



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

EM ACOMPANHAMENTO ESPECIAL

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR

Autos do Processo nº 14844-13.2016.4.01.3400

Requerente: UNIÃO (FAZENDA NACIONAL)

Interessado: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CONSELHO FEDERAL

A UNIÃO (Fazenda Nacional), pessoa jurídica de direito público, apresentada pela Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 1ª Região, localizada o Setor de Autarquias Norte – SAUN, Quadra 05, Lote C, Centro Empresarial CNC, Torre D, 3º a 7º andares, Brasília/DF, pelos Procuradores da Fazenda Nacional que esta subscrevem, vem apresentar **PEDIDO DE SUSPENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA** contra decisão que antecipou os efeitos da tutela nos autos da ação declaratória nº 14844-13.2016.4.01.3400, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, nos termos dos seguintes fundamentos fático-jurídicos.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

1. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

Cuida-se na origem de ação declaratória, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, na qual pugna o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pelo reconhecimento de que as sociedades unipessoais da advocacia dispostas no art. 2º da Lei nº 13.247, de 2015, estariam abrangidas no caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, como sociedades simples e, portanto, não poderiam ser excluídas do Simples Nacional, exclusivamente por tal fundamento.

Informa o autor que não obstante o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 1994) ter sido alterado pela Lei nº 13.247, de 2016, para prever expressamente a sociedade unipessoal de advocacia (ao lado da sociedade simples), a Receita Federal teria firmado a intelecção de que por não se encontrar prevista no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, ao novo instituto não seria aplicável o especial regime de tributação. A razão central da discordância estaria no fato de que entende o autor que “*a sociedade unipessoal de advocacia nada mais é do que uma sociedade simples, devidamente enquadrada no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006*” (fl. 4).

O juízo singular entendeu por bem em antecipar os efeitos da tutela nos seguintes e exatos termos (negritos da decisão original):

Ante o exposto, **CONCEDO A TUTELA ANTECIPADA para que a “Sociedade Unipessoal de Advocacia”, prevista na Lei nº 13.247/16, seja incluída no sistema simplificado de tributação**, com esteio na Lei Complementar nº 103/06 e alterações, sem qualquer tipo de discriminação ou dificuldade de tal adesão por parte dos requerentes.

A fim de garantir a eficácia desta decisão, **DETERMINO**:

- a) em até 05 dias a partir da intimação desta decisão, que a ré retire do sítio eletrônico da Receita Federal a informação de que a “**Sociedade Unipessoal de Advocacia**” **não se submete ao sistema do simples nacional de tributação**;
- b) em até 05 dias a partir da intimação desta decisão, dar ampla divulgação desta decisão aos contribuintes, incluindo o seu teor no sítio eletrônico da Receita Federal;



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

c) diante das constantes negativas da inclusão da “Sociedade Unipessoal de Advocacia” no sistema simplificado, que a ré conceda mais 30 dias, fora o prazo já sinalizado, para que as substituídas da autora optem ou não pela adesão ao sistema simplificado de tributação;

Desde já arbitro **multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)** em caso de descumprimento desta decisão após 05 dias da intimação da parte ré, bem como também já determino a extração de cópias das principais peças do processo para envio ao **Ministério Público Federal, a fim de ser apurado o crime de desobediência/prevaricação.**

Esta decisão vale para todo o país, conforme competência deste juízo.

Publique-se. Intimem-se. Cite-se. **Cumpra-se com urgência.** Independente da intimação da União na figura da Advocacia da União, **intimem-se**, pessoalmente, o Exmo. Sr. Secretário da Receita Federal e o Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, quanto ao inteiro teor desta decisão.

Da decisão foi a União intimada por mandado judicial em 13.04.2016, quinta-feira.

2. DO CABIMENTO DO PRESENTE PEDIDO DE SUSPENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Importante ressaltar, preliminarmente, que o presente pedido não está sendo utilizado como sucedâneo recursal. De fato, a decisão interlocutória cujos efeitos se pretende suspender é passível de recurso e será objeto de agravo de instrumento a ser interposto oportunamente pela Fazenda Nacional.

Mas, longe de pretender discutir o mérito da decisão interlocutória ora atacada, ante a relevância do caso, consubstanciada na grave lesão à ordem pública, além do nocivo efeito multiplicador, a presente suspensão se impõe em decorrência da imperiosa necessidade de imediato controle da respeitável decisão de primeiro grau.

No caso, a pretensão da União volta-se ao **controle político** da decisão que que



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

antecipou os efeitos da tutela nos autos da ação declaratória nº 14844-13.2016.4.01.3400, observando-se a necessidade de preponderância do interesse público sobre o privado, notadamente em face do iminente dano à ordem pública provocada pelos efeitos de tal decisão.

