

**RECLAMAÇÃO 43.697 RIO DE JANEIRO**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**RECLTE.(S)** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS - ABCR**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO E OUTRO(A/S)**  
**RECLDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO. EXTINÇÃO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO POR ENCAMPAÇÃO. DECISÃO RECLAMADA PROFERIDA EM INCIDENTE DE CONTRACAUTELA PELA PRESIDÊNCIA DO STJ. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA PRESIDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ART. 25 DA LEI 8.038/1990. ALEGAÇÃO DE OFENSA À DECISÃO PROFERIDA NA STP 445. INOCORRÊNCIA. DECISÃO PARADIGMA QUE NÃO CONHECEU DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO DE MÉRITO. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.**

**DECISÃO:** Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias -

**RCL 43697 / RJ**

ABCR contra decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 2.792, por suposta usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal e alegada violação à decisão proferida por esta Suprema Corte na Suspensão de Tutela Provisória 455.

Narra a reclamante que propôs, na origem, a Representação de Inconstitucionalidade nº 0073142-71.2019.8.19.0000, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 213/2019, que autorizou a encampação da concessão para exploração e manutenção da Linha Amarela, via expressa entre as zonas norte e oeste do Município do Rio de Janeiro, suprimindo o direito da concessionária à indenização prévia, garantida pelo artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. Relata que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro concedeu a liminar pleiteada para sustar os efeitos da Lei Complementar nº 213/2019, que determinou a encampação da Linha Amarela, por entender inexistente a necessária e prévia indenização para efeito de encampação e, ainda, que a apuração unilateral dos supostos prejuízos revelava violação ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Discorre que a decisão ora reclamada, proferida pela Presidência do STJ nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 2.792, suspendeu os efeitos da referida liminar, bem como de outras liminares proferidas nos autos dos processos nºs 0267825-08.2019.8.19.0001 e 0272141-64.2019.8.19.0001, que impediam a encampação da Linha Amarela. Aduz que o objeto da SLS 2.792 possui escopo eminentemente constitucional, conforme reconhecido pelo próprio Superior Tribunal de Justiça em momento anterior, ao deixar de conhecer requerimento idêntico apresentado pelo Município do Rio de Janeiro, o que desencadeou na proposição da Suspensão de Tutela Provisória 445 perante esta Suprema Corte, ocasião em que o então Presidente, Ministro Dias Toffoli, negou seguimento à medida proposta pela Municipalidade, por entender que seria incabível a encampação, uma vez que não restaram comprovados os alegados riscos à ordem pública, à segurança ou economia do município requerente.

**RCL 43697 / RJ**

Sustenta, nesse sentido, que a matéria constitucional tratada na referida medida de contracautela consiste na grave violação, pelo Município do Rio de Janeiro, de princípios da ordem econômico-financeira, do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, em decorrência da encampação da operação da Linha Amarela, autorizada por lei municipal flagrantemente inconstitucional, em grave usurpação da competência desta Suprema Corte e em violação ao entendimento firmado na STP 445.

Por estes fundamentos, requer a reclamante seja determinada liminarmente a suspensão da decisão reclamada e, no mérito, a procedência da presente reclamação, com a confirmação da liminar.

É o relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, pontuo que a reclamação, por expressa determinação constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e garantir a autoridade de suas decisões, *ex vi* do artigo 102, inciso I, alínea *l*, além de salvaguardar o estrito cumprimento das súmulas vinculantes, nos termos do artigo 103-A, § 3º, da Constituição da República, incluído pela EC 45/2004. A matéria também veio disciplinada pelo novo Código de Processo Civil, que, no artigo 988, prevê as hipóteses de seu cabimento.

Embora tenha sistematizado a disciplina jurídica da reclamação e ampliado em alguma medida seu âmbito de aplicação, o novo diploma processual não alterou a natureza eminentemente excepcional dessa ação. De fato, a excepcionalidade no manejo da reclamação é depreendida a todo tempo da redação do CPC/2015, seja quando ele limita sua incidência às hipóteses listadas, *numerus clausus*, no artigo 988, seja quando condiciona seu cabimento ao prévio esgotamento das instâncias ordinárias.

