Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

A execução fiscal referida nos autos foi movida pelo Estado do Rio Grande do Sul, para efeito de cobrança de ICMS apurado em trânsito de mercadorias, contra a ora recorrente perante o Juízo de São José do Ouro, Estado do Rio Grande do Sul, onde houve a autuação fiscal.

Nos embargos à execução, a empresa contribuinte alegou, com base no art. 46, § 5º, do CPC, que a execução fiscal deveria ter sido ajuizada perante o Juízo de Itajaí, Estado de Santa Catarina, onde ela está sediada. Em primeira instância, foi reconhecida a incompetência daquele primeiro juízo e determinada a remessa da execução fiscal a esse último juízo. Eis o teor do citado dispositivo legal:

> "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**".

Interposto agravo de instrumento pelo Estado do Rio Grande do Sul contra essa decisão, o Tribunal de Origem deu a ele provimento. Foi aplicada a orientação do Órgão Especial, o qual, em sede de incidente de inconstitucionalidade, conferiu interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 46, § 5º, do CPC/15, estabelecendo que "a competência jurisdicional seja definida dentro dos limites territoriais do respectivo Estado nos casos de execução fiscal". A Corte **a Quo** determinou, assim, o prosseguimento da execução fiscal na Comarca de São José do Ouro/RS, local da autuação fiscal.

Contra esse acórdão interpôs a parte contribuinte o presente recurso extraordinário com agravo, com fundamento das letras a e b do permissivo constitucional, apontando violação dos arts. 5º, incisos II e

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

XXXV; 22, inciso I; e 103, § 3º, da Constituição Federal.

O presente caso é **paradigma do Tema nº 1.204**, no qual se debate a obrigatoriedade de a execução fiscal ser proposta no foro de 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.

Feita essa introdução, cumpre, desde logo, registrar que **o Plenário da Corte já firmou compreensão a respeito desse tema no julgamento de duas ações diretas de minha relatoria**.

ORIENTAÇÃO FIRMADA NO JULGAMENTO DAS ADI Nºs 5.737/DF E 5.492/DF

Verifica-se que o Tribunal Pleno, no julgamento das ADI nºs 5.737/DF e 5.492/DF, deu interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 46, § 6º, do CPC "para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador".

Prevaleceu, nesse ponto, o entendimento defendido pelo Ministro **Roberto Barroso**, que assim se manifestou sobre o assunto (ressalte-se que, na ocasião, também estava em discussão o art. 52, parágrafo único, do CPC):

> "3. A divergência apresentada reside na interpretação do art. 52, parágrafo único, e do art. 46, § 5º, do CPC, normas questionadas em ambas as ações diretas. Os dispositivos, respectivamente, fixam a competência do domicílio do autor, nas ações contra os Estados-membros e o Distrito Federal, e do executado, nas execuções fiscais ajuizadas pelos entes públicos. Os autores sustentam que não é possível equiparar a situação dos Estados e do Distrito Federal à da União nesse ponto, porque os entes subnacionais desempenham sua atividade nos seus limites territoriais, sem que tenham uma carreira estruturada em todo o país para a sua representação judicial. Diante disso, entendem violados o contraditório e a

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

prerrogativa de auto-organização de tais entes e apontam a abertura de um flanco para o abuso do direito processual. No que tange ao art. 46, § 5º, do CPC, acrescentam um aspecto de possível guerra fiscal, além da maior dificuldade na recuperação de créditos dos entes subnacionais.

(...)

5. Todavia, tenho que os dispositivos impugnados merecem interpretação conforme a Constituição e concluo nesse sentido por alguns motivos.

6. Em primeiro lugar, a atribuição dada à União para legislar sobre processo civil não pode servir de base para que se promova um desequilíbrio federativo e administrativo em detrimento dos demais entes. A CF/1988, em seus arts. 109, §§ 1º e 2º, aponta a possibilidade de a União ser demandada em todo o país. No RE 627.709, ao apreciar o tema 374 da repercussão geral, o STF entendeu que essa previsão também é aplicável para autarquias federais (...)

(...)

7. Analisando as razões de decidir que integram o precedente mencionado, nota-se que o posicionamento se pautou na ideia de que, tal como a União, as suas autarquias possuem representação em todo o território nacional, por meio da Procuradoria Geral Federal (PGF). A mesma ratio decidendi, todavia, não pode ser estendida aos demais entes, já que as Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não atuam por todo o país. Tampouco há obrigação constitucional, genérica ou específica, de que os entes regionais estruturem seu serviço público além de seus limites territoriais.

8. É certo que a prática eletrônica de atos processuais facilita a atuação à distância, mas essa possibilidade não elimina os problemas federativos decorrentes da norma impugnada. Não se pode, em tal contexto, desconsiderar a ideia de que a Justiça estadual é um componente da auto-

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

organização do Estado-membro (CF/1988, art. 25, caput, e art. 125). A autonomia federativa resta violada ao se permitir que temas como a validade de atos normativos estaduais ou distritais, o provimento de cargos por concurso público, as relações dos respectivos entes subnacionais com seus servidores, ativos ou inativos, e outras pretensões ligadas a fatos locais sejam decididos, de forma tendencialmente definitiva, por magistrado vinculados a outra unidade federativa.

(...)