Assim, a presente suspensão possui espaço limitado de discussão, motivo pelo qual nem sequer se confunde com a espécie recursal alhures mencionada, conforme uníssona interpretação do tema por essa Corte. Com base neste exato raciocínio, vejamos os precedentes deste colendo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. PRESSUPOSTOS ESPECÍFICOS DA CONTRACAUTELA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS A TÍTULO PRECÁRIO. IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. 1. ***O deferimento da suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.439/1992 pressupõe que o requerente demonstre que a decisão impugnada poderá acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Nesse rol não está incluída a ordem jurídica.*** 2. **Possíveis erros de julgamento ou de procedimento devem ser debatidos e decididos na via recursal própria, já que, no instrumento processual eleito, o presidente do Tribunal não analisa, em princípio, questões processuais e de mérito.** 3. Decisão que autoriza a exploração, a título precário, do transporte interestadual de passageiros, viola a ordem administrativa, pois afasta da Administração seu legítimo juízo discricionário de conveniência e oportunidade na fixação do trecho a ser explorado, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. 4. Em face da Constituição, compete à União, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, "e"). Não é dado ao particular, portanto, fazê-lo a título precário e sem a observância do devido procedimento licitatório. Os interesses particulares devem ceder em face do interesse maior da coletividade. 5. Improvimento do agravo regimental.” TRF 1ª Região, AGRSLT 200901000532331, Corte Especial, rel. Olindo Menezes, e-DJF1 16/09/2011, p. 75. Destacamos.

“AGRAVO REGIMENTAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO QUE SUSPENDEU CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO PARA A ADMINISTRAÇÃO DE HOSPITAL PÚBLICO. NÃO PROVIMENTO. I - **A via excepcional prevista nos arts. 4º da Lei 4.348/1964 e 4º da Lei 8.437/1992 está**



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

adstrita à análise dos requisitos que elenca, quais sejam: grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. II - Não cabe, portanto, tecer considerações acerca dos fundamentos da decisão de primeiro grau, ou mesmo sobre o mérito da ação civil pública, os quais devem ser debatidos por meio da via recursal própria. III - Segundo precedentes do eg. Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em grave lesão à ordem jurídica na via estreita da suspensão de segurança, questão essa que deve ser analisada por meio das vias ordinárias. IV - ***Entrementes, consoante posicionamento do colendo Supremo Tribunal Federal, a suspensão de segurança é medida de contracautela com vistas a salvaguardar, contra o risco de grave lesão a interesses públicos privilegiados, o efeito útil do êxito provável do recurso da entidade estatal.*** V - Ao suspender a execução do contrato de gestão firmado entre o Estado do Pará e a Associação Cultural e Educacional do Estado do Pará - ACEPA, a decisão de primeiro grau acabou por inviabilizar o início do funcionamento do Hospital Estadual Metropolitano do Município de Ananindeua/PA, em vias de ser inaugurado, à época, com a proposta de ser o primeiro da região norte como centro de referência no tratamento de queimados, inclusive com a manutenção de um banco de pele, fato esse, por si só, apto a evidenciar a grave lesão à saúde pública do Estado. VI - Agravo regimental a que se nega provimento." TRF 1ª Região, GSS 2005.01.00.074101-9/PA, Corte Especial, rel. Jirair Aram Meguerian, e-DJF1 de 22/06/2009, p. 472. Destaques aditados.

Assim, o fundamento da suspensão ora proposta é especificamente a existência dos requisitos previstos **no art. 4º da Lei nº. 8.437, de 1992, no art. 1º da Lei nº. 9.494, de 1997, e nos arts. 321 e 322 do Regimento Interno deste colendo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sobretudo, a grave lesão à ordem pública.**

Frise-se: não se busca discutir o mérito da decisão proferida pelo Juízo *a quo* na presente suspensão. Isso será feito por meio de recurso próprio. A abordagem de mérito se faz necessária apenas para visualizar a gravidade da situação imposta à União em caso da imediata produção de efeitos da decisão de primeiro grau. O que se pretende por meio do presente instrumento processual é afastar, até que se esgotem todas as instâncias recursais, os efeitos da malsinada decisão judicial de primeiro grau.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

3. DO JUÍZO MÍNIMO DE DELIBAÇÃO

Como já alhures consignado, a União não visa revolver matéria de fundo através desta suspensão de decisão judicial. Não obstante o exposto, é imprescindível registrar que a ausência de fundamentos jurídicos para o deferimento do pedido de antecipação dos efeitos da tutela, igualmente, ratifica a necessidade de deferimento da presente medida processual.

