



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.327.576/RS**

**RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI**

**RECORRENTE: MARILLIAM COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ARTIGOS DOMÉSTICOS LTDA.**

**ADVOGADO: JONATAS GOETTEN DE SOUZA**

**RECORRIDO: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PARECER ARESV/PGR Nº 423846/2022**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1204. COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. CPC. ART. 46, § 5º. PACTO FEDERATIVO. ESTADOS-MEMBROS. AUTONOMIA. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário com agravo *leading case* do Tema 1204 da sistemática da Repercussão Geral:

*"obrigatoriedade de a execução fiscal ser proposta no foro do domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado, mesmo quando isso implique o ajuizamento e processamento da ação executiva em outro Estado da Federação".*

2. A Constituição Federal, ao estruturar as regras de competência, atribuiu à União Federal legislar privativamente sobre processo civil e aos entes legislar concorrentemente sobre direito tributário.

3. No exercício da competência tributária, caberá à União Federal editar lei complementar de caráter nacional para estabelecer normas gerais em matéria tributária, preservando a harmonia da disciplina geral e a coerência do sistema fiscal federativo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

4. A opção prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil representa a escolha democraticamente alcançada pelo Parlamento nacional, servindo de instrumento de equalização entre o pacto federativo, o princípio do acesso à Justiça e a paridade de tratamento dos contribuintes.

5. Proposta de Tese de Repercussão Geral: É constitucional a previsão de foro contida no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, mesmo que implique o ajuizamento de execução fiscal por Estado-membro perante o Judiciário de outro ente federativo, tendo em conta a escolha democraticamente alcançada pelo Parlamento nacional no exercício de sua competência para legislar sobre processo civil.

— Parecer pelo provimento do recurso extraordinário, com a fixação da tese sugerida.

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, representativo do Tema 1204 da sistemática da Repercussão Geral, referente à obrigatoriedade de a execução fiscal ser proposta no foro de domicílio do contribuinte, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado, conforme o art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Na origem, o Estado do Rio Grande do Sul ajuizou execução fiscal em face do contribuinte visando ao pagamento de crédito fiscal inscrito em dívida ativa referente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O contribuinte, em embargos à execução fiscal, argumentou, preliminarmente, a incompetência do juízo do local da autuação fiscal, diante da previsão contida no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil. O juízo originário acolheu a preliminar de incompetência e determinou a remessa dos autos ao juízo do local em que sediado o contribuinte.

Interposto agravo de instrumento, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul proveu o recurso em acórdão assim ementado:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ARTIGO 46, § 5º, DO CPC. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. FORO COMPETENTE AO AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL OU AÇÕES EM QUE O ESTADO SEJA PARTE QUE SE DEVE DAR DENTRO DOS LIMITES TERRITORIAIS DO ESTADO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DO ENTE FEDERADO. AJUIZAMENTO DE AÇÃO EM OUTRA*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*UNIDADE DA FEDERAÇÃO QUE IMPLICA DIFICULDADE  
AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. AGRAVO DE  
INSTRUMENTO PROVIDO.*

Seguiu-se a interposição de recursos especial e extraordinário pelo contribuinte.

O recurso especial não foi conhecido, sob o fundamento de que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de dispositivos constitucionais, sendo insuscetível de examinar a matéria em recurso especial.

No recurso extraordinário, o contribuinte sustenta que o acórdão impugnado vai de encontro aos arts. 5º, II e XXXC; 22, I; e 103, § 3º, da Constituição Federal.

Argumenta que a possibilidade de ajuizamento de execução fiscal dentro dos limites territoriais do Estado-membro autuante violaria os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da ampla defesa e do contraditório, tendo em conta ser oposto ao estabelecido pelo art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil.

Defende que o afastamento da regra de competência prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil também viola o princípio da paridade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

tratamento entre as partes, com prejuízo para a prestação jurisdicional rápida, efetiva e adequada.

Conclui que a regra prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil haveria de ser mantida diante da escolha legítima do Parlamento, após processo legislativo em que foi analisada a sua compatibilidade com o texto constitucional.

Inadmitido o apelo extraordinário na origem, foi interposto agravo, o qual foi provido para determinar a subida do recurso extraordinário, tendo sido reconhecida a repercussão geral em acórdão assim ementado:

*Recurso extraordinário. Repercussão geral. Debate sobre a constitucionalidade do art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, o qual preê que a execução fiscal será proposta no foro do domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado, nas hipóteses em que essa norma imponha o ajuizamento e processamento da ação executiva em outro Estado da Federação. Questão constitucional Existência de repercussão geral.*

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXAME DO TEMA 1204 DA REPERCUSSÃO GERAL**

Foi delimitado como tema para exame sob a sistemática da Repercussão Geral, nestes autos, a obrigatoriedade de a execução fiscal ser proposta no foro do domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado, conforme o art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, mesmo que isso implique o ajuizamento e o processamento em outro Estado-membro.