10. Em segundo lugar, a previsão questionada também traz efeito prejudicial ao avanço dos precedentes e dificulta a formação de soluções uniformes para a solução de questões locais por meio de incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR). Isso porque, ainda que determinada controvérsia de interesse local fosse resolvida por essa via no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado federativo afetado, o precedente obrigatório e qualificado firmado no incidente poderia ser desconsiderado se ação sobre o mesmo tema fosse proposta perante a Justiça Estadual do domicílio do autor, conforme a sua conveniência. Aqui não se presume, de forma alguma, que haja má-fé do requerente, mas se constata uma possibilidade sistemicamente indesejada de escolha de foro para litigar, em detrimento da segurança jurídica e da eficiência da prestação jurisdicional, elementos que inspiram o fortalecimento do sistema de precedentes.

11. Ressalto, por fim, que o efeito negativo ligado ao federalismo está presente não apenas em questões judiciais, mas também em matérias administrativas no âmbito dos tribunais. Nesse ponto, destaco, especialmente, a gestão dos precatórios e das requisições de pequeno valor. Essas são atribuições que implicam grave interferência no orçamento público e que não podem ficar sujeitas, sem base constitucional expressa, a autoridades vinculadas a outros Estados da

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

> Federação. Os próprios direitos dos credores, especialmente os ligados à não preterição, ficariam em iminente risco com a pulverização de requisitórios por outros Tribunais de Justiça ao redor do país.
>
> 12. Razões similares a essas também infirmam a validade de uma interpretação ampla do art. 46, § 5º, do CPC, sobre o foro da execução fiscal. Nesse caso, há ainda o agravante de que a disposição impugnada dificulta a recuperação de ativos em um procedimento que já apresenta baixo índice de eficiência. Não se pode esquecer, nesse contexto, que o exercício concreto e efetivo da competência tributária e a exigência dos valores devidos têm importante função socioeconômica para as finanças dos entes subnacionais, aspecto que também integra a autonomia federativa (CF/1988, art. 18, caput).
>
> 13. Por todas essas razões, acolho o pedido subsidiário e julgo parcialmente procedente a pretensão autoral, para atribuir interpretação conforme a Constituição ao art. 52, parágrafo único, do CPC, de modo a restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do Estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu; e ao art. 46, § 5º, do CPC, para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador".

O julgamento das citadas ações diretas ficou assim ementado, na parte que interessa:

> "Direito processual civil. Ações diretas de inconstitucionalidade. Análise da adequação constitucional de dispositivos do código de processo civil à luz do federalismo e dos princípios fundamentais do processo. 1. Julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade contra diversos dispositivos do Código de Processo Civil (CPC) (ADI nº 5.492 e ADI nº 5.737). 2. (...). 5. **A regra de competência**

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

prevista nos arts. 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do CPC, no ponto em que permite que estados e o Distrito Federal sejam demandados fora de seus respectivos limites territoriais, desconsidera sua prerrogativa constitucional de auto-organização. Não se pode alijar o Poder Judiciário Estadual de atuar nas questões de direito afetas aos entes públicos subnacionais. Além disso, os tribunais também possuem funções administrativas – como aquelas ligadas ao pagamento de precatórios judiciais – que não podem, sem base constitucional expressa, ser exercidas por autoridades de outros entes federados. Tal possibilidade produziria grave interferência na gestão e no orçamento públicos, além de risco ao direito dos credores à não preterição (entendimento prevalente do Ministro Roberto Barroso, vencido o relator). 6. (...) 11. Pedido julgado parcialmente procedente para: **(i) atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 46, § 5º, do CPC, para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador**; (ii) conferir interpretação conforme também ao art. 52, parágrafo único, do CPC, para restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu; (iii) declarar a inconstitucionalidade da expressão 'de banco oficial' constante do art. 535, § 3º, inciso II, do CPC/2015 e conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo para que se entenda que a "agência" nele referida pode ser de instituição financeira pública ou privada; e (iv) declarar a inconstitucionalidade da expressão 'na falta desses estabelecimentos' do art. 840, inciso I, da CPC/2015 e conferir interpretação conforme ao preceito para que se entenda que poderá a administração do tribunal efetuar os depósitos judiciais (a) no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o estado ou o Distrito Federal possua mais da metade do capital social integralizado, ou, (b) não aceitando o critério preferencial proposto pelo legislador e observada a realidade do caso concreto, os regramentos legais e os

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

> princípios constitucionais aplicáveis, realizar procedimento licitatório visando à escolha da proposta mais adequada para a administração dos recursos dos particulares" (ADI nº 5.737/DF, Tribunal Pleno, Redator do acórdão o Min. Roberto Barroso, DJe de 27/06/23 — grifo nosso).

No julgamento das duas ações diretas, fiquei vencido ao sustentar a constitucionalidade do art. 46, § 5º, do CPC. Em homenagem ao **princípio da colegialidade**, aplico, no presente tema de repercussão geral, a orientação que prevaleceu no exame das citadas ações diretas. **Nessa toada, dou interpretação conforme à Constituição Federal ao citado dispositivo legal para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador**.

DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Como se viu, o Tribunal **a Quo** concluiu que a execução fiscal movida pelo Estado do Rio Grande do Sul deveria prosseguir na Comarca de São José do Ouro/RS, local da autuação fiscal, não sendo possível, com base no art. 46, § 5º, do CPC, o deslocamento do feito para o Juízo de Itajaí, Estado de Santa Catarina, onde a executada está sediada.

Verifica-se que a conclusão à qual chegou a Corte de Origem não destoa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a aplicação do art. 46, § 5º, do CPC fica restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador.

Inexistem, portanto, reparos a serem feitos no acórdão recorrido.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário com agravo.

Proponho a fixação da seguinte tese para o Tema nº 1.204:

> "A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/06/2024 00:00

> limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador".

É como voto.