

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 1.096 SÃO PAULO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	: RELATORA DO AI Nº 0077686-92.2025.8.29.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: RODOPETRO DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA
ADV.(A/S)	: DANIELA GALVAO DA SILVA REGO ABDUCHE E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Estado de São Paulo, com o intuito de sustar os efeitos da decisão monocrática proferida por Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, nos autos do AI nº 0077686-92.2025.8.29.0000, determinou a suspensão da exigência de recolhimento do ICMS por meio da Guia Nacional de Recolhimento de Tributos Estaduais (GNRE), em relação às vendas realizadas pela Rodopetro, bem como seja afastada qualquer imposição ou sanção decorrente do eventual descumprimento de tal obrigação.

Na origem, a empresa Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda. ajuizou pedido de recuperação judicial perante a 3^a Vara Empresarial do Rio de Janeiro, alegando dificuldades financeiras decorrentes de supostos abusos da Petrobras e de exigências tributárias do Estado de São Paulo. No bojo da recuperação, requereu a suspensão da exigência de recolhimento do ICMS incidente sobre operações com o Estado de São Paulo, por meio da GNRE.

O juízo de origem indeferiu a tutela, levando a empresa a interpor agravo de instrumento, que foi acolhido pela relatora no TJRJ, suspendendo a exigência tributária e afastando sanções por eventual descumprimento. É contra essa decisão que se volta o presente pedido de contracautela.

O Estado de São Paulo sustenta que a decisão impugnada viola frontalmente a Constituição Federal, especialmente os artigos 18, 25 e 155,

ao interferir na autonomia federativa e na competência tributária estadual. Argumenta que a matéria tratada é eminentemente tributária e já está sendo discutida em ação ordinária ajuizada pela própria empresa no Poder Judiciário paulista, onde não obteve êxito. Aduz que a decisão do TJRJ configura tentativa de reforma indireta da decisão desfavorável proferida pelo juízo competente, em afronta ao princípio do juiz natural.

Destaca ainda o grave risco de lesão à ordem e à economia públicas. Salienta que o Grupo Refit, do qual a Rodopetro faz parte, acumula dívida ativa superior a R\$ 9,7 bilhões com o Estado de São Paulo, representando 2,16% do total da dívida ativa estadual. Afirma que a inadimplência tributária do grupo cresce a uma taxa de aproximadamente R\$ 360 milhões mensais, totalizando R\$ 2,5 bilhões entre janeiro e julho de 2025. Assevera que a Rodopetro, sediada no Rio de Janeiro, não possui inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS do Estado de São Paulo (CADESP), o que, conforme os Convênios ICMS nº 199/2022 e 15/2023, impõe a obrigação de recolher o imposto via GNRE.

Alega que a decisão judicial suspende essa obrigação, permitindo que a empresa continue operando sem recolher o tributo devido, o que acarreta prejuízos significativos à arrecadação estadual e à concorrência leal no mercado de combustíveis. Pontua que o grupo utiliza uma estratégia de rotatividade de distribuidoras para burlar fiscalizações e regimes especiais impostos pelo Fisco paulista. Relata que diversas ações judiciais foram ajuizadas por empresas do grupo no Estado de São Paulo, todas sem sucesso, o que reforça a tentativa de obter decisões favoráveis em jurisdição diversa. Noticia que a Rodopetro foi alvo da Operação Carbono Oculto, deflagrada por diversos órgãos públicos, que investiga fraudes tributárias no setor de combustíveis.

Ao final, requer a suspensão da tutela provisória concedida pelo TJRJ, como medida de contracautela necessária para evitar danos irreparáveis à ordem jurídica e à economia pública estadual.

A empresa Rodopetro, autora da ação na origem, apresentou

manifestação (eDOC 19), na qual sustenta que a exigência imposta pelo Fisco paulista é indevida, pois, conforme o regime monofásico instituído pela Lei Complementar nº 192/2022, a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS recai exclusivamente sobre os produtores de combustíveis, como refinarias e importadores, e não sobre as distribuidoras. A imposição de recolhimento via GNRE, segundo a Rodopetro, configura bitributação e compromete a viabilidade econômica da empresa, que já enfrenta severa crise financeira, agravada pela perda de quase a totalidade de seus clientes em São Paulo — Estado que representa 99,39% de suas operações.

