

# Direito Administrativo

# FAIXA EXCLUSIVA DE ÔNIBUS EM SÃO PAULO: UMA DEFESA JUSPOLÍTICA DE SUA IMPLANTAÇÃO E O LEGÍTIMO APOIO À SUA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POR AGENTES DA SPTRANS

---

*Exclusive bus lane in São Paulo: a juridical and political defense of its implementation and the legitimate support for the administrative oversight by the SPTrans agents*

**ANDRÉ LUIZ HALLEY SILVA RODRIGUES**

Bacharel em Direito pela USP. Assessor jurídico da SPTrans S.A.  
andrehalley@prefeitura.sp.gov.br

**JOÃO VICENTE AUGUSTO NEVES**

Pós-Graduado em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Assessor jurídico da SPTrans S.A.  
joao.neves@sptrans.com.br

**ÁREA DO DIREITO:** Administrativo

**RESUMO:** A prefeitura de São Paulo, diante do colapso iminente no sistema de transporte da cidade, que durante anos privilegiou o transporte individual, nos últimos anos inverteu a lógica investindo no transporte coletivo público de passageiros, especialmente por meio da implantação de corredores e faixas segregadas para ônibus. Tal política tem por objetivo principal garantir maior fluidez dos coletivos, mas para isso é preciso impedir que os automóveis particulares invadam essas faixas exclusivas. Uma das alternativas encontradas foi reforçar a fiscalização credenciando como agentes de trânsito os fiscais da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans que até então autuavam apenas infrações administrativas cometidas pelas empresas de ônibus. É sobre a legalidade da atuação dos agentes da SPTrans como agentes de trânsito que se debruça o presente artigo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ato administrativo – Fiscalização – Delegação – Autoridade – Competência – Legitimidade – Discricionariedade – Faixas exclusivas de ônibus.

**ABSTRACT:** The São Paulo City Government, beholding the impending collapse in the city's transport system, which for years favored individual transport, started to reverse this situation by investing in recent years in the public transport, especially through the implementation of corridors and segregated bus lanes. This policy is primarily aimed at ensuring greater fluidity of the buses, but to achieve this goal is needed to prevent private cars of invading these exclusive tracks. One of the alternatives found was to strengthen surveillance by accrediting the São Paulo Transporte S.A. – SPTrans agents, who used to fine only administrative offenses committed by the bus companies, as traffic inspectors. Therefore this article is about the legality of the actions of SPTrans agents as traffic inspectors.

**KEYWORDS:** Administrative act – Supervision – Delegation – Authority – Competence – Legitimacy – Discretion – Bus priority lanes.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. O histórico da delegação de competência aos agentes da SPTrans para a lavratura dos autos de infração – 3. O posicionamento do Ministério Público e do Poder Judiciário sobre o tema – 4. Conclusão – Bibliografia.

Em recente edição da Revista dos Tribunais, foi publicado um artigo<sup>1</sup> tratando da aplicação de penalidades por infrações de trânsito praticadas em virtude do tráfego de automóveis particulares pelas

---

<sup>1</sup> . TEIXEIRA, Paulo Ricardo Gois. As faixas exclusivas de ônibus e a ilegítima fiscalização administrativa pela SPTrans. *RT* 956/19-23, São Paulo: Ed. RT, jun. 2015.

faixas exclusivas de ônibus, concluindo pela ilegalidade e nulidade dos atos, uma vez que a fiscalização ter-se-ia dado por agentes da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans e não por agentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo ou da Companhia de Engenharia e Tráfego – CET. O presente artigo presta-se, então, a apresentar uma visão diametralmente oposta, contribuindo com tão atual e relevante debate e pugnando pela legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados pelos agentes da SPTrans.

## 1. INTRODUÇÃO

Faz-se necessário, no entanto, perpassarmos pelas minudências da implantação de faixas exclusivas de ônibus na atual gestão da Prefeitura do Município de São Paulo enquanto política pública voltada à mobilidade urbana, suas causas e consequências, pelas quais o autor daquele artigo talvez desconheça.

Em 2002, veio a lume a Lei municipal 13.430, a qual instituiu o plano diretor estratégico que vigoraria até 2014. Aquele plano determinava a priorização do transporte coletivo público, determinando a implantação de uma infraestrutura viária própria voltada a este serviço essencial e propugnando ainda pela ocorrência de medidas governamentais que desestimulassem o transporte individual motorizado, conforme se extrai da leitura conjunta do art. 7.º, VIII; art. 12, IX; art. 16, VI; art. 82, II, VII, VIII e XIII; art. 83, II; art. 113; art. 114, § 1.º, I, e especialmente do art. 84, III e X, abaixo transcrito:

“Art. 84 – São ações estratégicas da política de circulação viária e de transportes: (...)