Com efeito, sabe-se que, em regra, no instituto da suspensão põe-se sentido em se observar apenas e tão somente a maléfica eficácia da decisão judicial proferida contra o Poder Público no que se refere à grave lesão à ordem, economia, saúde e economia públicas. Porém, modernamente, tem-se observado precedentes emanados dos mais diversos Tribunais pátrios evoluindo na diretriz que leva em linha de conta, ainda que perfunctoriamente, o teor meritório da decisão judicial cuja eficácia se quer cassar.

Com isso, a injustiça da decisão passa a assumir também alguma relevância na argumentação do incidente processual. Assim sendo, apenas a título de argumento de reforço, é que se empreenderão breves notas sobre a incorreção meritória da decisão judicial cuja eficácia se quer suspender.

Sustenta a OAB que seria ilegal/inconstitucional a interpretação da RFB no sentido da impossibilidade do enquadramento da sociedade de advogado unipessoal no Simples Nacional, dada a ausência de previsão legal no art. 3º da LC nº 123/06. Afirma que a RFB ignora que a figura da sociedade unipessoal, criada pela Lei nº 13.247/16, se acresce ao ordenamento jurídico sem a necessidade de legislação complementar, por se configurar uma sociedade simples, devidamente enquadrada no art. 3º da dita Lei Complementar. Sustenta violação aos arts. 150 da CF e 109 e 110 do CTN.

Destaca que, nos termos do art. 16 do Estatuto da Advocacia, c/c art. 966 e 982 do Código Civil, toda sociedade de advogados deve possuir natureza de sociedade simples. E acrescenta que a sociedade unipessoal de advocacia é o nome dado a uma sociedade de advogados que não tem pluralidade de sócios, de maneira que o fato de ser uma sociedade



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

individual não a desqualifica como sociedade simples e nem reflete inovação no mundo jurídico. Por fim, afirma que não faria sentido a criação de uma Lei para abranger a classe dos advogados no Simples Nacional se o tipo societário não puder ser incluído no Regime. Pede, subsidiariamente, a adequação à EIRELI.

Dessa forma, a decisão que deferiu a antecipação dos efeitos da tutela, reconhecendo a sociedade unipessoal de advocacia como subespécie de EIRELI (equiparando institutos assaz díspares do Direito Civil e do Direito Empresarial), possibilitou a inclusão daquela primeira categoria no Simples Nacional, sem que exista anuência legal e com reflexos para os entes da federação, **consubstanciando intervenção do Poder Judiciário no exercício de função do Poder Legislativo ao afastar toda a regulamentação infraconstitucional a reger a matéria, sob o fundamento de aplicação do princípio da igualdade. É o que ressaí do seguinte excerto da decisão liminar (fls. 12/13):**

[...] estabelecer discrimen pretendido pela ré também afronta o princípio da isonomia tributária e o da capacidade contributiva (art. 150, II, da Constituição Federal), os quais reforçam a vedação ao tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Assim, ressalto que não se pode conferir interpretação restritiva para suprimir direitos, sendo defeso o fisco conferir pesos semânticos diferenciados a contribuintes que estejam em uma mesma situação jurídica. Neste sentido, merece relevo a “isonomia tributária”. [...]

A circunstância do legislador não ter expressamente enquadrado a Sociedade Unipessoal de Advocacia como um EIRELI, ou mesmo determinado que as mesmas disposições desta deveriam ser aplicadas àquela, ou até em face de possíveis atecnias na redação da lei, tudo isso não esvazia o direito objetivo-subjetivo dos substituídos da parte autora em optarem pelo sistema de tributação.

De fato, em regra, a denominação “sociedade” refere-se à comunhão de pessoas, contudo, existe a possibilidade da própria legislação se valer de “ficções jurídicas” e estabelecer parâmetros, analogias e equiparações. É o caso da EIRELI, da Sociedade Subsidiária Integral, e da “Sociedade Unipessoal de Advocacia”, todas sociedades unipessoais.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Com a devida vênia, a r. decisão ora atacada não se sustenta, pois a “sociedade unipessoal de advocacia” é a criação de uma nova natureza jurídica, e que a ausência de previsão legal no art. 3º da Lei Complementar nº 123/06 acarreta a impossibilidade de opção pelo Simples Nacional, fazendo-se necessária a alteração da mencionada Lei Complementar.

Outrossim, a sociedade unipessoal de advocacia não é uma Eireli.

