



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70080026065 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

INTERESSADOS: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E
MINISTÉRIO PÚBLICO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

*INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 46, § 5º do Código de
Processo Civil. Execução fiscal. Competência jurisdicional
limitada ao âmbito do território do ente federativo estadual
exequente. Objeto da ADI n.º 5.492 que tramita junto ao
Supremo Tribunal Federal. Afronta aos artigos 18, 25, § 1º, e
125 da Constituição Federal. Interpretação conforme a
Constituição. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO
INCIDENTE.*

1. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade
suscitado pela **VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL DO**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, nos autos do recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul contra a empresa Marillian Comércio Importação e Exportação de Artigos Domésticos Ltda., atinente aos Embargos à Execução tombados sob o n.º 127/1.16.0001324-9, manejados por esta relativamente à Execução Fiscal n.º 127/1.16.0000710-9, intentada pelo ente público estadual, em que se discute a competência do juízo para julgar a execução fiscal, no termos do artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil.

Segundo o relator, Desembargador Marcelo Bandeira Pereira, a questão tratada no recurso não escapa à análise da constitucionalidade, ainda que na forma difusa, do artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil, que estabelece como competente o foro do domicílio do executado para a propositura da execução fiscal. Noticiou que este dispositivo já se encontra em análise perante o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.492, ainda pendente de julgamento. Asseverou, em seus fundamentos, que o prefalado artigo deve ser interpretado conforme a Constituição, a fim de que a competência seja definida nos limites territoriais do respectivo Estado, nos casos de promoção de execução fiscal ou de ajuizamento de ação em que seja demandado, sob pena de violação ao pacto federativo. Suscitou, assim, incidente de inconstitucionalidade do artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil (fls. 187/193¹).

¹ Processo Eletrônico referente ao recurso de Agravo de Instrumento n.º 70078885662.
SUBJUR N.º 1.304/2018



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Distribuído e recebido o incidente no âmbito desse Egrégio Órgão Especial (fls. 02/03), vieram os autos com vista ao Procurador-Geral de Justiça (fl. 07).

É o breve relatório.

2. O presente incidente foi suscitado pela Colenda 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, tendo por objeto o exame da constitucionalidade do artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil, que também é objeto de ação direta de inconstitucionalidade tombada sob o n.º 5.492 junto ao Supremo Tribunal Federal, mas ainda não julgada.

Transcreve-se, pois, o teor do referido artigo:

Art. 46 - A ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro de domicílio do réu.

(...).

§ 5º A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado.

De sua leitura, emerge regra de competência para a execução fiscal, com base no critério territorial, determinando como competente o foro de domicílio ou de residência do réu para o ajuizamento da ação. Esta redação permite interpretação no sentido de que um Estado deve eventualmente promover execução fiscal em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

outro Estado da Federação, entendimento esse que não se harmoniza com os preceitos expressos na Constituição Federal.

Como é cediço, o Brasil adota o sistema federativo como forma de organização do Estado, formada pela união indissolúvel dos entes públicos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, todos autônomos, nos termos da Constituição.

José Afonso da Silva², ao abordar a formação constitucional da federação brasileira, leciona:

A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (arts. 18, 25 a 28).

A capacidade de auto-organização e de autolegislação está consagrada na cabeça do art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A capacidade de autogoverno encontra seu fundamento explícito nos arts. 27, 28 e 125, ao disporem sobre os princípios da organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Legislativo, que se expressa por Assembleias Legislativas; Poder Executivo, exercido pelo Governador; e Poder Judiciário, que repousa no Tribunal de Justiça e outros Tribunais e juízes.

A capacidade de auto-administração decorre das normas que distribuem as competências entre União, Estados e Municípios, especialmente do art. 25, § 1.º, segundo o qual são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, que contém, como se nota, o princípio de que, na partilha federativa das competências, aos Estados cabem os poderes remanescentes, aqueles que foram da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, especialmente) e dos indicados aos Municípios (art. 30).

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 589/588.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Deste sistema resulta a existência de um pacto federativo entre os aludidos entes, que pode ser conceituado como o conjunto de dispositivos constitucionais que definem as regras gerais para estabelecer esta organização, a fim de que cada um deles possa funcionar adequadamente, inclusive no que diz respeito às questões fiscais. Na lição de Uadi Lammêgo Bulos³:

*Pelo princípio da indissolubilidade do pacto ou vínculo federativo União, Estados, Distrito Federal e Municípios não podem ser separados do Estado Federal, abrindo mão de suas respectivas autonomias para formar centros independentes de poder. Ao contrário, **devem coexistir de modo harmônico, solidário e pacífico**, sob pena de intervenção federal (CF, arts. 34 e s.)*

Portanto, admitir como competente para o processo e julgamento da execução fiscal de um Estado da Federação o juízo do domicílio ou de residência do réu, mesmo quando localizado em outro Estado da Federação, significa transferir para o Poder Judiciário de outra unidade federativa a interpretação da legislação estadual, desestabilizando o pacto federativo, em absoluto descompasso com o disposto no artigo 18 da Constituição Federal, que outorga autonomia à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao estabelecer:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o

³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 925.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Sobre os Estados-membros, aliás, o artigo 25, § 1º, da Lei Fundamental é expresso:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...).

Sobre o tema, vale colacionar a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida⁴:

(...) a soberania, ou seja, a qualidade de autodeterminação plena do poder, exercida sem condicionamentos de ordem interna ou externa, é exclusiva do Estado Federal. A seus integrantes – União e Estados, no mais das vezes, ou União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como no caso brasileiro – é atribuída autonomia, que é também poder de autodeterminação, demarcado, porém, por um círculo de competências, traçado pelo poder soberano, que garante aos entes autônomos – pensando-se em autonomia no seu mais alto grau – capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, exercida sem subordinação hierárquica dos poderes periféricos ao poder central.