III – implantar corredores segregados e faixas exclusivas de ônibus, reservando espaço no viário estrutural para os deslocamentos de coletivos, conforme demanda de transporte, capacidade e função da via; (...)

X – operar o sistema viário priorizando o transporte coletivo, em especial na área consolidada, respeitadas as peculiaridades das vias de caráter eminentemente residencial; (...)”

Percebe-se claramente que a legislação em vigor, quando do início da execução da Meta 96 do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura paulistana, expressa e cogentemente impunha a necessidade de ser reservado um espaço no viário por meio de faixas exclusivas, além de corredores segregados de ônibus. A prioridade, no sistema viário municipal, ao transporte coletivo público permaneceu com o advento do novo plano diretor estratégico, promulgado pela Lei municipal 16.050/2014, através dos arts. 6.º, XI; 7.º, IV; 23, VII; art. 138, III; e em especial do § 3.º do art. 241:

“§ 3.º As vias do sistema viário estrutural de interesse do transporte coletivo devem ser condicionadas e ordenadas de forma a priorizar[em] a circulação de transporte público coletivo por meio de reserva de faixas exclusivas no viário.”

Até março de 2013, havia somente 60 km de faixas exclusivas de ônibus à direita. Em maio de 2015, São Paulo passou a contar com 386 km.<sup>2</sup> Em termos práticos, a adoção desta política pública resultou em uma melhoria geral de desempenho de 49,2% na velocidade dos ônibus que transitaram pelas faixas exclusivas. Se antes dessa grande operação os ônibus circulavam, em média, a 14 km/h, dali em diante ultrapassaram a marca de 20 km/h. Segundo os dados da CET, este ganho de eficiência na velocidade média comercial dos ônibus proporcionou, em média, uma redução no tempo de viagem em 38 minutos ou em aproximadamente 20 h/mês para os passageiros.<sup>3</sup> De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em setembro de 2014, 88% dos entrevistados apoiaram essa medida.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> . Disponível em: [http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/96]. Acessado em: ago. 2015.

<sup>3</sup> . Publicação prefeitura Faixas Exclusivas.

<sup>4</sup> . Disponível em: [http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/09/1342647-faixa-exclusiva-para-onibus-e-aprovada-ate-

É indubitável, ainda, o fato de que quanto menos tempo se fica no trânsito, mais qualidade de vida o cidadão disporá. Uma pesquisa<sup>5</sup> realizada pela FGV/Eaes (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas) em parceria com a MyFunCity, intitulada *Survey Well Being Brasil Cidade de São Paulo*, concluiu (i) que o tempo gasto no trânsito e qualidade do transporte público são as principais insatisfações do paulistano em relação à mobilidade; (ii) que o trânsito piora a saúde da população e ainda limita tempo com a família; e (iii) que o tempo gasto no trânsito parece que dificulta a satisfação de dois aspectos julgados relevantes pelos respondentes: estar com a família e praticar atividades físicas. Além disso, a velocidade das vias públicas impacta diretamente no dimensionamento dos custos dos serviços de transporte coletivo público de passageiros na Cidade de São Paulo, além de influenciar no cotidiano da população atendida por tais serviços.

Quanto menor a velocidade, mais tempo o ônibus gasta para transportar os cidadãos fazendo com que seja necessária uma maior quantidade de ônibus para prestar o mesmo serviço, aumentando custos e impactando na tarifa.

A menor velocidade implica também em maiores gastos com combustível. Isso é facilmente perceptível pelo senso comum quando comparamos o consumo de um carro de passeio na estrada e na cidade. A queda na velocidade dos ônibus traz prejuízos também aos usuários do serviço, pois o atraso nas viagens implica em menor tempo produtivo, maior tempo exposto à poluição, ao desgaste físico e psicológico etc.

É oportuno lembrar que a capacidade de um ônibus biarticulado, por exemplo, é de transportar até 198 passageiros por veículo, enquanto que o automóvel na cidade paulistana transporta, em média, 1,7 cidadãos por veículo. Ou seja, os prejuízos agregados com queda de velocidade são bem maiores quando se trata de transporte coletivo público sobre pneus.

Por isso, é fundamental que o Poder Público atue no sentido de priorizar a melhora da velocidade nas vias utilizadas pelo transporte público, inclusive tomando medidas inibidoras e coercitivas daquelas ocorrências que prejudicam a fluidez do trânsito.

A essa opção de investir em uma determinada política pública, em direito damos o nome de *discricionariedade*.

Destacamos, a título de ilustração, o seguinte trecho de recentíssimo acórdão da lavra do i. Des. Marcos Pimentel Tamassia, quando do julgamento da ACP 2068407-05.2015.8.26.0000, que trata da implantação de ciclovias na cidade de São Paulo:

“O projeto de implantação do sistema ciclovitário é um dos mais importantes da atual gestão municipal, eleita pelo povo paulistano para exercer as opções de políticas públicas nos assuntos locais, tal como é o trânsito, no exercício da competência do Município.”<sup>6</sup>

Perceba que o i. desembargador reconhece o poder discricionário de o administrador público optar por determinada política pública, o que, no caso daqueles autos, significa investir na bicicleta como modo de transporte.

