



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3666 - RJ (2025/0422603-0)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : FAZENDA NACIONAL
PROCURADOR : MARCELO KOSMINSKY - PE030832
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERES. : REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL
INTERES. : GASDIESEL SERVICOS LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL EM RECUPERACAO JUDICIAL
INTERES. : MANGUINHOS DISTRIBUIDORA S A - EM RECUPERACAO JUDICIAL
INTERES. : MANGUINHOS QUIMICA S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL
ADVOGADOS : JORGE BERDASCO MARTINEZ - RJ136517
FERNANDO LOPES HARGREAVES - RJ100157

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE, EM AGRAVO DE INSTRUMENTO JULGADO EM AÇÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL, TORNA IMEDIATAMENTE SEM EFEITOS PRÁTICOS ATOS ADMINISTRATIVOS (AUTUAÇÕES) PROMOVIDOS PELA RECEITA FEDERAL (NO ÂMBITO DA **OPERAÇÃO "CARBONO OCULTO"**) E PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, APÓS SEU INGRESSO E MANIFESTAÇÃO NOS AUTOS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. TERATOLOGIA DA DECISÃO CONSTATÁVEL *PRIMA FACIE*, POR INTERFERIR DE MODO POTENCIALMENTE IRREVERSÍVEL NO REGULAR DESEMPENHO DAS FUNÇÕES E NO CUMPRIMENTO DAS RESPONSABILIDADES ATRIBUÍDAS A INSTITUIÇÕES DE ESTADO, ASSIM REPERCUTINDO NA VIOLAÇÃO DOS BENS TUTELADOS NO ART. 4º DA LEI 8.437/1992. QUESTÕES DE ELEVADA COMPLEXIDADE TÉCNICA, ASSIM QUALIFICADAS NAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. PEDIDO DE CONTRACAUTELA DEFERIDO.

DECISÃO

Trata-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença formulado pela União com a finalidade de suspender decisão monocrática do em. Desembargador Relator do Agravo de Instrumento 0088650-47.2025.8.19.0000, em andamento na Sexta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Consta destes autos que tramita na Quinta Vara Empresarial da Comarca do Rio de Janeiro/RJ a Ação de Recuperação Judicial 0220184-63.2015.8.19.0001, movida pelas empresas que ora figuram como interessadas (Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A, Gasdiesel Distribuidora de Petróleo S/A, Manguinhos Distribuidora S/A e Manguinhos Química S/A), e na qual as autoras peticionaram em Juízo informando que sofreram fiscalizações por atos de terceiros, em curto intervalo de tempo, promovidas pela Receita Federal (19 de setembro de 2025) e pela Agência Nacional do Petróleo (em 25 e 26 de setembro de 2025), de que resultaram a lavratura de termos de apreensão (Receita Federal) e de retenção (ANP) de mercadoria (52.345.661 litros de óleo bruto de petróleo, 30.377.716 litros de óleo de petróleo bruto e 5.032.278 litros de misturas de hidrocarbonetos aromáticos), além da interdição do parque industrial (ANP) da Refinaria de Manguinhos. Consta, ainda, que posteriormente a ANP autorizou a desinterdição parcial das instalações do parque industrial, por meio do Parecer Técnico 1/2025/SPC-E-ANP.

Ao argumento de que a retenção/apreensão de mercadoria e a interdição do parque industrial da Refinaria de Manguinhos inviabilizam a Recuperação Judicial, as empresas interessadas pleitearam ao Juízo da Quinta Vara Empresarial da Comarca do Rio de Janeiro/RJ o afastamento dos atos administrativos, o que não foi acatado porque este se declarou incompetente.

Contra a referida decisão judicial, as interessadas interpuseram dois Agravos de Instrumento: o primeiro, autuado sob n. 0081222-14.2025.8.19.0000, discutiu a autuação da Receita Federal, enquanto o segundo, autuado sob n. 0088650-47.2025.8.19.0000 (de onde se origina o presente pedido de contracautela), impugna a autuação da ANP.

