



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.895 - RJ (2009/0128962-4)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE
ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS CONVAN
ADVOGADO : JOÃO FERREIRA NASCIMENTO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : FERNANDA AVERBUG E OUTRO(S)
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO - DETRAN/RJ
PROCURADOR : FLÁVIO MÜLLER E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA PARA LIBERAR VEÍCULOS RETIDOS IRREGULARMENTE. POSTULAÇÃO DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS PARA TODOS OS FILIADOS. NÃO AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO JUSTO RECEIO. INVIABILIDADE. PRECEDENTE.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que concedeu parcialmente a segurança para determinar a liberação de veículos retidos de forma irregular - de associados de entidade - em operação de trânsito, denegando o pleito de extensão de tais efeitos para fiscalizações futuras.

2. O pedido de concessão de segurança preventiva de forma coletiva exige a demonstração de justo receio por parte do impetrante, que demanda a juntada de provas pré-constituídas da existência de premente ameaça, em tese concretizável.

3. Apesar de evidenciada violação ao direito líquido e certo de filiados, que tiveram os seus veículos retidos em desatenção aos ditames legais, não foi evidenciado ou comprovado que tal conduta administrativa seja procedimento padronizado; logo, ante a ausência de demonstração do justo receio, não é possível estender os efeitos da ordem concedida para todos os filiados da entidade. Precedente: RMS 19.318/RS, Rel. Ministro Honildo Amaral de Mello Castro (Desembargador convocado do TJ/AP), Quarta Turma, julgado em 16.3.2010, DJe 29.3.2010.

Recurso ordinário improvido.

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 05 de dezembro de 2013(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.895 - RJ (2009/0128962-4)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE
ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS CONVAN
ADVOGADO : JOÃO FERREIRA NASCIMENTO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : FERNANDA AVERBUG E OUTRO(S)
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO - DETRAN/RJ
PROCURADOR : FLÁVIO MÜLLER E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS CONVAN, com fundamento no art. 105, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado (fl. 500, e-STJ):

"Mandado de Segurança coletivo. Lei n. 9.503/97. Apreensão de veículos. Vans. Transporte irregular d passageiros. Remoção. O artigo 262 do Código Brasileiro de Trânsito prevê que a restituição de veículo apreendido só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica. Todavia, na espécie dos autos tal estágio não era, sequer, de ser alcançado porque a tão-só cessação da irregularidade verificada pela Administração - o transporte desautorizado de passageiros - era o quanto bastava para determinar a liberação dos veículos, e isto ocorreu com o desembarque dos passageiros das vans interceptadas pela fiscalização. Ordem concedida."

Contra o acórdão foram interpostos embargos de declaração pelo DETRO/RJ, que acabou por ser acolhido (fl. 533, e-STJ):

"Processo Civil. Embargos de Declaração. Omissão contida no julgado. Vício sanado nesta oportunidade, com oportuna retificação do resultado do julgamento. Recurso provido."

Nas razões do recurso ordinário, defende o impetrante que deve ser aplicado o teor das Súmulas 629 e 630/STF, para ser apreciado o mérito da controvérsia, ou seja, vedada coletivamente e preventivamente que as autoridades



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apreendam os veículos de transporte alternativo dos associados (fls. 538-540, e-STJ).

Contrarrazões juntadas pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO que descrevem que, na origem, foi concedida a segurança para liberar alguns veículos específicos. Informa que o presente recurso ordinário está relacionado com o pedido de extensão dos efeitos do acórdão da origem, para que seja - preventivamente - vedada a apreensão de outros veículos. Argumenta que não seria possível a concessão de salvo conduto, na forma pleiteada, pois isto colidiria com a obrigação das autoridades de fiscalizar o trânsito segundo os limites e as normas do Código Brasileiro de Trânsito (fls. 576-579, e-STJ).

Juntadas contrarrazões pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nas quais se alega que não deve ser conhecido o recurso ordinário. (fls. 585-590, e-STJ).

Parecer do Ministério Público Federal que opina no sentido do não provimento do recurso ordinário, nos termos da seguinte ementa (fl. 618, e-STJ):

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. APREENSÃO DE VEÍCULOS. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. NÃO COMPROVAÇÃO DE JUSTO RECEIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO. I. Para concessão de mandado de segurança, não basta a suposição de um direito ameaçado, sendo necessário que a ameaça a esse direito se caracterize por atos concretos ou preparatórios por parte da autoridade, ou ao menos indícios razoáveis de que a ação ou omissão virá a atingir direito líquido e certo. II. Na hipótese dos autos, não há provas de que os outros filiados da impetrante estejam sofrendo ou na iminência de sofrerem ato ilegal por parte da autoridade pública, ou seja, não há demonstração de justo receio de terem seus veículos apreendidos, razão pela qual não há que se falar em direito líquido e certo a amparar a pretensão da recorrente. III. Parecer pelo não provimento do recurso ordinário."