Para o saudoso catedrático Hely Lopes Meirelles:

“A faculdade discricionária distingue-se da vinculada pela maior liberdade de ação que é conferida ao administrador. Se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar um ato discricionário [ela] é livre, no âmbito que a

---

por-usuarios-de-carro.shtml].

<sup>5</sup> . Disponível em: [http://ag.taxi.br/projetos/myfuncity/WBB\_RELATORIO\_SP.pdf].

<sup>6</sup> . AgIn 2068407-05.2015.8.26.0000, rel. Marcos Pimentel Tamassia; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 1.ª Câ. de Direito Público; j. 21.07.2015; data de registro: 22.07.2015.

lei lhe concede essa faculdade.”<sup>7</sup>

Nosso festejado Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua a discricionariedade como:

“Discricionariedade é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não de possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente”.<sup>8</sup>

O administrador público tem a possibilidade de optar, por exemplo, por oferecer incentivos fiscais para atrair uma fábrica de automóveis e gerar um mercado consumidor deste produto, investindo em largas e bem pavimentadas avenidas com o objetivo de que as pessoas desenvolvam a necessidade de adquirirem um automóvel, gerando receitas para o município e movimentando a economia, porém, produzindo mais poluição ambiental e sonora e paulatinamente saturando a mobilidade urbana etc.

Poderia o Poder Executivo, da mesma forma, optar por, em detrimento do transporte individual, investir no transporte coletivo público, tomando medidas para a redução do número de veículos nas ruas.

A possibilidade de serem escolhidos diversos projetos políticos diferentes, por vezes contrapostos, de tempos em tempos é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Ante o estrangulamento do sistema viário e do espaço urbano da cidade de São Paulo, a atual administração optou por dar efetividade aos comandos normativos do plano diretor estratégico, já citado alhures, tomando providências administrativas para a priorização do transporte coletivo público por meio da implantação de corredores e de faixas exclusivas de ônibus, dentro das balizas da discricionariedade.

A implantação dos corredores e de faixas exclusivas tem por objetivo reduzir o tempo das viagens e com isso proporcionar melhora na qualidade de vida dos munícipes, que poderão utilizar o tempo economizado na locomoção para descansarem, estudarem, divertirem-se, ou simplesmente para dedicarem-se ao ócio.

Aqui nos encontramos com outro princípio do direito administrativo: *a preponderância do interesse público sobre o interesse privado*.

Pois ao limitar-se a utilização da via pública ao transporte individual, otimiza-se sua utilização pelo essencial serviço de transporte coletivo público.

Destaque-se, ainda, que, segundo estudo apresentado para obtenção do título de mestre na Escola Politécnica da USP,<sup>9</sup> a política de corredores e de faixas exclusivas apresentou redução na emissão de gases do efeito estufa e nocivos à saúde.

Segundo o estudo um dos fatores que colaboram para a redução da emissão de poluentes é a fluidez garantida pelos corredores que tiram o ônibus dos constantes engarrafamentos.

Vale a pena destacar o seguinte trecho da tese supracitada:

“Em função da limitação do espaço viário nos grandes centros urbanos tem crescido a utilização de corredores de ônibus, objetivando dar maior eficiência ao transporte público por meio da segregação de faixas ou pistas exclusivas. A ideia básica é proteger o fluxo dos ônibus, de maneira que não fique

---

<sup>7</sup> . MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed., São Paulo: Malheiros, 1998. p. 103.

<sup>8</sup> . MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2012. p. 988.

<sup>9</sup> . CASTRO, Carlos Fernando Carvalho de. *Avaliação de Fatores Intervenientes nas Emissões Veiculares em Corredores de Ônibus/C.F.C. de Castro*. Dissertação (Mestrado), São Paulo: Escola Politécnica da USP, Departamento de Transportes, 2008. p. 156. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-05112008-113346/pt-br.php]. Acesso em: 26.08.2015.

exposto aos congestionamentos ocasionados em geral, pelo excesso de veículos leves.

Esse tipo de solução, que vem sendo denominado na literatura técnica internacional como ‘*Bus Rapid Transit – BRT*’, visa, em última análise, proporcionar maiores capacidades de transporte associadas a padrões elevados de conforto e segurança e maiores velocidades médias do transporte público em relação aos níveis de serviço das formas de operação convencionais de ônibus urbanos.”