Ao examinar o recurso, o Desembargador Relator, em decisão monocrática, informa que houve manifestação, nos referidos autos, de diversos interessados, como a própria ANP, a Fazenda Nacional, o Sindicato dos Petroleiros, entre outros. O órgão julgador defende, com base no art. 45, I, do CPC, a competência para apreciação da matéria, bem como que não haveria análise do "mérito do ato administrativo da ANP", mas apenas sobre "o efeito concreto sobre o patrimônio e a atividade empresarial da Recuperanda". Afirma que "a controvérsia envolve aspectos de natureza multidisciplinar, exigindo conhecimento técnico em refinaria e nas *expertises* que tal matéria demanda". Concluiu pela necessidade de determinar a realização de "exame técnico", a ser "conduzido por empresa com equipe composta por experts em diversas áreas de conhecimento, apta a emitir juízo técnico isento e preciso acerca das condições de operação da unidade industrial, do grau de risco existente e da adequação das medidas impostas pelos órgãos públicos" (fl. 349). No mesmo ato, deferiu o pedido de "desinterdição total do parque industrial da Refinaria Manguinhos", determinou o "término do processo de transbordo do combustível apreendido" e deferiu o pedido de liberação do combustível para após a apresentação do parecer técnico preliminar e da subsequente manifestação das partes sobre o seu conteúdo. Foi consignado, ao final:

[...] a presente decisão não está interferindo nas atividades administrativas ou fiscalizatórias de outras instituições ou entidades, mas sim

preservando a competência do juízo universal nos aspectos patrimoniais da Empresa, priorizando a atividade econômica, a preservação da empresa e dos empregos e os interesses dos credores" (fl. 354).

A requerente, após tecer considerações sobre a natureza infraconstitucional da controvérsia, afirma que a decisão referida causa grave lesão à ordem administrativa e à economia, pois interfere no legítimo exercício da atividade fiscalizadora.

Menciona que, na hipótese concreta, **o procedimento fiscalizatório refere-se à denominada "Operação Carbono Oculto"**, que se destina a desvendar esquema fraudulento, envolvendo associação de organizações criminosas que se infiltram em toda a cadeia de combustíveis para praticar crimes de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro, além da prática de atos de concorrência desleal.

Explica que a estratégia adotada pelos infratores consiste na **"utilização sistemática da interposição fraudulenta"**, por meio da qual

empresas de fachada e/ou com capacidade operacional e financeira incompatíveis com as operações realizadas são formalmente apresentadas como importadoras de cargas milionárias de combustíveis, em um esquema fraudulento que visa dissimular a origem dos recursos e ocultar os verdadeiros beneficiários das operações, para obtenção de benefícios fiscais." (fl. 13).

Narra, ainda, que as investigações "também apontam que a organização simulava a importação de produtos como a nafta, destinada à indústria petroquímica – e, portanto, com um regime tributário mais favorável –, quando, na realidade, o produto era desviado para a produção de gasolina, resultando na sonegação de vultosas quantias de ICMS" (fl. 14).

Qualifica como "estarrecedoras" tanto a escala da fraude fiscal como a sofisticação da organização criminosa, Em relação à primeira, menciona que, no período de 2020 a 2024, em uma das frentes investigadas, uma rede com 267 postos de combustível ainda ativos arrecadou cerca de 4,5 bilhões de reais, mas recolheu aos cofres públicos apenas 0,1% do seu faturamento.

Quanto ao grau de sofisticação, esclarece que o grupo econômico se vale sobretudo de *fintechs*, plataformas com regulamentação menos rígida que a das instituições financeiras oficiais, dificultando o rastreamento do dinheiro pela Receita Federal e demais órgãos de controle. Depois disso, os recursos são canalizados para uma complexa estrutura de blindagem patrimonial por meio de fundos de investimento. Por fim, aduz que a "organização controla dezenas de fundos, que recebem os aportes das *fintechs* e os utilizava para adquirir ativos lícitos, como terminais portuários, usinas produtoras de álcool, frotas de caminhões e imóveis de alto padrão", e que a estrutura "desses fundos criava múltiplas camadas de ocultação, tornando extremamente difícil a identificação dos beneficiários finais do patrimônio".