A Suprema Corte, ao reconhecer a Repercussão Geral, destacou que *"encontra-se em jogo o princípio da autonomia dos estados e o pacto federativo, elementos importantíssimos no sistema federativo, afora outros pontos relevantes colocados nos autos, como a competência da União para legislar sobre processo civil, os princípios do acesso à justiça e da segurança jurídica e a paridade de tratamento"*.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 1º, a forma federativa, constituindo um dos pilares do Estado brasileiro. A premissa central dessa forma de organização e estruturação estatal é a descentralização política, com a divisão do poder em diferentes centros de competência, que são autônomos, mas coordenados entre si.

A partir da estruturação preconizada pela ordem constitucional, mediante o conjunto de princípios e regras de organização, o modelo federal



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

assume formas e configurações particulares, atinentes, por exemplo, à auto-organização das unidades federativas e a extensão das respectivas competências.

Apesar das particularidades de cada modelo federal, é possível apontar algumas características essenciais, como: (i) a autonomia entre os entes federados; (ii) a participação dos Estados-membros na formação e exercício da vontade federal; e (iii) a repartição constitucional de competências.

No Brasil, a União Federal atua sobre todo o território nacional, dispendo sobre questões de interesse comum e geral. Os Estados-membros e os Municípios, por sua vez, desempenham suas atividades no âmbito dos seus respectivos territórios em matérias de interesse regional ou local.

Diante do compartilhamento do poder político entre as esferas federadas, tem-se a superposição de ordens jurídicas sobre o mesmo território, uma federal (União Federal) e outra federada (Estados-membros e Municípios), cujas respectivas atribuições são determinadas pelos critérios de repartição de competências estabelecidos no texto constitucional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. e-book. São Paulo: SaraivaJur, 2022, n.p.. Nesse sentido, esclarecem os autores: “*o princípio federativo, tem por elemento informador, a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A repartição de competências vai além da atribuição de competência político-administrativa, na medida em que também abrange competências legislativas e tributárias. Nesse sentido, a Constituição Federal estruturou um sistema complexo com competências privativas, repartidas horizontalmente, e com competências concorrentes, repartidas verticalmente.<sup>2</sup>

Na hipótese em análise, duas competências foram concretizadas, processo civil e direito tributário. A primeira é privativa da União Federal; já a segunda é concorrente entre os entes federados (arts. 22, I e 24, I, da Constituição Federal).

A opção legislativa acolhida no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, representa escolha legítima, democraticamente alcançada pelo Parlamento nacional, do qual os Estados-membros participaram por meio de seus representantes, o que cumpre com um dos conteúdos essenciais do federalismo.

A competência tributária, por sua vez, há de ser analisada em conjunto com o art. 146, III, da Constituição Federal, uma vez que caberá à

---

*estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas”*

2 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. e-book. São Paulo: SaraivaJur, 2022, n.p.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

União Federal editar lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria tributária.

As normas gerais tratam do arquétipo da incidência tributária – fator gerador, base de cálculo e sujeição passiva – e são matérias de defesa em embargos à execução fiscal (art. 16, § 2º, da Lei nº 6.830/80).

Tem-se que a regra de competência prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil preserva o núcleo essencial do pacto federativo e a essência da autonomia dos Estados-membros, nas modalidades de auto-organização e autogoverno, tendo em conta que as normas gerais tributárias possuem caráter nacional, coordenando e preservando a harmonia do sistema fiscal, sem esgotar sua disciplina.

Tais regras de competência, notadamente a prevista no Código de Processo Civil, equalizam, na verdade, o pacto federativo com a promoção do acesso à Justiça, destacado na Meta 16 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A escolha legislativa dos foros alternativos de ajuizamento já visa a proporcionar ao Estado-membro opções para a persecução do crédito tributário, enquanto se preserva, ao mesmo tempo, a segurança no contraditório do pretenso devedor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A relação tributária é tipicamente assimétrica, com diferença de posições entre o Estado-fiscal e o contribuinte. Impelir o último a responder em foro diverso daqueles previstos no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil poderia, em situações-limite, inviabilizar o devido processo legal, dados os custos que demandam o acompanhamento adequado do feito. Assim, o afastamento de tal regra poderia representar limitação ao acesso à justiça, na medida em que dificultaria o exercício do direito de defesa pelos particulares.

Além disso, os avanços proporcionados pela crescente utilização das novas tecnologias no processo permitem aos entes estatais e aos seus representantes judiciais o recebimento de citações, de intimações e, de resto, a prática de atos processuais em meio eletrônico, hoje amplamente difundida, sem que se faça necessário o deslocamento presencial a outro Estado da Federação.

A equalização também ocorre com a paridade de tratamento, sobretudo se considerada a grande estrutura jurídica à disposição do Estado, em contraposição aos meios geralmente mais limitados dos particulares.

Por fim, eventuais dificuldades atinentes ao monitoramento das ações fora do território do Estado-membro podem ser contornadas pelos mecanismos dispostos na própria legislação ordinária, inclusive com a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

possibilidade de os entes federativos ajustarem compromisso recíproco para prática de atos processuais (art. 75, § 4º, do Código de Processo Civil).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

É constitucional a previsão de foro contida no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, mesmo que implique o ajuizamento de execução fiscal por Estado-membro perante o Judiciário de outro ente federativo, tendo em conta a escolha democraticamente alcançada pelo parlamento nacional no exercício de sua competência para legislar sobre processo civil..

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[GB-LF-RSRL]