Outra consequência que se pode destacar da implantação pragmática e eficiente das faixas exclusivas de ônibus é a substituição de um modo de transporte – individual motorizado – por outro – o coletivo público. É o que se vê na tese de mestrado do Secretário Municipal de Transportes:

“O aumento da velocidade dos ônibus tem propiciado o aumento no número de passageiros (ESTADÃO, 2014a), sinal de que é possível reverter a queda de deslocamentos por esse tipo de modal como vinha acontecendo no sistema. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas – Ipespe, cerca de 6% de paulistanos deixaram de usar carro para utilizar outro meio de transporte. Deste número de pessoas, 67% passaram a usar o ônibus (ESTADÃO, 2014b).”<sup>10</sup>

Aponta-se também, a partir da implantação da política pública de segregação de faixas de ônibus, a minimização, mesmo que timidamente, de problemas de saúde pública causados pela concentração de gases tóxicos e material particulado na atmosfera.

Bem delimitados o poder discricionário, a legalidade da política pública e o interesse público avancemos na questão da descentralização da administração.

Decidida a política a ser implementada, dentro das balizas legais, o poder público delegará, a partir de uma série de critérios, a execução do projeto ao ente, ou aos entes, afeitos ao tema capazes de bem desempenharem as funções do Estado.

Este fenômeno é conhecido, em direito administrativo, por *descentralização ou por desconcentração* da administração pública.

A Prof. Odete Medauar entende que “existe desconcentração quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica (diferentemente da descentralização, em que transferem atividades a entes dotados de personalidade jurídica própria (...)).”<sup>11</sup>

Para a autora, a “descentralização administrativa significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. (...) Nessa concepção, para descentralizar é preciso o seguinte: a) atribuir personalidade jurídica própria a um ente diverso da matriz (no Brasil, União, Estados, Distrito Federal, Municípios) (...)”.

A Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro também concebe a *descentralização* como sendo a divisão externa das competências, enquanto que a *desconcentração* trataria da distribuição interna das competências.<sup>12</sup>

Desta forma, na hipótese do art. 280, § 4.º, do CTB, temos a *descentralização* que transfere aos Estados e Municípios o poder de polícia na fiscalização das infrações de trânsito.

A ilustrada doutrinadora apresenta-nos, ainda, a *descentralização por serviços*, cujo conceito, no original, transcreve-se a seguir, com destaques no original:

“Descentralização *por serviços, funcional ou técnica* é a que verifica quando o poder público (União, Estado, ou Municípios) cria uma pessoa de direito público ou privado e a ela atribui a

---

<sup>10</sup> . TATTO, Jilmar Augustinho. *Mobilidade urbana em São Paulo: Aplicação de soluções imediatas e eficazes*. São Paulo, 2015. p. 74.

<sup>11</sup> . MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 58.

<sup>12</sup> . DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

titularidade da execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode se dar por meio de *lei* e corresponde, basicamente, à figura da *autarquia*, mas abrange também *fundações* governamentais, *sociedades de economia mista e empresas públicas*, que exerçam serviços públicos.”<sup>13</sup>

Daí o papel da SPTrans enquanto sociedade de economia mista cujo escopo é implementar as medidas necessárias para o aperfeiçoamento do transporte coletivo públicos de passageiros na cidade de São Paulo.

Não se pretende esgotar o debate neste ensaio, senão com ele contribuir ao se lançar luz sobre ponte que julgamos relevante para entendimento do tema, no qual adiante aprofundaremos mais.

## 2. O HISTÓRICO DA DELEGAÇÃO DA COMPETÊNCIA AOS AGENTES DA SPTRANS PARA A LAVRATURA DOS AUTOS DE INFRAÇÃO

Em 2011, circulou na São Paulo Transporte S.A. – SPTrans um procedimento administrativo referente à possibilidade de seus agentes de fiscalização aplicarem multas em *veículos não autorizados que trafegassem pelos corredores e pelas faixas exclusivas*. O assunto também foi tratado no Processo Administrativo 2013-0.108.286-0, inclusive com parecer favorável da Procuradoria do Município, do qual se destacam os seguintes excertos:

“Ademais, a lavratura do auto de infração é atividade meramente executória de certificação de um fato, ou seja, da ocorrência da infração. A decisão a respeito da eventual imposição da penalidade compete à autoridade de trânsito e não ao agente que lavra o auto de infração.”

“(…) não há impedimento de natureza jurídica para a designação de agentes da SPTrans para lavratura de auto de infração quando presenciarem veículos não autorizados trafegando pelos corredores ou faixas exclusivos de tráfego de ônibus.”