Argumenta que o pedido de suspensão não preenche os requisitos legais previstos no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, pois não há demonstração de lesão grave à ordem, à segurança ou à economia públicas. Afirma que a decisão judicial impugnada visa apenas garantir a continuidade de suas atividades e a efetividade do processo de recuperação judicial, não havendo qualquer afronta à autonomia federativa ou à competência tributária do Estado de São Paulo.

Além disso, a Rodopetro refuta a alegação de que integraria grupo econômico com a Refinaria de Manguinhos ou com o Grupo REFIT, destacando sua autonomia jurídica, administrativa e operacional. A empresa denuncia ainda uma suposta atuação discriminatória do Fisco paulista, que, segundo a manifestação, estaria favorecendo grandes distribuidoras como Raízen, Ipiranga e Vibra, em detrimento de empresas independentes, por meio da imposição de regimes especiais de tributação e outras medidas coercitivas.

Requer o indeferimento integral do pedido de suspensão da tutela provisória, em nome da preservação da legalidade, da livre concorrência e da função social da empresa.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 25):

“Suspensão de Tutela Provisória. Constitucional. Tributário. Decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de

Janeiro determinando a suspensão da exigibilidade de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), por meio de Guia Nacional de Recolhimento de Tributo Estadual (GNRE), devido ao Estado de São Paulo, em relação às vendas de combustível realizadas pela Rodopetro. Exame de legislação infraconstitucional e das premissas fáticas delineadas na decisão objurgada. Não cabimento do recurso extraordinário e, por consequência, da medida de contracautela perante a Suprema Corte. Parecer por que o pedido não seja conhecido."

O Instituto Combustível Legal (ICL) apresentou manifestação requerendo seu ingresso como *amicus curiae* (eDOC 27).

É o relatório. **Decido.**

De início, indefiro o pedido de ingresso do Instituto Combustível Legal (ICL) como *amicus curiae*. O Supremo Tribunal Federal possui orientação no sentido do não cabimento de *amicus curiae* em suspensões. Confira-se: STP 689-Extn-segunda, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 20.06.2022; STP 486, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 04.8.2020; STP 102, Relator Min. Dias Toffoli, DJe de 03.12.2019; SL 1218, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 07.5.2020; e SS 5179, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 18.10.2017). Na espécie, não obstante a inegável importância e a complexidade da matéria discutida, o caso não revela excepcionalidade a autorizar, no presente momento, o ingresso de amigos da corte.

Após o registro do indeferimento do pedido de ingresso do ICL como *amicus curiae*, passo à análise do pedido de suspensão.

A sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal considera que o incidente de contracautela é via processual autônoma à disposição de pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, que visa resguardar o interesse público primário em causas contra o Poder Público e seus agentes. Trata-se de medida condicionada à demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Essa compreensão harmoniza-se com o disposto no artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, que estabelece:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Na mesma direção, dispõe o art. 297, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 297, do RISTF. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, 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 da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”. (grifei).

Observe-se que, nos termos dos arts. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1991 e do art. 297 do RISTF, a contracautela tem natureza jurídico-processual excepcional. O tipo de cognição permitido por esta via estreita limita-se a constatar a probabilidade e a gravidade do risco representado, portando juízo mínimo sobre a matéria de fundo que perfaz a controvérsia.

A doutrina também reforça esse entendimento, como assinala Leonardo Carneiro da Cunha:

“(...) o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.

O pedido de suspensão destina-se a sobrestar a eficácia de

decisões provisórias ou não definitivas. **Não deve ser utilizado para suspender execuções definitivas.**

(...) Rigorosamente, o pedido de suspensão destina-se a tutelar interesse difuso, ostentando, portanto, natureza de uma postulação coletiva. **O pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar a reforma, a anulação nem a desconstituição da decisão.** (...) o pedido de suspensão consiste numa ação cautelar específica destinada, apenas, a retirar da decisão sua executoriedade; **serve, simplesmente, para suspender a decisão, mantendo-a, em sua existência, incólume.** No pedido de suspensão, há uma pretensão específica à cautela pela Fazenda Pública.