Nesta esteira, impende destacar que o fato de as regras previstas para as sociedades limitadas se aplicarem, no que couber, à Eireli, não relegou esta nova figura jurídica a um subtipo daquela, tanto que a Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, a insculpiu no rol das pessoas jurídicas de direito privado de que trata o art. 44 do Código Civil (inciso VI). A decorrência imediata é que a Eireli não é sociedade, já que esta figura jurídica se encontra prevista no inciso II do art. 44 do mesmo código. Esse também é o entendimento acordado na V Jornada de Direito Civil do CJP, nos termos do Enunciado 469.

Ademais, a Eireli tem por característica essencial (não apenas circunstancial) a limitação da responsabilidade de seu titular (art. 980-A do CC). Em contrapartida, a sociedade unipessoal de advocacia tem uma característica marcante, que a diferencia da Eireli: a responsabilidade ilimitada do titular (art. 17 do EAOAB). Ora, se a responsabilidade é ilimitada, certamente não é uma Eireli. Aliás, isso foi reconhecido pela própria OAB, quando emitiu uma Nota de Esclarecimento (http://www.oabpr.org.br/sociedades/nota_eireli.doc) em que afirmou, textualmente, o seguinte:

“(i) a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – Eireli constitui nova modalidade de pessoa jurídica de direito privado criada pela Lei nº 12.441, de 11.07.11, que acrescentou o artigo 980-A e seus parágrafos ao Código Civil Brasileiro, e **caracteriza-se principalmente pelo fato** de ser constituída por um único integrante e **de preservar a distinção do patrimônio da empresa como exclusiva responsável pelas obrigações decorrentes de sua atividade**, resguardando o patrimônio pessoal do empresário que lhe seja titular, a exemplo do que ocorre no regime das sociedades de responsabilidade limitada;” (Os grifos não constam do original)



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Observe-se claramente: a própria OAB reconheceu que a responsabilidade limitada da Eireli é uma característica essencial dela (“caracteriza-se principalmente”). Ora, como dizer, então, que uma “sociedade unipessoal de advocacia”, de responsabilidade ilimitada, se enquadra no conceito de uma entidade (Eireli) cuja característica reconhecidamente essencial é a responsabilidade limitada? Inviável.

Sendo assim, não se trata de mera “adequação” do EAOAB ao art. 980-A do CC, mas criação de figura jurídica nova. Porque não se pode falar em mera “adequação” quando, para que ela ocorra, seja necessário desprezar uma característica essencial do paradigma.

Além disso, a **“sociedade” unipessoal de advocacia não é uma sociedade.**

Nessa linha ponderativa de correlação, embora ostente em sua denominação o termo “sociedade”, a sociedade unipessoal de advocacia também não o é. Isso porque o conceito de sociedade, de acordo com o art. 981 do CC, é contratual:

“Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.”

Como se vê claramente, trata-se de conceito com obrigações recíprocas e partilha dos resultados – todos esses conceitos que pressupõem pluralidade de contratantes. Não se concebe, à luz desse dispositivo, uma “sociedade unipessoal”. É um oxímoro, como “quadrado circular”.

Não é nem mesmo uma sociedade *sui generis*, como o é a sociedade de advogados –, bem como não se confunde com o profissional liberal que personaliza as atividades que lhe são subjacentes, mas sim uma figura jurídica singular criada por lei especial, consubstanciando mais uma ficção legal, uma vez que sua natureza, assim como a Eireli, não logrou ser suprida pela figura societária tradicional.

E o fato de não estar insculpida no rol de pessoas jurídicas do art. 44 do CC não



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

impõe à sociedade unipessoal de advocacia uma categorização forçada dentre as figuras ali elencadas, considerando que tal catálogo normativo é exemplificativo (mesmo posicionamento acordado no Enunciado nº 144 CJF/STJ, da III Jornada de Direito Civil), podendo tais espécies coexistirem harmoniosamente no sistema legislativo com outra entidade jurídica criada para um universo restrito e singular, como o caso da sociedade unipessoal de advocacia.

Ad argumentandum, mesmo que se considerasse a hipótese de a sociedade unipessoal de advocacia ser categorizada como “Sociedade” (inciso II, art. 44, CC), sua relação com a sociedade simples não seria de gênero e espécie, i.e., a definição, natureza e atributos da sociedade unipessoal de advocacia não estariam compreendidos nos caracteres correlatos da sociedade simples. Isso porque, nesse tipo de relação vertical, a opção pela espécie não exclui a opção pelo gênero, caso de disjunção flagrante previsto no art. 15 do EAOAB, *caput*, em que há a prescrição pela adoção do tipo sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou do tipo sociedade unipessoal de advocacia, exclusivamente.