À época, partiu-se da premissa de que a Lei 13.241/2001 e o Dec. municipal 42.736/2002 atribuíram à empresa a competência para gerenciar os serviços de transporte coletivo, bem como fiscalizar as linhas e também realizar o *acompanhamento operacional dos corredores e faixas exclusivas de ônibus* do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Sendo cediço que a invasão de veículos não autorizados causa prejuízos à fluidez operacional e à velocidade comercial desempenhada pelos ônibus, considerando a necessidade de intensificação da fiscalização para coibir e minorar a invasão de veículos, indagou-se se os empregados da SPTrans poderiam ser credenciados para esta função fiscalizadora em virtude do disposto no art. 280, § 4.º, da Lei federal 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro:

“Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

- I – tipificação da infração;
- II – local, data e hora do cometimento da infração;
- III – caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;
- IV – o prontuário do condutor, sempre que possível;
- V – identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração;
- VI – assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

---

<sup>13</sup> . Op. cit., p. 298.

§ 1.º (Vetado);

§ 2.º A infração deverá ser comprovada por declaração da *autoridade ou do agente da autoridade de trânsito*, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo Contran.

§ 3.º Não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incs. I, II e III, para o procedimento previsto no artigo seguinte.

§ 4.º *O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência” (grifos não originais).*

Neste momento, é oportuno destacar que o órgão executivo de trânsito do Município de São Paulo é o Departamento de Operação do Sistema Viário – DSV, subordinado à Secretaria Municipal de Transportes. Nem a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, nem a São Paulo Transporte, nem a Polícia Militar do Estado de São Paulo o são.

A legislação federal, por meio do Código de Trânsito Brasileiro, autoriza hialinamente que o órgão municipal de trânsito delegue para servidores civis, estatutários ou celetistas, bem como a policiais militares, competência para lavrar auto de infração, conforme visto no art. 280, §4.º, do CTB. O auto de infração de trânsito é meramente uma *peça informativa* que subsidia a autoridade de trânsito (DSV) na aplicação das penalidades.<sup>14</sup>

A respeito, pronuncia-se a doutrina:

“(…) Verificada a infração, como procederá o agente ou autoridade que a constatar? Lavrará o auto de infração, considerando o documento de constatação e anotação da irregularidade praticada. E autuar é anotar, registrar, reproduzir no papel o que acontece na via quando envolvida a circulação (...)”<sup>15</sup>

É possível ver com clareza a competência do Departamento de Operação do Sistema Viário – DSV no Dec. municipal 37.293/1998:

“Ficam atribuídas à Secretaria Municipal de Transportes – SMT, através do Departamento de Operação do Sistema Viário – DSV, órgão executivo municipal de trânsito, urbano e rodoviário, na área de circunscrição do Município de São Paulo, as competências, prerrogativas e encargos previstos no Código de Trânsito Brasileiro.”

Em razão desta competência é que o Diretor do DSV credenciou por meio de portarias os empregados da SPTrans para exercerem, como *agentes da autoridade de trânsito*, a fiscalização dos veículos que transitam irregularmente somente nas faixas exclusivas de ônibus à esquerda ou à direita (art. 184, I e II, do CTB).

As portarias supramencionadas são exemplos de *atos administrativos* que delegam competência da administração direta a administração indireta, perfazendo a descentralização administrativa, *observados os ditames da lei e os critérios de conveniência e oportunidade em prol do interesse público*. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:<sup>16</sup>

“Delegar é conferir a outrem atribuições que originariamente competiam ao delegante. As

---

<sup>14</sup> . Em realidade, há um estigma de que autuação constitui-se em multa, ao se dizer, por exemplo, que o policial militar aplicou uma multa o condutor infrator. Como frisado, a autuação de trânsito importa em ato administrativo vinculado, através do qual se inicia o processo para a aplicação da penalidade cabível para cada caso.

<sup>15</sup> . RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2003. p. 580.

<sup>16</sup> . MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, p. 125.



delegações dentro do mesmo Poder são, em princípio, admissíveis, desde que o delegado esteja em condições de bem exercê-las.”

*O credenciamento dos empregados da SPTrans não visa à autuação de infrações genéricas, mas aquelas concernentes à invasão prevista nos incs. I e II do art. 184 daquele Código, caso contrário fugiria ao escopo da empresa.*

“Art. 184. Transitar com o veículo:

I – na faixa ou pista da direita, regulamentada como de circulação exclusiva para determinado tipo de veículo, exceto para acesso a imóveis lindeiros ou conversões à direita:

Infração – leve;

Penalidade – multa;

II – na faixa ou pista da esquerda regulamentada como de circulação exclusiva para determinado tipo de veículo:

Infração – grave;

Penalidade – multa.”

É cristalino o fato de que os técnicos de transportes da SPTrans devidamente credenciados pela autoridade municipal de trânsito, nos termos do art. 280, § 4.º, do CTB, não aplicam multas de trânsito, mas somente prestam informações e colhem subsídios referentes a veículos que indevidamente circulam em faixas ou pistas expressamente proibidas, a exemplo dos corredores à esquerda da via e faixas exclusivas à direita do leito carroçável. Tais elementos colhidos pelos técnicos são repassados à autoridade municipal responsável pelo efetivo processamento das multas.