Ao apreciar o pedido de suspensão de liminar, o presidente do tribunal examinase **houve grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.** Tradicionalmente, a jurisprudência entende que o presidente do tribunal, ao analisar o pedido de suspensão, não adentra o âmbito da controvérsia instalada na demanda, **não incursionando o mérito da causa principal.**

O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de ‘cautelar ao contrário’, devendo, bem por isso, haver a **demonstração de um *periculum in morainverso*, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública**, acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 535-542, grifei).

Consolidou-se, ainda, o entendimento de que, por essa via processual, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, é necessário que a controvérsia do processo subjacente seja de natureza constitucional, a fim de determinar-se a competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal, e que a decisão tenha sido proferida por Tribunal (STA 782 AgR/SP, Relator Min.

Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármem Lúcia). Sobreleva transcrever importante lição da i. Ministra Rosa Weber quando da apreciação da SL 1595, Plenário, DJe 3.5.2023:

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).”

No presente caso, a controvérsia decorre de decisão monocrática proferida por Desembargadora da 6^a Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0077686-92.2025.8.29.0000. A referida decisão concedeu tutela provisória de urgência à empresa Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda., suspendendo a exigência de recolhimento do ICMS via GNRE nas operações com o Estado de São Paulo.

Tal decisão, ao impactar diretamente a arrecadação tributária estadual, suscita relevante questão constitucional, cuja apreciação compete ao Supremo Tribunal Federal, instância responsável pelo julgamento de eventual recurso extraordinário contra a decisão final do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A análise dos documentos constantes dos autos revela que a empresa requerida não possui inscrição no CADESP. Conforme os Convênios ICMS nº 199/2022 e 15/2023, essa ausência impõe a obrigatoriedade de recolhimento do imposto via GNRE. A suspensão dessa exigência compromete a arrecadação estadual e favorece práticas de concorrência desleal, especialmente considerando que o Grupo Refit acumula dívida ativa superior a R\$ 9,7 bilhões com o Estado de São Paulo.

Nota Técnica da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP) aponta que a inadimplência reiterada do grupo tem causado prejuízos significativos aos cofres públicos paulistas, com crescimento mensal estimado em R\$ 360 milhões, totalizando R\$ 2,5 bilhões apenas entre janeiro e julho de 2025. Essa conduta afeta diretamente a livre concorrência no setor de combustíveis, uma vez que os preços praticados pelas distribuidoras do grupo são substancialmente inferiores aos das principais concorrentes (eDOC 15).

Ainda segundo a SEFAZ-SP, entre janeiro de 2022 e julho de 2025, 100% do combustível faturado pela Rodopetro para São Paulo foi destinado a nove distribuidoras sob controle do Grupo Refit. Em 2025, 99,39% do faturamento da empresa foi direcionado ao Estado de São Paulo, conforme declarado em seu pedido de recuperação judicial. Estima-se que mais de R\$ 2,5 bilhões de ICMS deixaram de ser recolhidos nesse período.

Reconheço como juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pelo Estado de São Paulo. A matéria em análise refere-se exclusivamente à decisão judicial que suspendeu a eficácia de ato administrativo de outro ente federativo, relacionado à condição de substituto tributário da empresa em recuperação judicial. A eventual ausência de vínculo direto da empresa como contribuinte do ICMS na sistemática monofásica não exclui seus deveres de colaboração com a fiscalização tributária, sobretudo em operações interestaduais que impactam a arrecadação paulista.

Por fim, é significativa a perda de arrecadação mensal do Estado de São Paulo decorrente da conduta reiterada da empresa Rodopetro, com impactos negativos evidentes sobre as políticas públicas financiadas por essas receitas, que, embora apuradas e declaradas, deixam de ser efetivamente arrecadadas.

Diante do exposto, verifica-se que a decisão ora impugnada representa risco à economia pública e à ordem administrativa do Estado de São Paulo. Assim, julgo procedente o pedido para suspender os efeitos

STP 1096 / SP

da referida decisão, proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0077686-92.2025.8.29.0000. A presente ordem de suspensão cessará seus efeitos com o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992.

Publique-se.

Brasília, 29 de outubro de 2025.

Ministro **EDSON FACHIN**
Presidente
Documento assinado digitalmente