No caso dos autos, a requerente afirma que os Termos de Início de Fiscalização da **AXA OIL** e da **FAIR ENERGY** se enquadram no núcleo de importação do esquema

fraudulento, detalhando "uma **profunda e suspeita relação entre a AXA OIL e a REFIT (Refinaria Manguinhos), indicando que a AXA funcionava como uma estrutura de fachada para as operações da refinaria**" (fl. 15).

Aduz que a determinação de término do processo de transbordo das mercadorias apreendidas afeta a ordem pública, pois, além de anular a presunção de legitimidade dos atos administrativos, esvazia a autoridade do Poder Executivo. Mais que isso, "garante o sucesso da empreitada criminosa e causa danos irreparáveis à persecução administrativa e penal" (fl. 21).

Sustenta, no ponto, que a decisão judicial "reverte todos os efeitos protetivos do ato administrativo e, na prática, torna-se o evento que permite a consumação plena do dano à ordem pública", pois, "sem a mercadoria para ser periciada e vinculada à documentação fraudulenta, a comprovação da materialidade do ilícito no âmbito do processo administrativo-fiscal torna-se extremamente difícil, senão impossível" (fl. 21).

Invoca a Nota Coana 85, de 27.10.2025, para refutar a determinação de que as mercadorias apreendidas fiquem na posse da REFIT (Refinaria de Manguinhos), pois poderá haver adulteração da composição química dos produtos, desvio ou reintrodução irregular do produto no mercado, contaminação ou deterioração proposital do estoque apreendido, etc.

Sustenta, enfim, que, por não dispor de estrutura própria para o armazenamento seguro e adequado da enorme quantia apreendida (que, naturalmente, implica riscos ambientais), formalizou Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Combustível Legal (ICL), com a finalidade de estabelecer fluxo para o depósito seguro e transparente dos combustíveis apreendidos, solucionando o vácuo logístico estatal". Esclarece que, nos termos do referido ajuste, cabe ao ICL indicar empresas idôneas, com capacidade técnica para receber os produtos, de modo que, para cada lote de combustível, a empresa receptora assinará termo específico, assumindo a responsabilidade pela guarda e manutenção da integridade do produto "**até que haja deliberação final da autoridade competente sobre a destinação do mesmo, seja por alienação ou eventual restituição**" (fl. 24).

Sob o aspecto econômico, diz que o setor de combustíveis representa mercado que é a força motriz da economia brasileira, de modo que a preservação de sua estabilidade e integridade é vital para a segurança e desenvolvimento nacional. Dada a elevada carga tributária sobre o setor, a evasão fiscal representa oportunidade de lucro extraordinário. Assim, a "sonegação fiscal e a importação fraudulenta de combustíveis não representam apenas perda de receita para o Estado; elas promovem a destruição sistemática da concorrência leal e, por conseguinte, da própria ordem econômica" (fl. 26).

Requer, em conclusão, a atribuição de sigilo fiscal ao processo, assim como o deferimento do pedido de contracautela para suspender os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento 0088650-47.2025.8.19.0000.

Às fls. 669-765, a requerente junta aos autos a Intimação 1.034/2025, por meio da qual a Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A foi destituída do encargo de fiel depositária das mercadorias cujo transbordo foi determinado na decisão do Tribunal de origem, "em razão 'da flagrante violação do dever de guardar e conservar as mercadorias retidas, ao permitir a manipulação das cargas sob controle aduaneiro e durante o curso de perícia oficial".

Às fls. 766-809, as interessadas protocolaram petição insurgindo-se contra a concessão da contracautela, além de apontarem litigância de má-fé da União (a respeito da

destituição do encargo de fiel depositário) e de defenderem a ilegalidade do acordo celebrado entre a União e o ICL. Na sequência, juntaram documentação destinada a comprovar a capacidade postulatória.

É o **relatório**.

Decido.

Recebi os presentes autos em 28 de outubro de 2025.