Importante salientar, nesse passo, que, para a organização estatal, as competências legislativas e executivas foram

⁴ GOMES CANOTILHO, J. J. e outros. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 701.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

repartidas entre os vários entes estatais, assim como se desdobrou a estrutura judiciária, a qual, embora permaneça una, foi dividida em diversas unidades, federais e estaduais, para uma repartição lógica do trabalho, em prol do interesse público, gênese de todo o sistema.

Nesse contexto, é a doutrina de Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero⁵, *in verbis*:

O programa político-normativo instituído pela CF estabelece a vinculação do Estado – Estado-legislador, Estado-Administrador e Estado-Juiz – ao estrito cumprimento dos ditames constitucionais, no âmbito das atribuições e competências delineadas para cada esfera federativa. A questão federativa, por sua vez, está na essência da discussão a respeito das competências constitucionais, tomando por base a estrutura organizacional do Estado brasileiro e o papel dos diferentes entes federativos que o integram: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com Paulo G. Gonet Branco, ‘a Constituição Federal atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é seu fundamento jurídico e instrumento regulador.

A título de exemplo, cita-se o artigo 109 da Magna Carta⁶, que descreve as hipóteses de competência da Justiça Federal,

⁵ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 4.^a ed. São Paulo; Saraiva, 2015, p. 848.

⁶ Art. 109 - Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

cujo exercício se estende sobre todo território brasileiro. Menciona-se, igualmente, o artigo 125⁷ da Lei Maior que trata dos tribunais e

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁷ Seção VIII

Dos Tribunais e Juízes dos Estados

Art. 125 - Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

juízes dos Estados, deixando claro que as jurisdições estaduais se encontram adstritas ao território do respectivo Estado.

Feitas tais considerações, é imperioso concluir que, na interpretação do artigo 46, § 5º, da Lei n.º 13.105/2015, deve ser levado em conta o limite territorial do ente federado quando se tratar de execução fiscal, não existindo razão plausível para que um ente federado seja submetido à jurisdição de outro, sob pena de malferimento ao princípio federativo que informa o Estado brasileiro.

Como se sabe, a questão de constitucionalidade do referido dispositivo processual civil já se encontra submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º O Tribunal de Justiça poderá funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Inconstitucionalidade n.º 5.492/DF, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, ainda não julgada.

No entanto, essa mesma percepção acerca da necessidade de conferir-se interpretação conforme a Constituição ao disposto no artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil teve, naquele processo, a Procuradoria-Geral da República, que assim se manifestou em seu parecer:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 9º, PARÁGRAFO ÚNICO, II; 15; 46, § 5º; 52, PARÁGRAFO ÚNICO; 242, § 3º; 311, PARÁGRAFO ÚNICO; 535, § 3º, II; 840, I; 985, § 2º; 1.035, § 3º, III, e 1.040, IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. CONCESSÃO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA SEM OITIVA DO RÉU. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS NORMAS DO CPC AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. CITAÇÃO DA UNIÃO, DE ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DE MUNÍCIPIOS PERANTE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. DEPÓSITOS JUDICIAIS EM BANCOS OFICIAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA EM CASO DE LEI FEDERAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL. COMUNICAÇÃO AO ÓRGÃO PÚBLICO RESPONSÁVEL POR FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO OBJETO DE DECISÃO EM CASOS REPETITIVOS. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO FORO DO DOMICÍLIO DO AUTOR QUANDO DEMANDADO FOR ESTADO OU DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. LIMITAÇÃO TERRITORIAL.

1. Não afronta autonomia dos estados previsão legal de aplicação supletiva e subsidiária das normas do Código de Processo Civil a processos administrativos.

2. Deve ser conferida interpretação conforme a Constituição aos arts. 46, § 5º, e 52, parágrafo único, a fim de que a competência seja definida nos limites territoriais do respectivo estado ou do Distrito Federal, nos casos de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

promoção de execução fiscal e de ajuizamento de ação em que seja demandado estado ou Distrito Federal.

3. Não ofende a capacidade de autoadministração dos entes federados determinação legal de que a citação da União, estados, Distrito Federal e municípios seja feita perante órgão de Advocacia Pública.

4. É constitucional norma legal que, sem prévia citação do réu, admite concessão de tutela de evidência, quando os fatos alegados possam ser demonstrados documentalmente e a tese jurídica estiver consolidada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante. Ocorre, na hipótese, postergação do contraditório a fim de assegurar acesso à justiça em consonância com os preceitos constitucionais da duração razoável do processo e do devido processo legal.

5. Normas que disponham sobre depósitos judiciais consubstanciam normas processuais, cuja competência legislativa é privativa da União (CR, art. 22, I).

6. Determinação de que os órgãos públicos e agências reguladoras responsáveis por fiscalização de serviço público sejam comunicados acerca de decisão proferida em casos repetitivos não afronta a Constituição. Previsão desse teor amplia os diálogos institucionais entre as entidades públicas e assegura maior efetividade no cumprimento de decisão judicial.

7. É constitucional presunção de repercussão geral a recurso extraordinário que impugna acórdão que tenha declarado inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, pois fundamenta-se na necessidade de uniformização de aplicação de lei federal em todo território nacional.

8. Parecer por procedência parcial do pedido.

Em sendo assim, merece acolhida o incidente suscitado.

3. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL opina no sentido de que seja julgado **procedente o presente incidente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 46, § 5º, do**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015),
a fim de que a competência jurisdicional seja definida dentro dos
limites territoriais do respectivo Estado nos casos de execução fiscal.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LBC/ARG