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.895 - RJ
(2009/0128962-4)**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA PARA LIBERAR VEÍCULOS RETIDOS IRREGULARMENTE. POSTULAÇÃO DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS PARA TODOS OS FILIADOS. NÃO AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO JUSTO RECEIO. INVIABILIDADE. PRECEDENTE.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que concedeu parcialmente a segurança para determinar a liberação de veículos retidos de forma irregular - de associados de entidade - em operação de trânsito, denegando o pleito de extensão de tais efeitos para fiscalizações futuras.

2. O pedido de concessão de segurança preventiva de forma coletiva exige a demonstração de justo receio por parte do impetrante, que demanda a juntada de provas pré-constituídas da existência de premente ameaça, em tese concretizável.

3. Apesar de evidenciada violação ao direito líquido e certo de filiados, que tiveram os seus veículos retidos em desatenção aos ditames legais, não foi evidenciado ou comprovado que tal conduta administrativa seja procedimento padronizado; logo, ante a ausência de demonstração do justo receio, não é possível estender os efeitos da ordem concedida para todos os filiados da entidade. Precedente: RMS 19.318/RS, Rel. Ministro Honildo Amaral de Mello Castro (Desembargador convocado do TJ/AP), Quarta Turma, julgado em 16.3.2010, DJe 29.3.2010.

Recurso ordinário improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Não deve ser provido o recurso ordinário.

A controvérsia merece uma descrição sucinta para que seja o debate aclarado.

O presente recurso ordinário tem origem em mandado de segurança



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impetrado contra o Prefeito do Município do Rio de Janeiro e o Presidente do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ) em razão da apreensão de veículos de transporte alternativo em operações de trânsito, conduzidas por equipes sob direção das autoridades.

No Tribunal de origem, a impetração foi extinta sem apreciação do mérito, em razão da ilegitimidade ativa da entidade. Transcrevo a ementa (fl. 354, e-STJ):

"Mandado de segurança coletivo. CONVAN. Ilegitimidade ativa. Preliminar acolhida. Confederação que, em verdade, constitui cooperativa regida pela Lei 5.764/71, que congrega pessoas, que, trabalhando sob as mesmas condições, reúnem seus esforços e metas em torno de ideal comum. Estatuto social que relata que os 'objetivos sociais' da impetrante se resumem a atribuições meramente sociais, recreativas e técnicas, afastando-a da incidência do artigo 9º da Lei nº 5.764/71 e da alegada qualidade de confederação, cujo objetivo é orientar e coordenar as atividades das cooperativas filiadas. Impetrante que não satisfaz o caráter representativo exigido pela Constituição Federal. Ausência de autorização dos filiados para a impetração do writ. Extinção do feito sem julgamento de mérito."

Contra os termos do acórdão da origem, acima indicado, foram interpostos embargos de declaração, que foram rejeitados (fl. 403, e-STJ):

"Embargos de declaração. Peça recursal incompleta que veio aos autos em apenas uma folha, faltando as demais que deveriam conter a fundamentação do recurso, o pedido de novo julgamento e a assinatura do advogado. Apresentação de novos embargos, intempestiva. Não conhecimento do recurso."

Foi interposto recurso ordinário em prol da superação da preliminar de ilegitimidade ativa (fls. 408-415, e-STJ).

Dei provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança 22.230/RJ para que fosse reconhecida a legitimidade da associação impetrante, nos seguintes termos (fls. 482-483, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. ASSOCIAÇÃO LEGALMENTE CONSTITUÍDA E EM FUNCIONAMENTO HÁ MAIS DE UM ANO. SUBSTITUTA PROCESSUAL. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO OU



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RELAÇÃO NOMINAL DOS SUBSTITUÍDOS. PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

1. As associações de classe têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança em benefício de seus associados, como substitutas processuais, independentemente de autorização expressa dos substituídos, bastando estar legalmente constituído e em funcionamento há, pelo menos, um ano. Precedentes desta Corte.

2. Ainda que não conste de seu estatuto social, de forma expressa, que a associação tem como finalidade representar seus sócios perante os poderes constituídos e propugnar por seus direitos e reivindicações, como de praxe, não se pode restringir a autorização constitucional nem alargar os requisitos contidos na Lei Maior, se esta não o fez.

Recurso ordinário conhecido e provido."

O processo retornou à origem para que fosse apreciado o mérito.

Retornaram os autos ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e a segurança foi concedida (fls. 500-503, e-STJ). Todavia, houve a interposição de embargos em prol da limitação dos efeitos somente para veículos especificados, cujos documentos estavam nos autos. Transcrevo excerto para demonstrar a limitação (fls. 533-535, e-STJ):

"O embargado impetrou mandado de segurança pretendendo a liberação de veículos do tipo 'van' que faziam transporte de passageiros e que foram apreendidas em blitzes, tal como dão notícia os documentos que instruem a inicial e, também, que fosse a ordem concedida para que a impetrada se abstivesse de efetuar novas apreensões (fls. 02/20).

Consoante fls. 420/423, a ordem foi concedida para determinar-se a liberação dos veículos apreendidos, tomando-se definitiva a liminar deferida às fls. 140/140v. Todavia, nada dispôs quanto a possibilidade ou impossibilidade de novas apreensões.