Consta do Estatuto Social da empresa (publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 14.07.2009), no Capítulo I, § 2.º do art. 3.º:

“Art. 3.º A sociedade tem por objeto a realização de estudos para o planejamento, gestão, fiscalização e exploração de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, nos termos da Lei municipal 13.241, de 12.12.2001. (...)

§ 2.º A sociedade poderá assumir outras atribuições afins ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo, que tenham por finalidade contribuir para sua racionalização e aperfeiçoamento nos termos do art. 29 da Lei 13.241, de 12.12.2001, em especial: (...)

IX – exercer as demais atividades destinadas à consecução de suas finalidades.”

Oras, é indubitável que a lavratura de autos de infração por empregados da SPTrans legitimamente credenciados pelo DSV, a verdadeira autoridade de trânsito municipal, só tende a contribuir para a racionalização e aperfeiçoamento da velocidade comercial dos ônibus. Parece-nos patente que a São Paulo Transporte S.A. não tenha apenas um único objeto a ser perseguido, mas subsidiariamente qualquer outro previsto no § 2.º e no inc. IX. Pavimenta essa tese o art. 29 da Lei municipal 13.241/2001.

### 3. O POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA

A temática do credenciamento pelo DSV aos agentes de fiscalização da SPTrans para a lavratura de autos de infração *já foi abordada pelo Ministério Público Estadual*.<sup>17</sup> À época, foi questionada a competência da SPTrans para aplicar multas, posto não se tratar de órgão ou entidade executiva de trânsito. O *procedimento apuratório desembocou em proposta de arquivamento*, cuja conclusão do i.

---

<sup>17</sup> . Este assunto foi tratado no Processo Interno (PI) 2014/1685.

representante do órgão ministerial transcreve-se *in verbis*:

“Vale dizer que houve delegação de competência, tal e qual admitido pelo art. 280, § 4.º, do CTB.

Por fim, cabe lembrar que a SPTrans – São Paulo Transportes S.A. é exercente de atividade pública. Constitui-se em entidade auxiliar da administração municipal no desempenho de seus misteres relacionados ao trânsito e ao transporte público na órbita municipal. Logo, não se divisa nenhuma outorga indevida de poder de polícia a um particular comum.

Posto isto, promove-se o arquivamento do presente procedimento, consoante Súmula 40 do Conselho Superior do Ministério Público.”

Uma vez prevista a vedação ou restrição ao direito do administrado em lei (art. 184 do CTB) e ocorrendo delegação ao particular do auxílio a fiscalização, não se conjectura quebra na isonomia ou imputação de supremacia de um particular sobre o outro. O Estado não perde seu *ius imperi*, nem mesmo o está a delegar. Tanto verdade que as multas municipais que chegam aos municípios são remetidas tão somente pelo DSV, jamais pela Polícia Militar, pela CET, pela SPTrans ou pela Guarda Civil Metropolitana.

Percebe-se que, sob este diapasão, admite-se a participação privada – no presente caso, a São Paulo Transporte S.A. – como *auxiliar* ao exercício do Poder de Polícia pelo Estado. Sobre os atos de auxílio ao exercício do Poder de Polícia, José dos Santos Carvalho Filho denominou-os “*operacionalização material da fiscalização*”.<sup>18</sup>

“Em determinadas situações em que se faz necessário o exercício do poder de polícia fiscalizatório (normalmente de caráter preventivo), o Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a *operacionalização material da fiscalização* através de máquinas especiais, como ocorre, por exemplo, na triagem em aeroportos para detectar eventual porte de objetos ilícitos ou proibidos. Aqui o Estado não se despe do poder de polícia nem procede a qualquer delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à constatação de fatos. O mesmo ocorre, aliás, com a fixação de equipamentos de fiscalização de restrições de polícia, como os aparelhos eletrônicos utilizados pelos órgãos de trânsito para a identificação de infrações por excesso de velocidade: ainda que a fixação e a manutenção de tais aparelhos possam ser atribuídos a pessoas privadas, *o poder de polícia continua sendo da titularidade do ente federativo constitucionalmente competente. Nada há de ilícito em semelhante atribuição operacional*” (grifos não originais).

Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>19</sup> a seu turno, definiria este auxílio à atividade fiscalizadora do Poder Público como *atos materiais* que podem ser precedentes aos atos jurídicos de polícia. A participação da pessoa privada (vale destacar que a participação acionária da Municipalidade de São Paulo junto à SPTrans é de 99,96% e que esta presta serviços públicos e, portanto, não executa atividade econômica), não importa em manutenção de uma relação direta com o particular cujo direito está sendo restringido ou a quem a obrigação está sendo imposta.

A esse pensamento também se filia Marçal Justen Filho:<sup>20</sup>

“Veda-se a delegação do poder de polícia a particulares não por alguma qualidade essencial ou peculiar à figura, mas porque o Estado Democrático de Direito importa o monopólio estatal da violência.