O Provimento (CFOAB) nº 169/2015, assim passou tratar a sociedade de advogados, *in verbis*:

Art. 1º Os advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil poderão reunir-se para colaboração profissional recíproca, a fim de somar conhecimentos técnicos, em sociedade de prestação de serviços de advocacia, sendo esta uma espécie societária sui generis no contexto da sociedade civil.

(grifo nosso)

A leitura desse dispositivo nos conduz à interpretação de que a natureza jurídica singular da sociedade de advogados não tem relação com nenhuma outra espécie societária, não sendo, por isso, espécie de sociedade simples. Por conseguinte, forçoso afirmar que, prevalecendo essa interpretação dentro do sistema normativo, nem mesmo a sociedade “pluripessoal” de advogados estaria credenciada a aderir ao Simples Nacional em razão do descompasso entre sua natureza jurídica e o rol de beneficiários previsto no *caput* do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.”



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Vale acrescentar que, no caso da EIRELI, embora ela também não seja uma sociedade, por também não ser uma reunião de pessoas com o mesmo desiderato, ela pode aderir ao Simples Nacional por expressa previsão na Lei Complementar nº 123/2006; o que não acontece com a sociedade unipessoal de advocacia, que não está prevista na referida lei complementar.

Por fim, cabe repisar que a Lei nº 13.247/16 criou um novo tipo de pessoa jurídica, distinta das sociedades simples. Esta afirmação encontra respaldo na interpretação gramatical do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94) que, após as alterações advindas da Lei nº 13.247/16, passou a sempre fazer menção às sociedades simples OU às sociedades unipessoais de advogados, como se tipos distintos. Veja-se:

“Art. 15. Os advogados podem reunir-se em sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou constituir sociedade unipessoal de advocacia, na forma disciplinada nesta Lei e no regulamento geral.

§ 1º A sociedade de advogados e a sociedade unipessoal de advocacia adquirem personalidade jurídica com o registro aprovado dos seus atos constitutivos no Conselho Seccional da OAB em cuja base territorial tiver sede.

§ 2º Aplica-se à sociedade de advogados e à sociedade unipessoal de advocacia o Código de Ética e Disciplina, no que couber.”

Em razão do exposto, não merece prosperar a r. decisão de 1º grau.

4. DA GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA E DO EFEITO MULTIPLICADOR PROVOCADO PELA DECISÃO CUJOS EFEITOS ORA SE PRETENDE SUSPENDER

A respeitável decisão de primeiro grau, ao conceder a antecipação de tutela, provoca séria lesão à ordem pública, além de trazer em seu bojo o efeito mutiplicador, como detalhadamente será demonstrado.

A r. decisão mencionada possibilitou, à míngua de previsão na Lei Complementar nº 123/2006, a inclusão de todas as sociedades unipessoais de advocacia do país no Simples



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Nacional, equiparando os regimes jurídicos da recém-criada sociedade unipessoal de advocacia (Lei nº 13.247, de 2016) com a sociedade simples (art. 981 do CC) e a EIRELI (art. 980-A do CC).

O quadro em referência, sem dúvidas, dá azo à utilização do instituto da Suspensão de Liminar/Antecipação de Tutela. Os artigos 4º da Lei nº. 8.437/1992, 1º da Lei nº. 9.494/1997 e 321 do Regimento Interno desse Egrégio Tribunal Regional Federal preveem a possibilidade de que pessoa jurídica de direito público requeira a suspensão de provimento judicial liminar quando este puder causar lesão grave à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Eis os citados comandos legais, respectivamente:

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.

Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

Art. 322. Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do § 1º do art. 4º da Lei 8.437/1992.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

4.1 DA GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA

Sobre o conceito de ordem pública para fins de cabimento da medida ora pleiteada, registra-se o que então Desembargador Federal Presidente do egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região Olindo Menezes consignou em caso análogo:

Por ordem pública ‘entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma conseqüência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.’ (Cf. E SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico, Forense, 2004). O conceito tem similitude com o de ‘sociedade bem-organizada’ de John Rawls – aquela ‘em que todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e cujas instituições sociais básicas satisfazem esses princípios, sendo esse fato publicamente reconhecido.’ (Cf. RAWLS, John. Uma Teoria de Justiça, Martins Fontes, 2002, p. 504.) SLAT nº. 68183-57.2011.4.01.3400, decisão proferida em 27/12/2011. Original sem destaques.

Como há muito assentado no cenário forense nacional pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Nery da Silveira no âmbito do extinto Tribunal Federal de Recursos (SS nº. 4405/SP, DJU 07/12/1979), “(...) *no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas*” (destaques nossos).