Preliminarmente, acolho o primeiro requerimento e decreto a tramitação deste feito em segredo de justiça, dado o teor sigiloso dos documentos que contêm informações fiscais (art. 189, III, do CPC e art. 198 do CTN).

Verifico que o presente pedido de contracautela tem por origem processo que não é movido contra o Poder Público ou seus agentes (pois se trata de Recuperação Judicial), o que, em tese, impediria o manejo do instrumento. Contudo, dada a **singularidade** da questão discutida, aliada à **gravidade extrema e consequências** dos fatos que serão adiante explicitados, verifico que a hipótese se amolda aos precedentes em que se admitiu, em caráter excepcionalíssimo, o cabimento do pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença. Cito, a título exemplificativo, os seguintes precedentes: AgRg na SLS 1.904/AM, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 25.5.2015; AgRg na SLS 1.161/SP, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, DJe 15/4/2010; e decisão monocrática na SLS 3.319/RS, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe 19.9.2023.

Ao lado das circunstâncias excepcionais acima mencionadas, a nota distinta e objetiva que autoriza a apreciação do pedido de contracautela (no contexto dos autos) consiste na verificação *prima facie* de que a decisão judicial a ser suspensa caracteriza-se como manifestamente ilegal, teratológica, por interferir, fora da seara própria, de modo potencialmente irreversível no regular desempenho das funções e no cumprimento das responsabilidades atribuídas a órgãos de Estado não integrantes do processo, assim repercutindo na violação dos bens tutelados no art. 4º da Lei 8.437/1992. Afinal, como tive oportunidade de ponderar por ocasião do julgamento da SLS 3.547/AL (DJEN 27.6.2025), embora na SLS não se possa avançar "sobre a correção ou incorreção da decisão da origem", não é minimamente crível que, "na ânsia de preservar o funcionamento da recuperanda, sejam violados direitos de terceiros com interesses igualmente legítimos aos dos credores".

Conforme mencionado pela requerente Fazenda Nacional, durante a tramitação do pedido de Recuperação Judicial, sobreveio autuação administrativa contra as empresas recuperandas, ora interessadas, autuação essa promovida tanto pela Receita Federal como pela Agência Nacional de Petróleo. Ao argumento de que a retenção/apreensão de combustíveis, assim como a interdição do parque industrial, embaraçam a viabilidade do plano de Recuperação Judicial, as empresas levaram a situação ao conhecimento do Juízo da Recuperação Judicial. **Provocaram, dessa forma, o ingresso da Fazenda Nacional e da ANP na discussão incidental por elas provocada** e, ao final obtiveram – as interessadas –, em tutela recursal, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, provimento jurisdicional de teor inusitado.

Com efeito, o teor da decisão que concedeu liminar é peculiar porque, de um lado, o em. Desembargador Relator consignou que as questões submetidas a exame possuem "complexidade técnica" e, por essa razão, determinou a realização de "perícia técnica em vistoria preliminar de caráter urgente **como condição necessária à adequada apreciação da tutela pretendida**", realçando que tal vistoria preliminar seria necessária e

antecedente a qualquer pronunciamento sobre a Tutela de Urgência. Transcrevo, nesse sentido, o seguinte excerto da decisão que se pretende suspender (fl. 348, grifos meus):

(...) Diante dos múltiplos interesses em jogo e do risco de haver dano irreparável ou de difícil reparação, **antes de apreciar o pedido liminar (desbloqueio da refinaria e descarregamento de combustível)** de interesse da agravante (...), **há que se certificar que estão afastadas as possibilidades de consequências desastrosas na possível operação".**

Assim, repito, foi designada perícia técnica. **Não obstante a decisão tenha indicado que o pedido de desbloqueio da refinaria e de descarregamento de combustível dependeria da análise da perícia designada com urgência, o em. Desembargador Relator, no mesmo ato judicial, contraditoriamente cuidou de imediatamente deferir a liminar *si et in quantum* para acolher "o pedido de desinterdição total do parque industrial da Refinaria Manguinhos", assim como para determinar "o término do processo de transbordo do combustível apreendido" (fl. 354).**

