.sp.gov.br/newsitem.html?id=69f0c1b376843ec10646477a>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- COMUNICAÇÃO SALVADOR. **Responsáveis por injetar mais de R\$ 30 milhões no Carnaval, patrocinadores celebram retorno da festa.** Prefeitura Municipal de Salvador, 2023. Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/responsaveis->



por-injetar-mais-de-r-30-milhoes-no-carnaval-patrocinadores-celebram-retorno-da-festa/. Acesso em: 22 jul. 2026.

- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Carnaval reforça desafio urbano dos municípios brasileiros na maior festa do país**. Notícias CNM, 2024. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/carnaval-reforca-desafio-urbano-dos-municipios-brasileiros-na-maior-festa-do-pais>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CONJUR. **Executivo pode criar lei para limitar local de eventos**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-06/executivo-poder-criar-lei-limitar-local-evento/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CORREIO 24 HORAS. **Ambev é confirmada como patrocinadora oficial do Carnaval de Salvador**. Correio, 2024. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/minha-bahia/ambev-e-confirmada-como-patrocinadora-oficial-do-carnaval-2024-e-2025-1223>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CTB DIGITAL. **Comentários ao Artigo 95 do Código de Trânsito Brasileiro**. CTB Digital, 2023. Disponível em: <https://ctbdigital.com.br/artigo-comentarista/202/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- IDP. **Contratos Administrativos no Direito Brasileiro**. IDP Learning, 2023. Disponível em: <https://direito.idp.edu.br/idp-learning/direito-administrativo/contratos-administrativos/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- INFINITEPAY. **Licença para vender na rua: como conseguir a sua e trabalhar legalmente**. Blog InfinitePay, 2023. Disponível em: <https://www.infinitepay.io/blog/licenca-para-vender-na-rua-como-conseguir-a-sua-e-trabalhar-legalmente>. Acesso em: 22 jul. 2026.



- JUSBRASIL. **Características do Contrato Administrativo**. Jusbrasil, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/caracteristicas-do-contrato-administrativo/243109010>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- JUSBRASIL. **O princípio da livre concorrência e o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte na Constituição Federal de 1988**. Jusbrasil, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-livre-concorrencia-e-o-tratamento-favorecido-as-empresas-de-pequeno-porte-na-constituicao-federal-de-1988/2024420529>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- JUSBRASIL. **Patrocínio com exclusividade na venda de bebidas nas festividades de Carnaval**. Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/patrocinio-com-exclusividade-na-venda-de-bebidas-nas-festividades-de-carnaval/1764068739>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- LEGALE. **Município e restrição de veículos pesados: limites legais**. Blog Legale, 2022. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/municipio-e-restricao-de-veiculos-pesados-limites-legais/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- LETS.EVENTS. **Tipos de eventos culturais: quais são e como produzir**. Blog Lets.events, 2021. Disponível em: <https://lets.events/blog/tipos-de-eventos-culturais-quais-sao-e-como-produzir/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SALVADOR (Município). **Plano de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Salvador**. Leis Municipais, 2020. Disponível em:



<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-salvador-ba>. Acesso em: 22 jul. 2026.

- SALVADOR (Município). **Patrocinadores impulsionam Carnaval de Salvador movimentando economia e geração de empregos**. Secom Salvador, 2024. Disponível em: <https://salvador.ba.gov.br/patrocinadores-impulsionam-carnaval-de-salvador-movimentando-economia-e-geracao-de-empregos/>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- SERASA EXPERIAN. **Livre iniciativa e a ordem econômica nacional**. Conteúdos Serasa Experian, 2023. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/libre-iniciativa/>. Acesso em: 22 jul. 2026.