Comentando o paradigmático julgado acima referenciado, o eminente jurista Elton Venturi assim registra:

Tal parâmetro revela-se de suma importância para compreensão do significado, extensão e profundidade da expressão *ordem pública*: legitimamente, **o que busca tutelar o regime jurídico dos pedidos de suspensão é a chamada ordem pública administrativa, vale dizer, a ordinária prestação das essenciais atividades estatais constitucional e legalmente estabelecidas.** In “Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público”, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 140. Grifamos.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Também o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o bom funcionamento dos órgãos administrativos se insere no conceito de ordem pública, de modo que sua obstrução, por decisão judicial, autoriza a utilização, pelo Poder Público, da excepcional via da suspensão de decisão liminar:

Suspensão de segurança. Liminar concedida em mandado de segurança impetrado, contra a Assembléia Legislativa do Estado, por cidadão que pretende concorrer a vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do mesmo Estado, sustentando-se a tramitação de procedimento legislativo em curso em que era apreciado nome já indicado para prover a vaga. Fundamentação constitucional da causa. Competência do Presidente do STF para conhecer do pedido. Legitimidade da Assembléia Legislativa para requerer a suspensão da liminar. Se a cautelar deferida, em mandado de segurança, determina que o Poder Legislativo não pratique ato que se arrola entre os de sua competência específica, atendendo, apenas, a pedido de particular, que não possui, 'prima facie', título de direito constituído a impedir o ato legislativo impugnado, ***há ameaça de lesão grave a ordem pública, nesta compreendida a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público e o devido exercício das funções próprias, no âmbito de qualquer dos Poderes do Estado.*** Hipótese em que e manifesta a interdição do exercício pela Assembléia Legislativa de competência concernente ao provimento de cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, que, sem sombra de dúvida, não se submete ao procedimento ordinário do concurso público, pretendido pelo impetrante. Desde logo, cabe entender que os princípios do art. 37, I e II, da Constituição Federal, não lhe dizem respeito, sujeita a investidura de Conselheiro ao que se contem no art. 73, parágrafos 1. e 2., da Lei Magna federal. Suspensão dos efeitos da liminar, até o julgamento do mandado de segurança, que se defere. Agravo regimental desprovido. SS-AgR 300, Plenário, rel. Nery da Silveira, 06/03/1991. Grifos nossos.

No mesmo sentido já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. Deve ser deferido o pedido de suspensão quando da execução da liminar puder resultar grave ***lesão à ordem pública, como tal compreendido, na espécie, o regular exercício das funções administrativas do Ministério Público do Distrito Federal.*** Agravo a que se



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

nega provimento. AGSS 199000041503, Corte Especial, rel. Antônio Torreão Braz, DJ 03/09/1990. Destaques da União.

Conforme se passa a demonstrar, **a decisão liminar gera grave violação à ordem pública não apenas à União, mas também aos Estados e Municípios, por se tratar de decisão a repercutir no Simples Nacional, no Sistema Tributário Nacional.**

Inicialmente, a grave lesão à ordem pública decorre **da necessidade de reabertura do sistema de adesão ao Simples Nacional**, o que não é simples, além de ser muito custoso, podendo, inclusive, **prejudicar todos os demais contribuintes, na medida que certamente imporá a retirada do ar do sistema.**

Outrossim, a decisão do Juízo *a quo* produz, de imediato, **a repercussão no orçamento dos entes da federação, ao criar despesas ou renúncias de receitas tributárias** (considerando que o regime de tributação em regra é mais benéfico) **não previstas no orçamento de nenhum daqueles entes** (art. 167, II, da CR/88), **reverberando no equilíbrio orçamentário.**

Nesse sentido, ao equiparar a sociedade unipessoal de advocacia à EIRELI e à sociedade simples, decisão ora atacada gera **repercussão no orçamento de todos os entes da federação no que tange a eventuais isenções, alíquotas reduzidas, subsídios concedidos pelos entes a uma classe e não à outra, além de incitar o ajuizamento de outras demandas, em efeito multiplicativo, que, partindo dessa equiparação, visem a efeitos tributários em outras exações ou regimes tributários diversos do Simples Nacional.**

Ademais, **diante da recentíssima inovação perpetrada pela Lei nº 13.247, de 2016, nem sequer é possível mensurar o impacto nas finanças da União, dos Estados e dos Municípios decorrentes dessa equiparação judicial, sem anuência legal e em substituição à vontade do legislador**, entre a sociedade unipessoal, inclusive a de advocacia (instituto de Direito Civil), e EIRELI (instituto de Direito Empresarial) **pela ausência de previsão na lei orçamentária do exercício fiscal em curso para cada um dos municípios, bem como pelo**



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

fato de todos os entes se encontrarem dentro do prazo constitucional, que somente se finda em 31.08.2016 (art. 35, §2º, III, do ADCT), para envio de lei orçamentária do ano subsequente, com a fixação de despesas e estimativa de receitas, incluindo-se eventuais renúncias ou reduções de receitas tributárias, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, para a União, e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, para os Municípios.