Desta sorte, o exercício regular e funcional do direito de demandar pela via processual da reclamação pressupõe: *i*) a impossibilidade de se proceder a um elastério hermenêutico da competência desta Corte, por

**RCL 43697 / RJ**

estar definida pela Constituição Federal em rol *numerus clausus*; ii) a impossibilidade de utilização *per saltum* da reclamação, suprimindo graus de jurisdição ou outros instrumentos processuais adequados; iii) a observância da estrita aderência da controvérsia contida no ato reclamado ao conteúdo dos acórdãos desta Suprema Corte apontados como paradigma; iv) a inexistência de trânsito em julgado do ato jurisdicional reclamado; v) o não revolvimento da moldura fática delineada nos autos em que proferida a decisão objurgada, devendo a reclamação se ater à prova documental (artigo 988, § 2º, do CPC), sob pena de se instaurar nova instrução processual, paralela à da demanda de origem.

*In casu*, insurge-se a reclamante contra decisão da Presidência do Superior Tribunal de Justiça na SLS nº 2.792 pela qual foi determinada a suspensão das decisões provisórias proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que impediam a encampação da Linha Amarela (processos nºs 0073142-71.2019.8.19.0000, 0267825-08.2019.8.19.0001 e 0272141-64.2019.8.19.0001), sob o argumento de que a decisão reclamada importaria em usurpação da competência deste Ministro Presidente – haja vista a natureza constitucional da controvérsia – e representaria descumprimento de decisão proferida pelo Eminentíssimo Ministro Presidente, Dias Toffoli, nos autos da STP 445.

Em que pese a argumentação formulada, não verifico inicialmente a ocorrência de usurpação de competência da Presidência deste Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, o incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Os dispositivos legais em comento consignam expressamente a competência do Presidente do Tribunal “*ao qual couber o conhecimento do*

**RCL 43697 / RJ**

*respectivo recurso*” para a análise do pedido de suspensão. Destarte, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional. Neste sentido, são os seguintes precedentes: STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie.

Em não tendo a controvérsia adjacente ao processo de origem natureza eminentemente constitucional, restará assentada a competência da Presidência do Superior Tribunal de Justiça para a análise de eventual incidente de contracautela manejado contra decisão de Tribunal local. É o que dispõe expressamente o art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990, *in verbis*:

*Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.*

*In casu*, discute-se a regularidade de procedimento administrativo de extinção de concessão de serviço público por encampação do poder concedente – no caso, o Município do Rio de Janeiro. Trata-se, nesse juízo perfunctório da questão, de matéria de natureza eminentemente infraconstitucional, haja vista ser a encampação modalidade de extinção do contrato de concessão prevista na Lei 8.987/95 (art. 35, II), consistente “na retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio

**RCL 43697 / RJ**

*pagamento da indenização, na forma do artigo anterior” (art. 37, caput).*

Em não ostentando, pois, a matéria controvertida nos processos de origem natureza constitucional, não há que se falar competência deste Supremo Tribunal Federal para a análise de incidente de contracautela, e, portanto, não há que se falar em usurpação de competência desta Suprema Corte pelo Eminentíssimo Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Saliento ter sido neste exato mesmo sentido o entendimento do Eminentíssimo Ministro Presidente, Dias Toffoli, por ocasião da análise da STP 445 (decisão proferida em 07/07/2020), fundamentando o não conhecimento daquele incidente, *in verbis*:

*“No presente caso, tem-se que o pleito suspensivo tem por objeto decisões proferidas pelos Juízos de origem (e mantidas pelo Tribunal de Justiça fluminense), além de outras, originariamente proferidas naquela Corte regional, que estão a impedir que o requerente leve a cabo o procedimento de encampação da concessão da Linha Amarela.*

*Tais decisões, proferidas em diversos processos, podem ter seus objetos assim resumidos:*

*1) vedaram a encampação, sem que houvesse prévio processo administrativo específico, assegurado o direito da concessionária à ampla defesa e sem a realização de prévio pagamento de indenização;*

*2) suspenderam os efeitos de decisão administrativa que reconhecia o término do prazo, em razão do desequilíbrio econômico financeiro, restabelecendo, por conseguinte, o direito de a concessionária cobrar pedágio nos dois sentidos da via;*

*3) negaram o pedido de suspensão da liminar deferida no primeiro dos processos supra referidos e, por fim,*

*4) suspenderam a eficácia da Lei Complementar nº 213/2019, editada para formalizar a almejada encampação.*

*Como se observa, referidas decisões tomaram por fundamento fatos diversos e relacionados ao processo administrativo levado a cabo pelo requerente, previamente à formalização da encampação, e, ainda, à questão da indenização que necessariamente deveria ser paga, em contrapartida ao final do contrato de concessão em tela, matérias que não encontram, prima facie, seu desate em âmbito constitucional, a*