Chama atenção, portanto, o fato de que, sem ponderar a correlação que envolve os valores em confronto (de um lado, o interesse puramente patrimonial – ainda que de indiscutível importância –, consistente na "preservação da empresa", e, de outro, o interesse público, traduzido no exercício do poder-dever de fiscalização dos órgãos públicos), o órgão judicial, sem qualquer fundamentação (mais que isso, **sem qualquer fundamentação concreta, indicando provas circunstanciais objetivas**), resguardou, de imediato, exclusivamente os interesses privados das empresas em Recuperação Judicial, fazendo letra morta dos arts. 20 e 21 da LINDB, na medida em que **não teceu considerações mínimas sobre o efeito de sua decisão sobre a alegada situação de dano irreversível em relação à eficácia dos procedimentos fiscalizatórios.** A necessidade de "preservação da empresa", ao que se infere, foi aplicada em aspecto puramente platônico – embora aniquilando, potencial e irremediavelmente, o livre exercício da atividade fiscalizatória do Poder Público, isto é, o regular desempenho de funções típicas de Estado.

No caso sob análise, o STJ possui jurisprudência farta reconhecendo que, nas questões de complexidade técnica, a autoridade judicial deve atuar com máxima cautela, evitando afastar, em juízo de cognição sumária e superficial, a validade (ou eficácia) dos atos administrativos (especialmente quando atingem esferas jurídicas alheias), **sob pena de a decisão judicial causar violação à ordem pública.** Cito precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. AGÊNCIA REGULADORA. ANP. DISTRIBUIÇÃO/CÁLCULO ROYALTIES DO PETRÓLEO. DETERMINAÇÃO JUDICIAL PARA REVISÃO DOS CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DETERMINADO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PARAMETRIZAÇÃO MÍNIMA A SER OBSERVADA PELO ÓRGÃO REGULADOR. INTERVENÇÃO EM MERCADO COMPLEXO E SENSÍVEL QUE MERECE CAUTELA, PENA DE GERAR CONSEQUÊNCIAS SÉRIAS E DE DIFÍCIL REPARAÇÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO QUE DEFERIU O PEDIDO DE SUSPENSÃO MANTIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

(...)

6. Mutatis mutandis, já decidiu a Corte Especial do STJ que "causa grave lesão à ordem e à economia pública a decisão que, adentrando seara técnica de regulação do mercado de energia elétrica, permite a modificação de cálculo concernente à comercialização de energia elétrica (...) porque o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar acerca de algum ato administrativo, deve agir com cautela, nos estreitos limites da legalidade, mormente em se tratando de questões concernentes a atos administrativos de agências reguladoras, cujo âmbito de atuação se dá com fulcro em legislação com ampla especificidade técnica sobre o mercado regulado" (AgRg na SS n. 2.727/DF, Rel. Ministro Felix Fischer).

7. Agravo regimental improvido.

(AgInt na SLS n. 3.137/DF, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, julgado em 19/4/2023, DJe de 25/4/2023.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. I) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. II) GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DOUTRINA CHENERY. DIFICULDADE DE O JUDICIÁRIO CONCLUIR SE UMA ESCOLHA CUJA MOTIVAÇÃO É ALEGADAMENTE POLÍTICA SERIA CONCRETIZADA CASO A ADMINISTRAÇÃO EMPREGASSE SOMENTE METODOLOGIA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SEREM INVALIDADAS PELO JUDICIÁRIO, CASO NÃO SEJAM REVESTIDAS DE RECONHECIDA ILEGALIDADE. VEDAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À APRECIÇÃO DE PEDIDO DE CONTRACAUTELA À LUZ DE DIREITO LOCAL. III) MANIFESTA VIOLAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA QUE O ESTADO DE SÃO PAULO CUSTEIE AS VULTOSAS DESPESAS DECORRENTES DA MANUTENÇÃO DA HARMONIA ECONÔMICO-FINANÇEIRA DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS PELO PODER PÚBLICO COM AS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Hipótese em que o Juiz de primeiro grau deferiu o pedido de antecipação de tutela formulado na ação popular originária para suspender o aumento das tarifas cobradas de usuários da integração entre metrô, trens e ônibus municipais em terminais metropolitanos da Grande São Paulo, a partir de 8 de janeiro de 2017, baseado essencialmente em dois fundamentos: a) injustiça no fato de que a tarifa de metrô foi mantida em R\$ 3,80, por tratar-se de medida "mais benéfica para quem reside em locais mais centrais" e utiliza unicamente aquele modal, enquanto é