Não obstante alguns veículos da imprensa ter colocado o foco na Secretaria da Receita Federal, **os atos administrativos envolvendo o Simples Nacional são referendados por um Comitê Gestor, no qual tem assento representantes dos Estados e dos Municípios**, que, dentre outras atribuições, possui a competência para o trato de aspectos tributários, inclusive substituição tributária e prazos e condições para opção (art. 2º, I, 13, § 6º, 16, § 3º, da Lei nº 123, de 2016), **causando a decisão liminar surpresa e efeitos administrativos diversos às Administrações Tributárias, como a multiplicação de irresignações administrativas e judiciais tendentes a invalidar lançamentos de exações** por essa equiparação entre a sociedade unipessoal, inclusive a de advocacia (instituto de Direito Civil), e EIRELI (instituto de Direito Empresarial).

Portanto, mantida a decisão que antecipou os efeitos da tutela, haverá inequívoco abalo institucional a todos os entes da federação, decorrente da alteração de toda uma disciplina legislativa do Simples Nacional por órgão do Poder Judiciário sem função precípua para legislar e, portanto, para proceder prioritariamente à ponderação, o que resultará em:

- i)* invasão de área de livre conformação reservada ao legislador e, ainda, ao Poder Executivo, como as decisões políticas e administrativas para redução da informalidade de advogados;
- ii)* substituição da ponderação normativamente realizada pelo Poder Legislativo;
- iii)* a repercussão no orçamento dos entes da federação, ao criar despesas ou



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

renúncias de receitas tributária;

iv) a repercussão no orçamento de todos os entes da federação no que tange a eventuais isenções, alíquotas reduzidas, subsídios concedidos pelos entes a uma classe e não à outra, além de incitar o ajuizamento de outras demandas, em efeito multiplicativo, que, partindo dessa equiparação, pretendam efeitos diversos, tributários ou não;

v) o perigo da recente inovação da Lei nº 13.247, de 2016, cujos impactos nas finanças da União, dos Estados e dos Municípios não são passíveis de mensuração imediata pela surpresa dessa equiparação judicial, sem anuência legal e em substituição à vontade do legislador, pela ausência de previsão na lei orçamentária do exercício fiscal em curso para cada um dos municípios, bem como pelo fato de todos os entes se encontrarem dentro do prazo constitucional para envio de lei orçamentária do ano subsequente;

vi) os efeitos administrativos de toda ordem às Administrações Tributárias, como a multiplicação de irrisignações administrativas e judiciais tendentes a invalidar lançamentos de exações, além da necessidade de implementação de alterações visando à reabertura do Simples Nacional, inclusive com a indisponibilidade temporária de acesso aos contribuintes

Portanto, a persistência dos efeitos da decisão liminar traz repercussão a todos os entes da federação não podendo ser dimensionada no momento de modo cartesiano, mas apenas de modo qualitativo a extensão dos seus efeitos e danos jurídicos provocados tanto pela recente inovação da Lei nº 13.247, de 2016, que não poderia ter sido antevista pela Lei Complementar nº 123, de 2006, quanto pela surpresa da equiparação judicial que conferiu isonomia a institutos díspares de Direito Civil e de Direito Empresarial.

4.2 DA GRAVE LESÃO PELO POTENCIAL EFEITO MULTIPLICADOR DA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

Além da grave lesão à ordem pública demonstrada acima, a r. decisão ora atacada tem **potencial efeito multiplicador**, pois gera precedente capaz de acarretar a reiteração de liminares em todo o território nacional, comprometendo a ordem pública e as finanças públicas de forma hiperbolicamente grave.

Se, por um lado, é lamentável que a ordem pública reste abalada por decisões judiciais como a que se pretende suspender, menos verdadeiro não é que a reiteração dessas medidas liminares pode causar irreversível prejuízo ao erário.

Assim, a decisão proferida em apreço também causa grave lesão pela potencialidade de difusão de novas ações de conteúdo similares. A sua fundamentação pode se reproduzir em outros casos, bem como poderá servir de referência para que outros magistrados venham a decidir no mesmo sentido, determinando a inclusão de categorias no Simples Nacional à revelia de previsão na Lei Complementar nº 123/2006.