---

<sup>18</sup> . CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 75.

<sup>19</sup> . MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 846-848.

<sup>20</sup> . JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 580.

Não se admite que o Estado transfira, ainda que temporariamente, o poder de coerção jurídica ou física para a iniciativa privada.

*Isso não significa vedação a que algumas atividades materiais acessórias ou conexas ao exercício do poder de polícia sejam transferidas ao exercício de particulares.* O que não se admite é que a imposição coercitiva de deveres seja exercitada por terceiros, que não os agentes públicos” (grifos não originais).

Assim também é o caso da CET. Em que pese o fato de que um contrato de prestação de serviços somente deva ser firmado entre esta empresa e a Secretaria Municipal de Transportes por força do Dec. municipal 37.293/1998, o apoio à fiscalização é atividade passível de ser compartilhada concorrentemente pelos órgãos da administração direta e indireta de São Paulo. O suporte técnico e administrativo prestado à Secretaria e ao DSV, bem como o suporte técnico à fiscalização de trânsito são atividades previstas na cláusula 1.1.7 do Contrato 01/15-SMT, celebrado entre a Prefeitura e a CET. Nota-se exaustivamente, portanto, que o DSV mantém-se como a autoridade municipal de trânsito na capital paulista, atribuindo de forma concorrente o apoio à sua fiscalização.

*Mutatis mutandis*, a legalidade dos misteres desenvolvidos tanto pela CET, quanto pela SPTrans, ora em debate, já foi declarada pelo STJ em caso análogo – REsp 817.534/MG – onde o i. Min. Mauro Campbell Marques, fazendo referência aos quatro grupos de atividades que envolvem a consecução do poder de polícia, quais sejam: (i) legislação; (ii) consentimento; (iii) fiscalização e; (iv) sanção, assegura que:

“2. (...) A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por sociedade de economia mista por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).

(...)

5. Somente o[s] atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.”

Ora, evidente que na situação em debate a SPTrans, por meio de seus agentes de fiscalização devidamente credenciados pelo DSV, apenas exerce atividade de apoio à fiscalização dos corredores e faixas exclusivas de ônibus da Capital Paulista, atribuição essa possível face ao entendimento do C. STJ acima colacionado, sendo que as multas (sanções) aos veículos particulares que invadem essas vias segregadas são emitidas pelo DSV, órgão da administração direta do Município de São Paulo.

Conclui-se, portanto, que a atividade exercida pelos agentes de fiscalização da SPTrans nos corredores e faixas exclusivas de ônibus, averiguando a invasão de carros particulares nessas vias segregadas no território paulistano, faz-se em consonância com a legislação tanto federal, quanto à municipal, a doutrina e a mais moderna jurisprudência superior pátria.

A importância de se alcançar a plena fluidez no Sistema de Transporte Público sobre pneus no Município de São Paulo, encontra-se também em debate no Poder Judiciário Paulista, em ação cominatória movida pela SPTrans contra o Estado de São Paulo, cujo objeto é a obrigação desse ente federativo de que, por meio de sua Polícia Militar, quando da ocorrência de manifestações e passeatas públicas, desobstrua os corredores e faixas exclusivas de ônibus, sem, contudo, impedir o direito à livre manifestação de pensamento e reunião, harmonizando-se, assim os direitos consagrados na Constituição da República em seu art. 5.º, XV (direito à livre circulação e locomoção, IV (direito à expressão do pensamento) e XVI (direito à reunião) – autos do Processo 0035163.28.2013.8.26.0053, 10.ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

Com efeito, foi concedida a liminar pleiteada, a qual não obstante a suspensão dos seus efeitos posteriormente, ficou consignado que:

“(…) conforme bem ressalva a autora, a tutela jurisdicional que pleiteia – e que lhe é concedida *incontinenti* –, não busca obstacularizar o direito fundamental à livre manifestação cívica, senão que

seu objetivo é apenas o de manter o pleno funcionamento do serviço de transporte público nesta Capital. De fato, ponderando-se como é de se realizar quando se está a analisar a possível colisão entre dois direitos fundamentais (*no caso, o direito do Poder Público de manter um serviço público em funcionamento*) e o direito à livre manifestação cívica em vias públicas, ponderando-se tais direitos, pois, é de se concluir que a providência liminar pleiteada pela autora não esvazia ou retira dos manifestantes o direito a que se manifestarem livremente, *apenas os impede de atrapalharem a circulação dos ônibus, o que é obrigação da ré em zelar para que isso não ocorra, como, de resto, exige o interesse público*” (grifos não originais).

Destaca-se que o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio de sua Procuradoria de Habitação e Urbanismo, na ação supra mencionada exarou parecer favorável à tese esposada pela SPTrans consignou ser “pertinente a pretensão posta pela autora (possibilidade jurídica do pedido)”.