"gravosa a quem reside em locais mais distantes e se utiliza do trem e do metrô, cuja tarifa integrada foi aumentada acima da inflação" (fl. 264); e b) suposta motivação política na adoção da novel política tarifária.

2. Na via suspensiva, por vezes, para que se verifique a violação de um dos bens tutelados na legislação de regência (Leis n.os 8.437/92, 9.494/97, 12.016/09), faz-se necessário proceder a um "juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo da contracautela" (STF, SS n.º 5.049/BA-AgR-ED, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente -, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2016, DJe de 13/5/2016). Todavia, em análise de controvérsia sobre estipulação de remuneração pelo uso de transporte coletivo, o Supremo Tribunal Federal consignou que "o reajuste de tarifas do serviço público é manifestação de uma política tarifária, solução, em cada caso, de um complexo problema de ponderação entre a exigência de ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeiro do empreendimento do concessionário" (RE n.º 191.532/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 27/5/1997, DJ de 29/8/1997).

3. Cármen Lúcia Antunes Rocha leciona que a discriminação tarifária torna possível, "nessa distinção de usuários em condições econômicas e sociais desiguais, a efetivação da igualdade jurídica e da concreta justiça social" (Estudo sobre Concessão e Permissão de Serviço Público no Direito Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1996, p.

101). Na mesma obra, contudo, ressalta a dificuldade de se fixar tarifa pública com fundamento no princípio da isonomia. 4. Assim, a evidente sofisticação da demanda ventilada na causa principal impede que a Presidência do Superior Tribunal de Justiça julgue questões relativas ao mérito do reajuste determinado pelo Poder Público - notadamente para concluir sobre discriminação ou injustiça na fixação de preço para uso de transporte público. O incidente suspensivo, por sua estreiteza, é vocacionado a tutelar tão somente a ordem, a economia, a segurança e a saúde públicas, não podendo ser analisado como se fosse sucedâneo recursal, para que se examinem questões relativas ao fundo da causa principal.

5. A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.) - mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

7. Não compete às Presidências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça julgar pedido suspensivo à luz de direito local (precedentes). Dessa forma, não há como analisar eventual ofensa à legislação estadual, qual seja, a Lei do Estado de São Paulo n.º 9.166/95.

8. O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo:

Saraiva, 2009, p. 305). Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.

10. Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público.

11. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 7/6/2017, DJe de 20/6/2017.)

Desnecessário esclarecer que os precedentes acima não versam sobre a mesma questão fática presente nestes autos. O que importa é que, em comum, reconhece-se que viola a ordem pública a interferência judicial que, em juízo prelibatório, tolhe a eficácia de atos administrativos (digo eu, sejam eles de natureza regulatória ou sancionatória) que envolvem questões de elevada complexidade técnica, e que dizem respeito não apenas às questões de segurança das instalações, mas, repita-se, à apuração de operações fraudulentas

com possível repercussão não restrita à questão tributária, mas na esfera penal (crimes de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, com suposta atuação de organização criminosa, etc.).

As questões relacionadas à destituição do encargo de fiel depositário, à eventual litigância de má-fé da Fazenda Nacional e à ilegalidade do acordo entabulado com o ICL constituem matéria estranha ao objeto deste feito.

Diante do exposto, **determino que se anote o segredo de justiça e defiro o pedido de contracautela para suspender até o trânsito em julgado do Agravo de Instrumento n. 0088650-47.2025.8.19.0000 os efeitos da decisão nele proferida.**

Publique-se.

Intimem-se.

Comunique-se, com urgência, ao em. Relator do recurso referido.

Brasília, 29 de outubro de 2025.

Ministro Herman Benjamin
Presidente