É o chamado efeito multiplicador, entendido como aquele com potencial para se desencadear em inúmeros outros feitos, gerando no quantitativo a perspectiva de abalo das finanças públicas pelos obstáculos impostos à Administração Fazendária.

A respeito do tema, pede-se licença para reproduzir entendimento do colendo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

“Existem precedentes desse Excelso Pretório determinando a suspensão de segurança quando estas importem a possibilidade da ocorrência do chamado ‘efeito multiplicador’, consoante decisões a seguir transcritas: ‘(...) 2.15. É certo que, no caso dos autos, só se discute a liminar concedida à impetrante. Mas, por outro lado, **é notório que milhares de liminares vêm sendo concedidas, em todo o país, em condições assemelhadas, o que põe em choque todo o plano questão, com riscos de graves danos para a economia.** 2.16. Afigura-me, **em tais circunstâncias, caracterizada a hipótese prevista no art. 4.º da Lei n.º 4.348, de 23/06/1964**, segundo a qual compete ao Presidente do Tribunal a quem couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da medida liminar e da sentença, quando houver requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e risco de



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

grave lesão à economia pública' (Suspensão de Segurança n.º 315/DF, DJ 30/04/91, p. 5337). '(...) 9. Independentemente do valor da demanda concreta (e mesmo restando em depósito a importância questionada), não se pode perder de vista o habitual efeito multiplicador de feitos, desencadeado pela liminar, bem como a sua patente influência sobre a expansão dos meios de pagamento, e, conseqüentemente, sobre a retomada da inflação.' (Suspensão de Segurança n.º 705-SP, DJ 07/10/94, p. 26840). '(...) **Um outro motivo recomenda a suspensão da liminar objeto do pedido. É que ela implica a possibilidade da ocorrência do denominado 'efeito multiplicador'.**' (Suspensão de Segurança n.º 1307-PE, DJ 1.º/09/99). Parece-nos inegável que a repetição de liminares como a ora atacada traz comprometimentos às contas públicas, mostrando-se aconselhável o atendimento do pedido de suspensão de segurança até o deslinde final da controvérsia.' ***Portanto — non nova sed nove — em obséquio ao princípio da razoabilidade e da segurança das decisões, recomenda-se, aqui, idêntica solução***, principalmente levando-se em conta o elevado número de impetrantes beneficiados com a concessão da liminar, abarcando todos os magistrados do Distrito Federal filiados à AMAGIS (fls. 54/55). Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão da liminar concedida no MS 2001.00.2.006172-4, perante o eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Comunique-se. Publique-se." SS 2102/DF, Ministro Ilmar Galvão, j. em 21 de março de 2002. Destaques não constam do original.

Assim, é preciso ter em mente que a decisão atacada representa perigosíssimo precedente jurisprudencial, tendo em vista a possibilidade de extensão de seus fundamentos a outras categorias profissionais. Com efeito, imagine-se o impacto financeiro que poderá advir da multiplicação de ações semelhantes à ora em apreço, a serem intentadas em todo o território nacional.

Desse modo, a perspectiva de multiplicação de decisões como a ora hostilizada, caracterizando o chamado efeito multiplicador, também fundamenta e justifica o presente pedido de Suspensão da Antecipação de Tutela deferida pelo Juízo de primeiro grau, razão pela qual se mostra imperioso o provimento do presente instrumento processual.

5. DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, demonstrado que a decisão liminar que antecipou os



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL – 1ª REGIÃO
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL (DIAES)

efeitos da tutela causa grave lesão à ordem pública e potencial efeito multiplicativo, e que, por envolver o Simples Nacional (Lei Complementar nº 123, de 2016), repercute efeitos jurídicos não apenas para a União, mas para todos os entes da federação sob o ângulo administrativo, financeiro, orçamentário e tributário, requer a União, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.437, de 1992, e dos arts. 321 e 322 do Regimento Interno desse colendo Tribunal Federal:

- a) a imediata suspensão dos efeitos da decisão que antecipou os efeitos da tutela concedida pelo Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, até o trânsito em julgado da ação declaratória nº 14844-13.2016.4.01.3400;
- b) a imediata comunicação da suspensão ao MM. Juízo *a quo*.

Termos nos quais,
Pede deferimento.
Brasília, 14 de abril de 2016.

Sandro Leonardo Soares

Procurador-Chefe da Divisão de Acompanhamento Especial, em substituição simultânea

Adriano Oliveira Chaves

Procurador-Chefe da Divisão de Defesa

Cristina Luisa Hedler

Procuradora-Regional da Fazenda Nacional na 1ª Região