Assim, portanto, no caso de que se cuida não colhe frutos a pretensão do impetrante de ver estendida a concessão da segurança a veículos outros que não os descritos na inicial de fls. 02/20, estes atingidos pelo ato da autoridade apontada coatora.

À conta de tais fundamentos, hei por bem dar provimento ao recurso para que às fls. 419/423 conste que a segurança foi parcialmente concedida, tornada definitiva a liminar concedida às fls. 140 v."

Bem descrita a controvérsia.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Passo a julgar.

A controvérsia tem origem em impetração contra a retenção de veículos de associados da Confederação Nacional de Transporte Alternativo de Passageiros - CONVAN.

O pedido da inicial descreve o pleito (fl. 39, e-STJ):

"Para que V. Exa. determine a autoridade apontada como coatora a liberação imediata das vans sem obrigatoriedade de pagamentos de multas de placas, LCU 5918, GVP 8571, KMX 4594, LBP 5070, LJD 4543, LNX 1685, KMX 4594, KMY 9929, LAG 7832, conforme já decidiu a 1ª Câmara Cível do TJRJ, tendo as mesmas partes e objeto sob o nº 12.637/2001 (Apelação Cível nº 12.637/2001 - Apelante Município do Rio de Janeiro - Apelado CONVAN - Confederação Nacional de Transporte Alternativo), doc. fls., que proíbe a prática de apreensão de van no transporte de passageiros, condicionando sua liberação ao pagamento de multas, ainda, que se abstenha de novas práticas idênticas por falta de amparo legal."

A liminar foi concedida e, após o acórdão do STJ que anuiu com a legitimidade da entidade, a segurança foi parcialmente concedida para liberar os veículos. Todavia, foi denegada a segurança no que tange à vedação da prática futura pelas autoridades.

Em suma, a entidade impetrante alega - no presente recurso - que devem ser ampliados, coletivamente e preventivamente, os efeitos da ordem para evitar que sejam apreendidos os veículos de transporte alternativo de seus associados, por força das Súmulas 629 e 630, do Pretório Excelso, cujos verbetes abaixo transcrevo:

"Súmula 629 - A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes" (aprovada na Sessão Plenária de 24.9.2003, publicado no Diário da Justiça de 9.10.2003, p. 1).

"Súmula 630 - A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria" (aprovada na Sessão Plenária de 24.9.2003, publicado no Diário da Justiça de 9.10.2003, p. 1).

Tenho que não é possível.

O transporte de passageiros, sem a devida licença, constitui infração



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prevista na Lei n. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), no inciso VIII do seu art. 231, que transcrevo:

"Art. 231. Transitar com o veículo:

(...)

VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente:

Infração - média;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - retenção do veículo;"

Pelo que se depreende, a retenção do veículo é obrigação legal imposta à autoridade fiscalizadora em situações nas quais, como bem pondera o *Parquet* federal, não é possível, de plano, conceder a segurança para obstar a Administração Pública de realizar o seu dever, em abstrato (fls. 621-623, e-STJ):

"No entanto, embora a apreensão dos veículos, no caso de transporte ilegal de passageiros, tenha afrontado o direito dos filiados descritos na inicial, uma vez que tal irregularidade ensejaria apenas a retenção dos veículos, não há falar em concessão da segurança para que todos os filiados não terem seu veículos apreendidos, haja vista que a mera expectativa de violação do direito não pode ser elevada a categoria de liquidez e certeza para fins de concessão do mandamus.

(...)

Desta forma, na hipótese dos autos, não há provas de que outros filiados da impetrante estejam sofrendo - ou estejam na ameaça de sofrer - ato ilegal por parte da autoridade pública. Ou seja, não há demonstração de justo receio de terem seus veículos apreendidos, razão pela qual não há falar em direito líquido e certo a amparar a pretensão do recorrente."

Neste sentido:

"MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. AUSÊNCIA DE AMEAÇA OBJETIVA E ATUAL A DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Conforme entendimento reiterado desta Corte, o mandado de segurança preventivo não dispensa a existência e demonstração objetiva do justo receio de que haja lesão a direito líquido e certo, por meio de atos concretos ou preparatórios da autoridade impetrada.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Ademais, à época da determinação dos pagamentos, poderá o autor se utilizar da via recursal adequada, caso se sinta prejudicado por decisão judicial vindoura.

4. Recurso ordinário a que se nega provimento."

(RMS 19.318/RS, Rel. Ministro Honildo Amaral de Mello Castro (Desembargador convocado do TJ/AP), Quarta Turma, julgado em 16.3.2010, DJe 29.3.2010.)

Ante o exposto, nego provimento ao recurso ordinário.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0128962-4 PROCESSO ELETRÔNICO RMS 29.895 / RJ

Números Origem: 2008140361 21682004

PAUTA: 05/12/2013

JULGADO: 05/12/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE ALTERNATIVO DE
PASSAGEIROS CONVAN
ADVOGADO : JOÃO FERREIRA NASCIMENTO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : FERNANDA AVERBUG E OUTRO(S)
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -
DETRAN/RJ
PROCURADOR : FLÁVIO MÜLLER E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.