**RCL 43697 / RJ**

*afastar a viabilidade da presente contracautela. (...)*

*De fato – e conforme supra ressaltado – as decisões, cujas suspensões ora se buscam, foram proferidas em processos diversos, em que são feitas extensas análises dos fatos concernentes ao contrato de concessão em disputa, e à pretensão de encampação, deduzida pelo ora requerente, bem como dos demais fatos concernentes ao relacionamento mantido entre o requerente e a empresa concessionária do serviço público em questão, não se travando, assim, debate constitucional. No sentido da impossibilidade de suspensão, perante o Supremo Tribunal Federal, sobre matéria infraconstitucional, citem-se os seguintes julgados (...).*

*Ausentes, destarte, os requisitos legais aptos ao trâmite do pedido, impõe-se a pronta rejeição desta suspensão.*

*Ante o exposto, nego seguimento ao pedido (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), prejudicada, por conseguinte, a análise da medida liminar postulada”.*

Não se vislumbra, outrossim, na decisão reclamada qualquer ofensa à decisão monocrática proferida pelo Eminentíssimo Ministro Presidente, Dias Toffoli, na STP 445 (acima transcrita). Isto porque o incidente de contracautela invocado como paradigma não foi conhecido, ante a verificada ausência de requisitos de cabimento. Como se sabe, os pedidos de suspensão, assim como os recursos estão submetidos a um prévio exame de admissibilidade, que não se confunde com o juízo sobre o seu mérito. Neste sentido, já tive a oportunidade de escrever:

*“Assim, antes de verificar se o recorrente tem ou não razão, analisa-se, primeiro, a admissibilidade do recurso. Recurso inadmissível diz-se conhecido e inadmissível não conhecido. (...) De todo modo, o recurso inadmissível impede a análise sobre os fundamentos da impugnação. Não conhecido o recurso, o juiz ou o Tribunal declara a falta de um dos requisitos de admissibilidade”. (FUX, Luiz. *Processo Civil Contemporâneo*, Rio de Janeiro: Forense 2019, p. 211).*

**RCL 43697 / RJ**

O não conhecimento do incidente de contracautela invocado como paradigma pelo reclamante afasta o cabimento de reclamação baseada em seu eventual descumprimento. Isto porque a decisão de não conhecimento tem conteúdo declaratório e torna juridicamente ineficaz o ato de interposição do pedido de suspensão.

É neste sentido o magistério do insigne professor José Carlos Barbosa Moreira, ainda sob a égide do CPC de 1973, acerca da natureza jurídica do juízo de admissibilidade recursal:

*“Positivo ou negativo, o juízo de admissibilidade é essencialmente declaratório. Ao proferi-lo, o que faz o órgão judicial é verificar se estão ou não satisfeitos os requisitos indispensáveis à legítima apreciação do mérito do recurso. (...) Recurso inadmissível, ou tornado tal, não tem a virtude de empecer ao trânsito em julgado: nunca a teve, ali, ou cessou de tê-la, aqui. Destarte, se inexistente outro óbice (isto é, outro recurso ainda admissível, ou sujeição da matéria, ex vi legis, ao duplo grau de jurisdição), a coisa julgada exsurge a partir da configuração da inadmissibilidade. Note-se bem: não a partir da decisão que a pronuncia, pois esta, como já se assinalou é declaratória; limita-se a proclamar, a manifestar, a certificar algo que lhe preexiste”. (MOREIRA, José Carlos Barbosa. Comentários ao Código de Processo Civil, Vol. V, 13ª edição, Rio de Janeiro: Forense 2006, p. 265).*

Não tendo, pois, o Supremo Tribunal Federal conhecido a STP 445, não há como se alegar o descumprimento de decisão desta Corte Suprema, de modo que a via processual estreita da reclamação se mostra incabível no presente caso concreto. Nesse sentido:

*“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INADMITIDO PELA INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS NS. 279, 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MÉRITO DA CONTROVÉRSIA NÃO EXAMINADO: AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DESTE SUPREMO*

**RCL 43697 / RJ**

*TRIBUNAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO". (Rcl 33.443 AgR/PE, Rel. Min. Carmén Lúcia, Segunda Turma, DJe 16/08/2019).*

*Ex positis*, **NEGO SEGUIMENTO** à presente reclamação, nos termos do artigo 932, VIII, do Código de Processo Civil, combinado com o parágrafo único do artigo 161 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, prejudicada a análise do pedido liminar.

Publique-se.

Brasília, 6 de outubro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*