Por fim, nem se ouse levantar a alegação de que haveria acúmulo de função por parte do agente da SPTrans credenciado pelo DSV, isto porque em decisão de 1.<sup>a</sup> Instância da Justiça Trabalhista,<sup>21</sup> teve-se que:

“A CLT não disciplina o acúmulo de função. Desse modo, por falta de previsão legal, e considerando o disposto no art. 456, parágrafo único, da CLT, não é devido o adicional por acúmulo de função e nem diferenças, pois na falta de disposição legal ou contratual, o empregado obriga-se a todo serviço compatível com a sua condição pessoal. Ainda que assim não fosse, a descrição do cargo do reclamante descrito no edital de concurso público (...) prevê expressamente a natureza fiscalizatória do cargo, a qual se coaduna à atividade de agente de autoridade de trânsito.”

Não há que se falar, portanto, diferentemente do que afirmado no artigo científico retrocomentado, em hipóteses de improbidade administrativa, tendo em vista a legalidade e a legitimidade de todos os aspectos circundantes à situação, sendo que pelo, contrário a atividade desenvolvida pelos agentes de fiscalização da SPTrans tem por escopo garantir a maior eficiência e eficácia do Sistema de Transporte Público do Município de São Paulo.

#### 4. CONCLUSÃO

Com o fito de melhorar a fluidez de tráfego de ônibus, priorizando o essencial serviço público de transporte coletivo em atendimento à legislação vigente, a Prefeitura do Município de São Paulo vem implantando faixas exclusivas de ônibus no sistema viário paulistano.

Os autores esclarecem, mais uma vez que o presente artigo não tem a pretensão de esgotar o tema trazido, mas proporcionar contribuição ao debate apresentando uma visão juspolítica da mobilidade urbana na cidade de São Paulo.

O emaranhado de normas que regulam, tanto o trânsito, quanto o transporte público coletivo, exige do administrador, operadores e usuários muita habilidade para fazerem o sistema da mobilidade urbana funcionar.

Acreditamos que uma das políticas públicas voltadas ao tema da mobilidade urbana comece com uma decisão discricionária, que nada mais é do que uma decisão política, a partir da qual se vai dando a interpretação conforme toda a plêiade de direitos dos cidadãos, construindo o arcabouço necessário para efetivar a política pública. E esta se sustenta no basilar interesse público, através da economia no tempo de viagens e de menor emissão de gases poluentes e maior qualidade de vida no específico contexto das faixas exclusivas de ônibus à esquerda ou à direita.

Quanto a legalidade da atuação dos agentes da SPTrans em autuarem os veículos particulares que transitam por essas faixas, resta claro inexistir qualquer irregularidade, pois quem efetivamente detém a fiscalização e poder sancionador para aplicar multas é a autoridade de trânsito municipal, que na

---

<sup>21</sup> . Sentença exarada no Processo 0001075-78.2015.5.02.0063.

cidade de São Paulo dá-se pelo DSV.

Seria um contrassenso os agentes da SPTrans, que são responsáveis por garantirem a fluidez do serviço de transporte coletivo público, nada pudessem fazer para inibirem a deliberada invasão da faixa exclusiva por veículos particulares.

Finalmente, a política de investimento em transporte coletivo público por todos os seus meios, inclusive atribuindo aos agentes de fiscalização da SPTrans o poder de lavrarem os autos de infração, na hipótese de veículos não autorizados invadirem as faixas e corredores exclusivos, coaduna-se com a legislação, com a jurisprudência, com a doutrina, com o entendimento do Ministério Público e do Poder Judiciário.

## BIBLIOGRAFIA

- AgIn 2068407-05.2015.8.26.0000, Rel. Marcos Pimentel Tamassia; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 1.<sup>a</sup> Câmara de Direito Público; j. 21.07.2015; data de registro: 22.07.2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CASTRO, Carlos Fernando Carvalho de. Avaliação de fatores intervenientes nas Emissões Veiculares em Corredores de Ônibus/C.F.C. Dissertação (Mestrado), São Paulo: Escola Politécnica da USP. Departamento de Transportes, 2008. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-05112008-113346/pt-br.php]. Acesso em: 26.08.2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1998.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Ed. RT, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed., São Paulo: Malheiros Editores.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2003.

---

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- As faixas exclusivas de ônibus e a ilegítima fiscalização administrativa pela SPTrans, de Paulo Ricardo Gois Teixeira – RT 956/19-23 (DTR\2015\7806);
- Do ato ao processo administrativo: a crise da ideia de discricionariedade no direito administrativo brasileiro, de José Emílio Medauar Ommati – RT 930/23-48 (DTR\2013\2544); e
- O controle interno da administração pública e seus mecanismos, de Vitor Rhein Schirato – RT 956/25-50 (DTR\2015\7810).